





---

# SOCIEDADE, ESTADO E AS POLÍTICAS PATRIMONIAIS: POR UM NECESSÁRIO DIÁLOGO

*SOCIETY, STATE AND PUBLIC POLICIES ON CULTURAL HERITAGE: IN FAVOR OF A NECESSARY DIALOGUE*

---

*Paulo Fernando Soares Pereira*

*Membro da Advocacia-Geral da União (Procurador Federal). Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Roraima (UFRR)*

*Ana Cláudia Farranha*

*Artigo sob a supervisão e orientação da Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Velhos Problemas Para Novos Direitos: por uma eficiente gestão da política patrimonial; 2 Considerações Finais; Referências.

**RESUMO:** O artigo tem por objetivo analisar algumas das razões de insucesso de parcela das políticas patrimoniais brasileiras, inclusive abordando as razões pelas quais tais políticas públicas têm sido objeto de judicialização. O artigo aborda a necessidade de se efetuar uma gestão eficiente da questão patrimonial, articulando-se, de forma mútua, o Poder Público e a sociedade civil, como forma de superar o modelo implementado pelo Estado Novo, no qual, em regra, apenas os intelectuais (experts) estavam autorizados a tratar da questão, deixando a sociedade civil totalmente alheia ao processo decisório. A metodologia consistiu na revisão crítica de literatura.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Patrimônio Cultural. Diálogo. Efetividade.

**ABSTRACT:** The object of analysis of the present article are the reasons of failure of a parcel of the Brazilian public policies on cultural heritage, included the reasons why some of these public policies have been subject to judicialization. This article approaches the necessity of an efficient governance of the cultural heritage issue, articulated mutually with the Public Authorities and with Civil Society as a means of overcoming the model implemented by the Estado Novo, according to which, as a rule, only experts were able to approach the matter; thus alienating the civil society from the decision-making process. Methodology consisted of the critical revision of relevant literature.

**KEYWORDS:** Public Policy. Cultural Heritage. Dialogue. Effectivity.

## INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é discutir por quais razões a política patrimonial brasileira, às vezes, mostra-se deficitária, indo parar no banco dos réus, em linguagem metafórica.

Assim, neste texto, partiu-se da premissa do burocratismo excessivo entre os três entes federados<sup>1</sup>, como um dos graves problemas que comprometem a política patrimonial, já que os mesmos não conseguem dialogar entre si, muito menos ouvir os anseios da sociedade civil, levando-a a uma postura apática e desinteressada sobre os rumos da formulação e da execução daquela.

Para entender as razões de insucesso de uma política patrimonial é necessário compreender quem a elabora e por quais razões quem deveria ser atingido por ela não considera legítima as suas regras, já que não as obedece.

O trabalho possui aspecto multidisciplinar, indo além da questão meramente jurídica, ao dialogar com a história e a sociologia, por entender que o diálogo em ciências humanas é uma das maiores fontes de aprimoramento do conhecimento e por entender que nenhuma ciência social aplicada, como o direito, constrói seus alicerces de forma isolada.

### 1 VELHOS PROBLEMAS PARA NOVOS DIREITOS: POR UMA EFICIENTE GESTÃO DA POLÍTICA PATRIMONIAL

Não se pode ser radical ao ponto de afirmar de forma generalista que a política patrimonial esteja em crise, até porque em determinados lugares a mesma poderá se mostrar eficiente, enquanto, por outro lado, em outros lugares se pode constatar a positividade das ações patrimoniais. No entanto, se houver crise, com certeza, pode-se afirmar que a mesma será um bom momento para rever posturas, já que as crises são importantes por evidenciarem outros modelos de ação e outros tipos de relações interpessoais e relações de grupos (CROZIER, 1981).

Durante as crises, certas iniciativas pessoais poderão prevalecer, e todos os participantes deverão submeter-se ao arbítrio de certos indivíduos

---

1 Raymundo Faoro (2001, p. 171) já falava da precariedade institucional dos municípios brasileiros nos tempos coloniais "o município, com sua autonomia tolerada e medida, estimulada para cumprir desígnios do soberano, transformava, com simplicidade, as rendas e tributos em moeda, ou em valores redutíveis contabilmente à moeda. A economia natural, sempre possível de se fixar na empresa agrária, seria, desta sorte triturada. As receitas públicas valiam bem algumas migalhas de liberdade. Os interesses régios tinham, desde logo, defensores institucionais, para resguardá-los contra o indígena, o estrangeiro e o fazendeiro que, com base na sesmaria, pretendesse ares de potentado".

estrategicamente situados. Relações de dependência já esquecidas e geradoras de tensões irão reaparecer. As regras serão substituídas pela autoridade pessoal. Essas exceções, cuja origem se encontra mais uma vez nas deficiências de um sistema rotineiro excessivamente perfeito, serão toleradas na medida em que não irão durar muito tempo e se mostrarão indispensáveis para a solução do problema provocado pela crise (CROZIER, 1981, p. 286).

O discurso patrimonial geralmente é um discurso regionalista,<sup>2</sup> o qual é um discurso performativo, que tem em vista impor como legítima uma nova definição das fronteiras e dar a conhecer e fazer reconhecer a região assim delimitada e desconhecida contra a definição dominante, reconhecida e legítima, que a ignora, pois o mundo social é também representação e vontade e existir socialmente é também ser percebido e distinto (BOURDIEU, 2010).

Nessa perspectiva, com a Constituição de 1988, a questão cultural mereceu destaque porque a sociedade brasileira já não reconhecia sua identidade em torno de uma base social e cultural única e homogênea, forjada pelos idealizadores do patrimônio do início do século XX; a questão do patrimônio e da memória passam a ser ideais defendidos por movimentos sociais objetivando à afirmação das novas identidades coletivas<sup>3</sup> (MENDONÇA, 2012).

O patrimônio, atualmente, está marcado pelo duplo abandono do arrimo patriótico e da exclusividade da alta cultura. De fato, sua definição, por um lado, deixou de ser estreitamente nacional, tendendo a identificar-se com um espaço cultural amplamente fracionado – até a terra inteira. Por outro lado, daqui em diante, ele engloba, para além da herança monumental *stricto sensu*, um conjunto de figuras e de atividades da civilização e da humanidade consideradas como significativas [...]. A fórmula remete ao importante fenômeno da evolução atual do patrimônio, ou seja, a substituição do patrimônio da civilização, no sentido das Luzes, por um patrimônio mundial das

---

2 Quando se vive um modelo cultural que não condiz com a realidade local, diz-se que os destinatários desse modelo são transformados em consumidores dependentes, que vivem 'por delegação' situações virtuais que nunca terão possibilidade de experimentar realmente, mas das quais não podem prescindir, por não conseguir imaginar ainda um modelo de existência mais de acordo com o que realmente são (HERMET, 2002, p. 174).

3 Sobre o reconhecimento de novos patrimônios, por exemplo, Marcos Montysuma (2012, p. 400) diz que a questão do patrimônio amazônico, tido como bem da humanidade, não poderá corromper o princípio de interação dos povos que vivem na região, com culturas operadas por uma lógica ou lógicas que fogem ao resto do que o mundo pensa.

culturas. A crise de uma representação da universalidade identificada com a história nacional, ou europeia, traduziu-se pela impossibilidade de manter a imagem tradicional de um patrimônio normativo [...] Ainda neste aspecto, o paralelo é evidente com a elaboração jurídica do ‘patrimônio comum’, que revela uma abstração quase completa, ‘visto que desapareceu o suporte material da propriedade, seja ela privada ou pública’. Em suas representações banais, e ao mesmo tempo, científicas, o patrimônio já não evoca a inscrição vigorosa dos antepassados na memória coletiva, nem os monumentos a transmitir à posteridade, mas os materiais de uma ancestralidade, frequentemente privada de datas ou de nomes, além de todos os recursos do imaterial (POLOUT, 2009, p. 224-227).

Com a nova ordem constitucional, a questão da burocracia patrimonial ganhou alguns contornos; a competência legislativa para a proteção dos bens culturais excluiu os Municípios, deixando a mesma concorrentemente em mãos da União, dos Estados e do Distrito Federal, restando àqueles a promoção da proteção do patrimônio-histórico cultural local, desde que observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (SILVA, 2012; COSTA, 2011).

Além disso, a restrição à competência municipal para legislar sobre a proteção do patrimônio cultural e, conseqüentemente, sobre o tombamento não obstará uma ação conjunta de todos os entes federados (SILVA, 2012). Obter essa cumplicidade federativa tem sido um dos problemas da política patrimonial. Somem-se à questão os assédios da indústria patrimonial.

A indústria patrimonial desenvolveu recursos de embalagem que também permitem oferecer os centros e os bairros antigos como produtos para o consumo cultural. Estados e municípios a eles recorrem, de forma reservada e discreta ou abertamente, em razão de suas opções sociais e políticas, mas sobretudo de acordo com a natureza (dimensões, caráter, recursos) do produto a ser lançado segundo a importância relativa da renda que se espera obter. Um arsenal de dispositivos consagrados pela prática permite atrair e fazer que permaneçam os amantes da arte, organizar o uso do seu tempo, de desambientá-los mantendo-se a familiaridade e o conforto: sistemas gráficos de sinalização e de orientação; estereótipos do pitoresco urbano: alamedas, praças, ruas, galerias para pedestres, pavimentação ou lajeados à antiga, guarnecidos de mobiliário industrializado *standard* (candelabros, bancos, cestos de lixo, telefones públicos) de estilo

antigo ou não, alegrados, de acordo com o espaço disponível, com esculturas contemporâneas, chafarizes, vasos rústicos de flores e arbustos internacionais; estereótipos do lazer urbano – cafés ao ar livre com mobiliário adequado, barracas de artesãos, galerias de arte, lojas de objetos usados e ainda, sempre, por toda parte, sob todas as suas formas (regional, exótica, industrial), o restaurante (CHOAY, 2006, p. 224-225).

Françoise Choay (2006), ao comentar os efeitos perversos da questão patrimonial, recorda que o patrimônio histórico arquitetônico se enriquece continuamente com novos tesouros que não param de ser valorizados e explorados; a indústria patrimonial, enxertada em práticas com vocação pedagógica e democrática não lucrativa, teria sido lançada inicialmente a fundo perdido, na perspectiva e na hipótese do desenvolvimento e do turismo; no entanto, ela representaria atualmente uma parte crescente do orçamento e da renda das nações, significando para muitos estados, regiões e municípios a sobrevivência e o futuro econômico.

É preciso também ter em conta que os movimentos turísticos, alimentados pela febre patrimonial, atraem pessoas que se deslocam de seus domicílios habituais, cabendo ao Estado a adoção de medidas administrativas que objetivem controlar os fluxos de viajantes e as condições dos estabelecimentos de acolhida (pousadas, albergues etc.), tanto para garantir a segurança física e patrimonial do turismo, como por razões arrecadatórias (MARTÍN, 2005).

Considerar as políticas patrimoniais como mero produto a ser embalado e disponibilizado à indústria cultural, como alvo do mercado imobiliário de prestígio, acaba excluindo dele as populações locais ou não privilegiadas e, com elas, suas atividades tradicionais e seu modesto cotidiano, pois nem sempre os processos de patrimonialização visam fins que tenham relação com a preservação de uma identidade, podendo ter como propósitos o disciplinamento social dos espaços públicos, o branqueamento de determinadas características identitárias ou a higienização dos hábitos de classes populares (CHOAY, 2006; TAMASO, 2012).

É preciso bastante prudência das políticas patrimoniais para não se transformar simplesmente um espaço cultural autêntico em mera mercadoria, já que o turismo, para se reproduzir, segue a lógica do capital, no qual poucos se apropriam dos espaços e recursos nele contidos, apresentando os mesmos como atrativos que são transformados em mercadorias (CORIOLANO, 2006).

Reconhecer isso parece ser um ponto importante para o êxito da política patrimonial, como forma de desenvolvimento cultural. Aos

indivíduos que experimentarão as consequências da política patrimonial, é preciso dar oportunidade de serem ouvidos, assim como é preciso dar-lhes oportunidade de capacitação e emancipação<sup>4</sup>.

Por sua vez, esses arranjos institucionais são determinados pela liberdade de participação de escolha e tomada de decisões, daí um primeiro argumento (neste caso, política), como promotora do desenvolvimento. Uma sociedade desenvolvida não é a que apresenta altos índices de renda e de riqueza, e sim aquela em que as oportunidades são maximizadas em razão das capacidades de cada indivíduo, que deve ter liberdade para escolher suas opções de satisfação pessoa e bem-estar. O bem-estar individual não é tão somente um princípio garantido pela ordem social, mas acima de tudo um direito considerado a partir da liberdade de cada um em identificá-lo e realizá-lo (SOUSA, 2011, p. 91).

Outro ponto que merece destaque são os investimentos em educação patrimonial. Em Centros Históricos que ficaram à margem dos processos de desenvolvimento econômico, os habitantes desses locais são geralmente os únicos que se dispuseram a nele habitar, em virtude das limitações econômicas. Essa população costuma ser bastante carente de políticas sociais, inclusive de educação, o que compromete o êxito das políticas patrimoniais.

Nesse sentido, a educação patrimonial seria um processo permanente e sistemático de trabalho educacional centrado no patrimônio cultural como fonte primária de conhecimento e enriquecimento individual e coletivo, significando a tomada os objetos e expressões de patrimônio cultural como ponto de partida para a atividade pedagógica, com observação, questionamento e exploração de todos os seus aspectos, que poderão ser traduzidos em conceitos e conhecimentos (MEDEIROS; SURYA, 2012).

A educação patrimonial pode ser conceituada como um instrumento de 'alfabetização cultural', possibilitando ao indivíduo fazer a leitura do mundo em que está inserido, levando-o à compreensão do universo sociocultural e da trajetória histórico-temporal em que está imerso, sendo fruto desse processo o desenvolvimento da autoestima dos indivíduos interessados e da comunidade, com a conseqüente valorização de sua cultura (MEDEIROS; SURYA, 2012, p. 299).

---

4 "A cultura já não é mais um luxo inútil reservado a uma minoria de aristocratas privilegiados e a alguns criadores marginais. Torna-se cada vez mais um instrumento essencial de ação num mundo racionalizado que só pode ser dominado através da utilização de modos de pensar que dependem de um aprendizado cultural" (CROZIER, 1983, p. 125).

O turismo é, na atualidade, um dos eixos desencadeadores dessa espacialização, age desterritorializando e produzindo novas configurações geográficas. Assim é que regiões litorâneas originalmente ocupadas pelos indígenas, pescadores, comunidades tradicionais, os chamados ‘povos do mar’ são expropriadas para dar lugar às segundas residências, aos grandes resorts, às cadeias hoteleiras, aos restaurantes e demais equipamentos turísticos, como parques temáticos, por exemplo. Nessa produção espacial, faz-se necessário considerar a luta dos diferentes atores locais: os nativos usuários do espaço litorâneo que tentam defender suas propriedades, ou bens de usos, contrapondo-se aos interesses dos empresários, dos agentes imobiliários e do próprio Estado, estes que se interessam pelo valor de troca do espaço, pois o transformaram em mercadoria (CORIOLANO, 2006, p. 32).

Desconsiderar o fator acima trará repercussões negativas na execução da política patrimonial. Posteriormente, em vão o Estado gastará energia burocrática, na esfera administrativa, e judiciária, através das Instituições do Sistema de Justiça, caso queira obrigar a população a conservar o patrimônio.

Se as pessoas não participam da elaboração das regras e da execução da política que afeta diretamente um patrimônio privado, sob sua guarda, dificilmente tais regras se mostrarão eficazes, pois falta legitimidade democrática à norma. Daí a importância da construção de uma política patrimonial que esteja pautada na participação dos sujeitos interessados a se desenvolver, já que uma participação ativa daqueles resulta em uma distribuição mais equilibrada da concepção e controle das ações de desenvolvimento (HERMET, 2002), e que se utilize da denominada educação patrimonial, que reforçará a legitimidade firmada no processo de participação.

A educação patrimonial é ação fundamental para a preservação do patrimônio. A não realização repercute de forma negativa, pois se torna difícil obter o apoio da sociedade para a preservação desses bens, uma vez que ela, por desconhecimento quanto à importância deles para a manutenção da memória coletiva, não valoriza e, principalmente, rejeita as medidas de preservação impostas pelo poder público.

Quando a população se apropria e se reconhece nos bens culturais eleitos como representativos da nação, torna-se mais fácil atuar com políticas de preservação. Portanto, trabalhos de educação patrimonial que atuem na conscientização da população para a proteção do patrimônio são essenciais nas políticas de preservação (MEDEIROS; SURYA, 2012, p. 300).

O consumismo cultural não pode ser o único objetivo das políticas patrimoniais. O turismo, evidentemente, traz rendas (desenvolvimento econômico), mas não pressupõe que as populações locais terão acesso aos benefícios que uma distribuição de renda proporcionaria (acesso à educação, saúde, trabalho etc., como forma de desenvolvimento social).

Para Clerton Martins (2006), o turismo tendo adquirido um significado de reencontro dos indivíduos consigo na busca do que se perdeu, pois, em dados momentos e de acordo com o que se pode pagar, os indivíduos saem das cidades em busca de paraísos utópicos (lugar de reencontro, de fantasia, descanso, felicidade), sonhando com o exotismo do paraíso e de um reencontro consigo (construção de um tempo próprio, construído pelo próprio indivíduo), o que decorreria da perda por parte do homem da possibilidade de construir seu próprio tempo e de estar na maior parte de sua existência em ambientes artificializados (espaço e tempo no qual o indivíduo está obrigado a suportar e o qual não foi o mesmo quem construiu).

Não é demasiado lembrar que Pierre Bourdieu (2013) já havia analisado como o acúmulo de bens simbólicos é constitutivo dos hábitos através dos quais os indivíduos procurarão se diferenciar dos demais e assegurar a reprodução social, ou seja, a manutenção de determinado classicismo social<sup>5</sup>.

Os bens culturais possuem, também, uma economia, cuja lógica específica tem de ser bem identificada para escapar ao ‘economicismo’. [...] A definição de nobreza cultural é o pretexto para uma luta que, desde o século XVII até nossos dias, não deixou de opor, de maneira mais ou menos declarada, grupos separados em sua ideia sobre a cultura, sobre a relação legítima com a cultura e com as obras de arte, portanto, sobre as condições de aquisição, cujo produto é precisamente estas disposições: a definição dominante do modo de apropriação legítima da cultura e da obra de arte favorece, inclusive, no campo escolar, aqueles que, bem cedo, tiveram acesso à cultura legítima, em uma família culta, fora das disciplinas escolares; de fato, ela desvaloriza o saber e a interpretação erudita, marcada como ‘escolar’, até mesmo ‘pedante’, em proveito da experiência direta e do simples deleite (BOURDIEU, 2013, p. 9-10).

5 Pierre Bourdieu (2013, p. 56) diz que a disposição (senso) estética “como toda a espécie de gosto, ela une e separa: sendo o produto de condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência, ela une todos aqueles que são o produto de condições semelhantes, mas distinguindo-os de todos os outros e a partir daquilo que têm de essencial, já que o gosto é o princípio de tudo o que se tem, pessoas e coisas, e de tudo o que se é para os outros, daquilo que serve para se classificar a si mesmo e pelo qual se é classificado”.

Dessa maneira, o turismo cultural, realizado na cidade patrimonial, como nova forma de distinção àqueles que podem pagar, acaba se tornando um produto cultural (*mercancia*), sujeito às intempéries da indústria patrimonial, devendo a sociedade interessada ser esclarecida a respeito de suas falhas e o Estado agir para combatê-las ou deixá-la em níveis aceitáveis, sob pena de se comprometer o direito ao desenvolvimento cultural<sup>6</sup>.

Ora a cidade histórica, assim como o monumento individual, é transformada em produto de consumo cultural – reutilização ambígua, no melhor dos casos lúdica, e que dissimula sua natureza museal – ora, pode ser destinada a fins econômicos que se beneficiam simbolicamente de seu *status* histórico e patrimonial, mas que a ela não se subordinam.

O primeiro caso vê, pois, a cidade patrimonial posta em cena e convertida em cena: de um lado, iluminada, maquiada, paramentada para fins de embelezamento e midiáticos; de outro, palco de festivais, festas, comemorações, congressos, verdadeiros e falsos *happenings* que multiplicam o número dos visitantes em função da engenhosidade dos animadores culturais (CHOAY, 2006, p. 224).

Sob esse viés, a mera aplicação de políticas patrimoniais não pressupõe a existência de desenvolvimento cultural. Este só parece possível caso possibilite liberdade e capacitação à sociedade diretamente envolvida, buscando o comprometimento dos grupos afetados num projeto de gerencia e decisão dos assuntos de seu interesse (MARTINS, 2006, p. 44)<sup>7</sup>.

O acúmulo de capital cultural pode constituir um forte trunfo para se vencer as lutas simbólicas que são travadas na sociedade. Em anexo do livro *A dominação masculina*, Pierre Bourdieu (2014), ao analisar algumas questões sobre o movimento gay, diz que tal movimento, apesar de reunir indivíduos estigmatizados, reúne pessoas relativamente privilegiadas sob o ponto de vista do capital cultural, o que constitui um trunfo considerável nas lutas simbólicas, o que acabou os distinguindo dos demais grupos estigmatizados<sup>8</sup>.

6 “Atualmente, nas nossas sociedades de consumo e de cultura de massa, o uso do patrimônio, sua interpretação, até mesmo sua simulação – daqui em diante, por dispositivos virtuais –, passam por ser o instrumento de um desenvolvimento local ou nacional, em função do turismo e das práticas mercantis do saber e do lazer” (POLOUT, 2009, p. 200).

7 Clérton Martins (2006, p. 44) lembra que “a participação popular pode, muitas vezes, parecer não ser muito eficiente, porque demanda tempo, aumentando os custos e a complexidade do processo decisório. Entretanto, os benefícios do desenvolvimento não podem ser medidos exclusivamente pelos custos financeiros. A participação popular traz outros benefícios à comunidade e ao país”.

8 “Ora, o objetivo de todo movimento de subversão simbólica é operar um trabalho de destruição e de construção simbólicas visando a impor novas categorias de percepção e de avaliação, de modo a construir um grupo, ou, mais radicalmente, a destruir o princípio mesmo de divisão segundo o qual são produzidos

Dessa maneira, aos grupos estigmatizados que vivem em locais de forte apelo cultural, mas que não desfrutam das benesses desse capital contido, necessitam de autonomia e liberdade que proporcione a emancipação dos mesmos; tal emancipação, advirá com a remoção das principais fontes de privação das liberdades, como a pobreza, que não é apenas a mera ausência de renda, a carência de serviços públicos de qualidade, uma Administração repressiva e autoritária e limitações de oportunidades econômicas, já que o que os indivíduos conseguem alcançar está diretamente influenciado pelas liberdades políticas, econômicas e pelas condições emancipadoras como saúde e educação (SOUSA, 2011).

O desenvolvimento em suas diversas facetas (econômica, social, política e cultural) deve estar ligado diretamente às potencialidades do homem, devendo ter uma mensagem no sentido positivo, ou seja, comportando um elemento de intencionalidade, pois o desenvolvimento é invenção; as sociedades serão consideradas desenvolvidas na medida em que nelas o homem for capaz de lograr satisfazer as suas necessidades, de manifestar suas aspirações e exercer seu gênio criador, no qual a invenção e a implementação de novas estruturas sociais oportuniza o processo de desenvolvimento (FURTADO, 1984), sendo um processo de mudança em virtude do qual uma coletividade tem acesso a um melhor bem-estar, chegando a extrair do próprio meio, à custa de uma abertura ao exterior, os recursos que contém e que permaneciam até então pouco utilizados ou sem explorar (HERMET, 2002), o que representa um despertar ou uma redescoberta de uma riqueza cultural.

Outro empecilho ao êxito da política patrimonial parece estar na intransigência das regras que são postas pelos órgãos de gestão. Uma postura intransigente dos órgãos técnicos não é adequada porque vão na contramão da história das cidades. As arquiteturas e espaços não devem ser fixados por uma ideia intransigente de conservação, sendo preciso haver certa dinâmica, como aconteceu com a pirâmide do Museu do Louvre, em Paris (CHOAY, 2006). A estrutura burocrática patrimonial deve estar permeável aos anseios da sociedade interessada, podendo-se valer dos órgãos colegiados, com participação popular, para decidir questões mais sensíveis.

O princípio colegiado provou ser um poderoso meio educacional para fazer valer o ‘realismo’ na administração. Também tem possibilitado a inclusão de particulares socialmente influentes e, por conseguinte,

---

não só o grupo estigmatizante, como também o grupo estigmatizado. Este trabalho os homossexuais estão particularmente armados para realizar: eles podem pôr a serviço do universalismo, sobretudo nas lutas subversivas, as vantagens ligadas ao particularismo” (BOURDIEU, 2014, p. 171).

permitiu conciliar, em certa medida, o prestígio de notáveis e a prática dos empresários privados com a técnica especializada dos burocratas profissionais. Os corpos colegiados foram um dos primeiros órgãos que facilitaram a expansão do moderno conceito de ‘instituições públicas’ no sentido de entidades duradouras e impessoais. [...] Apesar de uma grande multiplicidade de conformações, os corpos colegiados, como tipo, apresentavam-se com base na especialização racional da posse do conhecimento técnico. [...] Com bastante regularidade, o princípio burocrático colegiado passou da autoridade central às autoridades inferiores mais diversas. Em unidades totalmente fechadas, e particularmente nas urbanas, a administração colegiada é a forma primitiva do governo de notáveis, como indicado anteriormente (WEBER, s/d, p. 75-76).

O monitoramento parece ser essencial ao planejamento de ações e à gestão, funcionando como uma atividade preventiva, ao permitir um maior controle sobre as mudanças e tendências de transformação, o que envolve a medição de qualidades e condições nas quase os responsáveis pelo gerenciamento ou gestão precisam concentrar esforços, seja no sentido de manutenção das ações que estão dando certo, como na prevenção de riscos ou ameaças potenciais ao que está sendo monitorado, ou seja, através do monitoramento, é possível evitar danos futuros e aplicar medidas de correção de curso à política patrimonial (LIRA, 2011).

Em uma visão burocrática, o monitoramento é visto como uma forma de supervisão, o que causa certo mal estar na gestão da política patrimonial, pois é tido como um controle externo que expõe os pontos de vulnerabilidade de determinada gestão; ocorre que essa atividade deve ser vista como um importante instrumento de informação para o processo de gestão e planejamento da conservação, já que possibilita que essa se pautem na manutenção e prevenção, em vez de ações curativas ou restaurativas (LIRA, 2011).

A gestão cultural, no Brasil, não é encarada como esfera onde se exijam virtudes daqueles que tomarão a frente da mesma, havendo certo descaso com os órgãos e entidades ligados a questão e falta de profissionalismo<sup>9</sup>, no sentido weberiano, da mesma. Aliado a isso, falta clareza, coerência e despreocupação com a eficácia dos recursos financeiros, escassos e mal aproveitados (DURAND, 2013).

9 Geralmente os gestores culturais não estão acostumados a trabalhar em equipe e nem suportam os processos de negociação, usando o posto executivo para realizar antigos caprichos e projetos pessoais, acabando por sobrepor às prioridades reclamadas pela eficiência, pelo bom-senso e por uma objetividade não afetada pelo narcisismo. Seria preciso evitar o clientelismo da gestão cultural, elevando o nível da gestão no conjunto da Administração Pública, avançando-se o seu profissionalismo (DURAND, 2013, p. 40-41).

É corriqueiro apontar-se na gestão pública de cultura no Brasil, para além de sua importância mínima no orçamento de governo, quatro entraves persistentes: *a.* fragmentação do fomento em um imenso conjunto de projetos sem conexão muito visível uns com os outros; *b.* a desarticulação crônica entre gestão municipal, estadual e federal; *c.* a descontinuidade de prioridades (quando são dadas a conhecer) e programas nas sucessões de governo; e *d.* dificuldades em se entrosar a gestão cultural com outras áreas afins (educação, turismo, ciência e tecnologia etc.) (DURAND, 2013, p. 129).

É bem verdade, no entanto, que o quadro acima de ineficiência da gestão é problemática que envolve a gestão de outras políticas públicas, quadro que decorre do crônico problema da burocracia brasileira, incapaz de se deixar permear às novas demandas sociais e ainda fortemente atrelada ao postulado clássico do princípio da legalidade<sup>10</sup>, que parece não receber significação semântica adequada aos novos tempos.

Welber Barral (2005), em seus estudos sobre desenvolvimento, além de criticar a persistência do sistema jurídico brasileiro em copiar modelos alheios, já havia alertado para a necessidade do mesmo em desenvolver mecanismos de avaliação quanto à eficácia e eficiência de normas anteriores:

Em outras palavras, não são poucas às vezes em que normas ‘que não pegaram’ são novamente reeditadas no Brasil, ou normas que se repetem sobre a mesma matéria. Nesse sentido, falta aos juristas brasileiros desenvolver mecanismos metodológicos de avaliação das normas, os quais deverão considerar tanto os impactos econômicos quanto sociais. A ausência desses mecanismos condena a sociedade brasileira a não aprender com os próprios erros (BARRAL, 2005, p. 60).

Uma política cultural, no que se inclui a questão patrimonial, não pode ser feita a base de amadorismo e na eleição de critérios estéticos pessoais de seus gestores. Quatro princípios parecem resumir o que pode se esperar de uma política cultural democrática e eficiente, segundo José Carlos Durand (2013):

a) *Qualidade* (estética ou científica, conforme se trate de cultura artística ou científica), no qual o Estado, ante as falhas do mercado no setor, sem se tornar ele próprio o produtor da cultura, deve estimular atividades culturais, ajude a assegurar o fluxo de bens e atividades culturais;

---

10 Eduardo Novoa Monreal (1988, p. 21) já havia constatado o alto prestígio teórico da legislação tradicional e o pouco apreço pela legislação moderna pelos profissionais do direito na América Latina, o que se aplica à legislação a respeito da tutela do patrimônio cultural imobiliário.

b) *Diversidade*, a garantir um fluxo suficiente para oferecer ao cidadão reais opções de consumo cultural, dentro de cada segmento artístico e entre os mesmos. Neste ponto, o papel do Estado na direção das políticas culturais deve ser objeto de bastante controle. Não é demasiado esquecer que o Estado é controlado por aqueles que o dirigem, o que evidentemente poderá comprometer a diversidade das políticas culturais.

A teoria, dominante em nosso meio, apresenta-nos abstratamente o Estado como a instituição política suprema, encarregada de guiar uma sociedade humana à obtenção de seus fins. Esses fins se alcançam com a outorga, a cada um de seus membros, dos meios apropriados para que logrem o mais pleno desenvolvimento humano e para que obtenham a maior felicidade terrena. Com isso, o Estado fica convertido em tutor e custódio do 'bem comum', princípio também abstrato, que se presta, e se prestou, a mais de uma manipulação, em proveito de grupos minoritários. [...] A pretendida neutralidade do Estado, sua suposta impessoalidade e a sugerida ideia de que é apto para se por a serviço de qualquer ideologia 'que democraticamente, conquiste o poder', são outras tantas fábulas destinadas a alentar vãs esperanças, a apaziguar impaciências e a quebrar rebeldias. Porque, na realidade, o Estado e sua ação se impregnam dos interesses, cobiças e paixões dos homens de carne e osso que os manejam (MONREAL, 1988, p. 179).

c) *Preservação de identidades*, devendo a cultura ser um território no qual se afirmem e reafirmem as diversas identidades que fazem parte do multiculturalismo do país (identidades nacionais, regionais, étnicas, sexuais, etárias, religiosas etc.), contrapondo-se à força globalizante e massificadora da indústria cultural internacional ou de qualquer outra instância empenhada em fazer diminuir tais diferenças;

d) *Disseminação de valores*, em que os significados disseminados através da cultura expressem valores reconhecidos como positivos para o ser humano, apesar do risco e da dificuldade em se definir o que seja positivo ou negativo o reconhecimento de tais valores religiosos, étnicos, nacionais, concepções estéticas e estilos de vida que caracterizam o mundo atual.

Como bem lembra José Afonso da Silva (2001), o papel do Estado no trato das políticas culturais é algo complexo, pois o direito à cultura exige uma ação positiva do mesmo, cuja realização efetiva requer a existência de uma política cultural, devendo-se atender valores aparentemente em conflito: de um lado, fica sujeita à função negativa de respeito à liberdade cultural; de outro, exerce uma função positiva de promoção cultural objetivando realizar o princípio da igualdade no campo da cultura, o que significa promover a democracia cultural.

Indaga-se, sob esse viés, em que consistiria uma democracia cultural? José Afonso da Silva (2001) responde que a mesma pode se apresentar sob três aspectos: a) por um lado, não tolher a liberdade de criação, expressão e de acesso à cultura, por qualquer forma de constrangimento ou de restrição oficial; b) antes, criar condições para a efetivação dessa liberdade num clima de igualdade; c) por outro lado, favorecer o acesso à cultura e o gozo dos bens culturais à massa da população excluída.

A presença governamental na cultura é questão controversa de longa data, muito longe do consenso que a legitima, por exemplo, em saúde, educação ou infraestrutura. A controvérsia se funda na desconfiança de que a presença do governo pode facilmente descambar em ‘dirigismo cultural’ e em exercício de censura, à semelhança do que aconteceu durante os totalitarismos do século XX.

Como precaução, as leis que disciplinam a atuação do governo, nas recentes democracias de mercado, tendem a restringir sua presença em cultura a funções de animação, apoio material e coordenação operacional das formas de expressão originárias da sociedade, sendo o poder coercitivo limitado apenas, quando necessário, à preservação do patrimônio (DURAND, 2013, p. 148).

Conclusivamente, neste ponto, para que a política patrimonial funcione de forma satisfatória, de modo a impulsionar o desenvolvimento cultural, inevitavelmente parece que há necessidade de que sejam estabelecidas regras claras. Sistemas claros de regras e punições, com uma imposição rigorosa, podem fazer diferença para os padrões de comportamento (SEN, 2000).

A existência de um sistema jurídico confuso pode ter implicações extremamente negativas para a promoção do desenvolvimento. Em primeiro lugar, porque permite a existência de duas categorias de cidadãos, aqueles que conhecem os limites e a flexibilidade das regras e aqueles que se sujeitam à sua faceta mais autoritária. Em segundo lugar, porque um sistema jurídico instável e facilmente modificável tem implicações negativas para investimentos e para a criação de riquezas. Em terceiro lugar, porque a falta de previsibilidade afeta as garantias de liberdade e de confiança na estrutura social (BARRAL, 2005, p. 50-51).

Não se pode desconsiderar a própria ética capitalista no fomento de valores na comunidade, principalmente aqueles que estimulem a autonomia

das pessoas, pois, embora o capitalismo seja visto com frequência como um sistema que só funciona baseado na ganância, o funcionamento eficiente da economia capitalista depende, em verdade, de poderosos sistemas de valores e normas. O capitalismo, concebido, de forma açodada, como um sistema baseado em um comportamento ganancioso, é uma subestimação da ética do mesmo, que contribuiu enormemente para formidáveis realizações (SEN, 2000)<sup>11</sup>.

O êxito do capitalismo na transformação do nível geral de prosperidade econômica no mundo tem se baseado em princípios e códigos de comportamento que tornaram econômicas e eficazes as transações de mercado. Para fazer uso das oportunidades oferecidas pelo mecanismo de mercado e aproveitar melhor a troca e o comércio, os países em desenvolvimento precisam atentar não apenas para as virtudes do comportamento prudente, mas também para o papel de valores complementares, como formar e manter a confiança, resistir às tentações da corrupção disseminada e fazer da garantia um substituto viável para a imposição legal punitiva (SEN, 2000, p. 303).

Raymundo Faoro (2001) já havia alertado o quanto a livre iniciativa no Brasil foi sabotada em sua gênese, tendo em vista que a estrutura do Estado foi utilizada como uma das poucas formas de ascensão social.

Os servidores públicos – nobres e burocratas – vestiam-se com as roupas das manufaturas inglesas, cobriam as mulheres de jóias lavradas na Holanda, comiam o trigo importado, tudo à custa do ouro que, célere, mal lhes pousava nas mãos. Quando um brado de pessimismo aponta a miséria do dia seguinte, é ainda ao Estado que se pede o remédio, o Estado fonte de todos os milagres e pai de todas as desgraças. [...] O que realmente fomos: nulos, graças à monarquia aristocrática! Essa monarquia, acostumando o povo a servir, habituando-o à inércia de quem espera tudo de cima, obliterou o sentimento instintivo da liberdade, quebrou a energia das vontades, adormeceu a iniciativa; quando mais tarde lhe deram a liberdade, não a compreendeu; ainda hoje não a compreende, nem a sabe usar dela ... Os netos dos conquistadores de dois mundos podem, sem desonra, consumir no ócio o tempo e a fortuna, ou mendigar pelas secretarias um *emprego*: o que não podem,

---

11 Amartya Sen (2000, p. 299), não ignora, no entanto, que, apesar de sua eficácia, a ética capitalista é, em verdade, muito limitada em diversos aspectos, ligados particularmente a questões de desigualdades econômicas, proteção ambiental e necessidade de diferentes tipos de cooperação que atuam externamente ao mercado. Para combater, essas limitações, falhas de mercado, deve o Estado intervir.

sem indignidade, é *trabalhar!* Uma fábrica, uma oficina, uma exploração agrícola ou mineira, são coisas impróprias de nossa fidalguia. Por isso as melhores indústrias nacionais estão nas mãos dos estrangeiros, que com elas se enriquecem, e se riem de nossas pretensões. Contra o trabalho manual, sobretudo, é que é universal o preconceito: parecemos um símbolo servil! Por ele sobem as classes democráticas em todo o mundo, e se engrandecem as nações; nós preferirmos ser uma aristocrática de pobres ociosos, a ser uma democracia próspera de trabalhadores (FAORO, 2001, p. 105-106).

Nesse cenário, além das questões já levantadas, parece que o êxito da política patrimonial residirá numa diminuição da atividade estatal e um aumento da atividade dos indivíduos, devidamente emancipados, econômica, social, política e culturalmente, alimentando-se o auto interesse dos indivíduos que experimentarão aquela<sup>12</sup>.

Não parece que o êxito de qualquer política pública esteja na delegação de sua elaboração ou gestão ao Judiciário. Esse excessivo deleguismo, seja do parlamento, seja do executivo, acaba comprometendo as relações democráticas, pois tira da sociedade e monopoliza em uma figura estatal, o juiz, o poder decisório de uma decisão que deveria ser coletiva.

Com a apropriação dos espaços jurídicos livres por uma Justiça que faz das normas ‘livres’ e das convenções morais o fundamento de suas atividades reconhece-se a presença da coerção estatal, que na sociedade marcada pela delegação do superego se localiza na administração judicial da moral. A usurpação política da consciência torna pouco provável que as normas morais correntes mantenham seu caráter originário. Elas não conduzem a uma socialização da Justiça, mas sim a uma funcionalização das relações sociais, contra a qual as estruturas jurídicas formais outrora compunham uma barreira. O fato de que pontos de vista morais não sejam delegados pela base social parece consistir tanto na única proteção contra sua perversão

---

12 “Assim entendidas, as instituições de um país, tanto quanto as de uma comunidade específica, estão muito longe de se basearem unicamente em um aparato constitucional – no caso de um país- ou normativo e hierárquico – no caso de um ambiente local – escrito ou, inclusive, não escrito e consuetudinário. Pelo contrário, englobam uma miríade de convenções cujas lógicas acumuladas regulam a totalidade do “funcionamento” do país ou do meio em questão, inclusive quando estão mal adaptados a seu ambiente, mas sem poder assumir o alto custo social de sua modificação. Disto de uma maneira mais plástica: em vez de pensar em instituições simplesmente, teríamos que pensar a esse respeito com a imagem de uma espécie de gramática institucional, dotada de um alcance quase previsível, cujos arcanos, cuja sintaxe e cujo vocabulário seriam explorados de forma suficientemente pormenorizada e que, a princípio, conviria não modificar a não ser em poses infinitesimais e, se isso ocorresse, sabendo por que se a infringe e com que probabilidade de êxito” (HERMET, 2002, p. 123).

como também em obstáculo para a unidimensionalidade funcionalista (MAUS, 2000, p. 202).

O papel ideal do Estado consiste na regulação das indústrias culturais, fazendo com que a diversão proporcionada por aquela seja compatível com as exigências de um desenvolvimento duradouro e efetivo, baseado em um capital social preexistente, mas que deve ser remodelado e conciliado com tal finalidade (HERMET, 2002).

Sem as premissas acima, a política patrimonial desembocará no insucesso decorrente de sua desarticulação entre aquilo que for planejado pela burocracia estatal e os anseios da sociedade civil, o que ocasionará a sua falta de efetividade.

Nesse contexto, faz-se necessário resgatar a participação da sociedade civil para que a mesma possa participar do debate que desencadeará as regras que permearão as políticas patrimoniais, sob pena destas últimas, mais uma vez, irem parar no banco dos réus.

## 2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve a preocupação de discutir o papel do Judiciário, de maneira geral, frente às políticas públicas, em especial a política patrimonial, situando o contexto político, social e jurídico em que se deu o seu protagonismo diante das outras funções estatais clássicas (legislativa e executiva).

Os problemas decorrentes da execução da política patrimonial foram abordados, inicialmente, como sintomas de um país fortemente atrelado aos parâmetros traçados pela burocracia.

Em seguida, apresentou-se um apanhado de discussões em torno dos problemas em torno da execução da política patrimonial brasileira, onde se procurou discutir as principais razões de insucesso da mesma, principalmente aqueles decorrentes da falta de articulação entre o Poder Público e a sociedade civil.

Dessa forma, a discussão trouxe à tona o papel emergente das Instituições dos Sistemas de Justiça brasileiras, em especial da magistratura, que passou assumir o encargo de cobrir as omissões legislativas e administrativas, o que explica a crescente judicialização das mais diversas políticas públicas, no que se inclui a patrimonial, sufocada pelo burocratismo de sua tecnocracia e de um sistema federativo, desacostumado a dialogar solidariamente, o que, em linguagem metafórica, levou aquela para o banco dos réus, fazendo-se necessária uma gestão eficiente para enfrentar velhos problemas e albergar novos direitos.

## REFERÊNCIAS

BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Singular, p. 31-60, 2005.

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

\_\_\_\_\_. *A distinção: crítica social do julgamento*. 2. ed. Tradução de Daniela Kern e Guilherme J. F. Teixeira. Porto Alegre: Zouk, 2013.

\_\_\_\_\_. *A dominação masculina: a condição feminina e a violência simbólica*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: BestBolso, 2014.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. 4. ed. Tradução de Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade – UNESP, 2006.

CORIOLO, Luzia Neide. Espaço, poder e exclusão: contexto econômico-social do patrimônio cultural do lugar turistificado. In: MARTINS, Clerton (org.). *Patrimônio cultural: da memória ao sentido do lugar*. São Paulo: Roca, p. 31-37, 2006.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Tradução de Juan A. Gili Sobrino. Brasília: UnB, 1981.

\_\_\_\_\_. *A sociedade bloqueada*. Tradução de Maria Lúcia Álvares Maciel. Brasília: Editora da UnB, 1983.

DURAND, José Carlos. *Política cultural e economia da cultura*. Cotia: Ateliê Editorial. São Paulo: Edições SESC, 2013.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

HERMET, Guy. *Cultura e desenvolvimento*. Tradução de Vera Lúcia Lúcia Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 2002.

LIRA, Fláviana Barreto. *Patrimônio cultural e autenticidade: montagem de um sistema de indicadores para o monitoramento*. Recife: UFPE, 2011.

MARTÍN, Adolfo Aurióles. *Introducción al derecho turístico: derecho privado Del turismo*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

MARTINS, Clerton. Patrimônio cultural e identidade: significado e sentido do lugar turístico. In: MARTINS, Clerton (org.). *Patrimônio cultural: da memória ao sentido do lugar*. São Paulo: Roca, p. 39-50, 2006.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na sociedade “órfã”. In: *Novos Estudos*, Tradução de Martonio Lima e Paulo Albuquerque, São Paulo, CEBRAP, n. 58, nov. 2000.

MEDEIROS, Mércia Carrera de; SURYA, Leandro. A importância da educação patrimonial para a preservação do patrimônio. In: CHUVA, Márcia; NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. *Patrimônio cultural: políticas e perspectivas de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad – FAPERJ, p. 293-301, 2012.

MENDONÇA, Lúcia Glicério. Museus e políticas públicas no Brasil: uma leitura. In: PAULA, Zuleide Casagrande de; MENDONÇA, Lúcia Glicério; ROMANELLO, Jorge Luís (org.). *Polifonia do patrimônio*. Londrina: EDUEL, p. 145-176, 2012.

MONREAL, Eduardo Novoa. *O direito como obstáculo à transformação social*. Tradução de Gérson Pereira do Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988.

MONTYSUMA, Marcos. Amazônia patrimônio e cultura. In: PAULA, Zuleide Casagrande de; MENDONÇA, Lúcia Glicério; ROMANELLO, Jorge Luís (org.). *Polifonia do patrimônio*. Londrina: EDUEL, p. 381-401, 2012.

POLOUT, Dominique. *Uma história do patrimônio no Ocidente, séculos XVIII-XXI: do monumento aos valores*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Fernando Fernandes da. *As cidades brasileiras e o patrimônio cultural da humanidade*. 2. ed. São Paulo: Peirópolis – Editora da USP, 2012.

SILVA, João Ricardo Costa. O processo de patrimonialização do Centro Antigo de São Luís: práticas patrimoniais desenvolvidas pelo Poder Público. In: CHUVA, Márcia; NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. *Patrimônio cultural: políticas e perspectivas de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad – FAPERJ, p. 269-279, 2012.

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

SOUSA, Monica Teresa Costa. *Direito e desenvolvimento: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação*. Curitiba: Juruá, 2011.

TAMASO, Izabela M. Por uma distinção dos patrimônios em relação à história, à memória e à identidade. In: PAULA, Zuleide Casagrande de; MENDONÇA, Lúcia Glicério; ROMANELLO, Jorge Luís (org.). *Polifonia do patrimônio*. Londrina: EDUEL, p. 21-46, 2012.

WEBER, Max. *O que é a burocracia*. Brasília: Conselho Federal de Administração, s/d.

