



A EFETIVIDADE DO DIREITO AO PATRIMÔNIO CULTURAL NO TERRITÓRIO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO

Marjorie Prado Junqueira de Faria

Universidade Federal do ABC | marjorie.prado@ufabc.edu.br

Silvia Helena Passarelli

Universidade Federal do ABC | silvia.passarelli@ufabc.edu.br

Sessão Temática ST 9 – Cidade, história e cultura em disputa

Resumo: O presente artigo tem por finalidade tecer considerações sobre a efetividade do direito ao patrimônio cultural, com enfoque na análise da governança de políticas públicas locais. Por meio de uma revisão bibliográfica, o escopo da discussão foi discorrer sobre conceitos sobre patrimônio cultural, os desafios de aplicação do enunciado normativo constitucional à luz dos instrumentos de salvaguarda previstos dentro da esfera pública, debatendo como os atores e as redes, principalmente, entre a relação dos entes federativos se dão na tutela dos bens culturais. Buscou-se aventar sobre a aplicação dos instrumentos de proteção ao patrimônio cultural e os entraves em sua aplicação, seja no desenho institucional da política pública, seja em sua vocação e engajamento dos atores públicos e da sociedade civil, dentro da esfera participativa, que concerne à governança e o entendimento no arranjo espacial local.

Palavras-chave: território, política pública, direito ao patrimônio cultural, efetividade, atores e redes.

THE EFFECTIVENESS OF THE RIGHT TO CULTURAL HERITAGE IN THE TERRITORY: CONSIDERATIONS ON THE GOVERNANCE OF PUBLIC POLICIES AND PROTECTION INSTRUMENTS

Abstract: *The purpose of this paper is to consider the effectiveness of the right to cultural heritage, focusing on the analysis of the governance of local public policies. Through a bibliographical review, the discussion aimed to explore concepts related to cultural heritage and the challenges of applying the constitutional normative framework in light of the safeguarding instruments provided within the public sphere. It examined how actors and networks, particularly in the relationships between federative entities, contribute to the protection of cultural assets. The paper sought to analyze the application of cultural heritage protection instruments and the obstacles to their implementation, whether due to the institutional design of public policy or the engagement of public actors and civil society within the participatory sphere. The discussion also touched on governance and the understanding of these dynamics within the local spatial arrangement.*

Keywords: *territory, public policy, right to cultural heritage, effectiveness, actors and networks.*

LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO AL PATRIMONIO CULTURAL EN EL TERRITORIO: CONSIDERACIONES SOBRE LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN

Resumen: *El propósito de este artículo es realizar consideraciones sobre la efectividad del derecho al patrimonio cultural, centrándose en el análisis de la gobernanza de las políticas públicas locales. A través de una revisión bibliográfica, el alcance de la discusión fue explorar conceptos sobre patrimonio cultural, así como los desafíos de aplicar el enunciado normativo constitucional a la luz de los instrumentos de salvaguardia previstos en el ámbito público, debatiendo cómo actores y redes, principalmente en la relación entre entidades federativas, intervienen en la protección de los bienes culturales. Buscamos discutir la aplicación de los instrumentos de protección del patrimonio cultural y los obstáculos en su implementación, ya sea en el diseño institucional de la política pública o en la vocación y compromiso de los actores públicos y de la sociedad civil dentro del ámbito participativo, que concierne a la gobernanza y la comprensión de la disposición espacial local.*

Palabras clave: *territorio, política pública, derecho al patrimonio cultural, efectividad, actores y redes.*

INTRODUÇÃO

No atual cenário de produção de espaço urbano, as dinâmicas territoriais se modificam, todavia nem sempre as instituições acompanham as transformações no seio social.

Expressões culturais se transformam e, até mesmo, desaparecem, evidenciando uma estética do apagamento nos territórios. A formação da cultura é dinâmica, um processo contínuo que jamais será estanque, e, por isso, os patrimônios culturais acompanham a transformação e as políticas públicas que o cercam também o devam.

Por meio de uma revisão bibliográfica, o presente artigo teve por escopo costurar conceitos de patrimônio por Canclini (2013), Meneses (2006); efetividade de direito e política pública por Barroso (2013) e Araújo (2017) respectivamente; redes e atores Marques (2003) e governança Capella (2008).

Sabendo-se dos enunciados normativos constitucionais que trazem obrigações ao Estado na preservação dos patrimônios culturais, há que se saber que a garantia do direito fica atrelado às políticas públicas em diferentes entes federativos.

A administração pública então produz programas e projetos à luz dos instrumentos destacados na redação constitucional como forma de atender o preceito fundamental jurídico. Todavia, em se tratando de bens materiais e imateriais, de distintas naturezas pela essência simbólica inerente às referências culturais, a política pública pode não atender o escopo da salvaguarda ou até mesmo, seguindo programas específicos de atores dentro e fora do Estado, distorcê-los e enfraquecê-los como modelo de processo.

A formulação de políticas públicas depende de atores, informações e estratégias. A efetividade do direito está calcada neste processo político e jurídico, dentro de uma abordagem intra e entre organizações junto às comunidades locais.

PATRIMÔNIO CULTURAL

Patrimônio cultural é um conceito chave para o planejamento urbano e regional, já que nasce da importância de se pensar identidade e cultura à luz do território do ponto de vista institucional. É uma forma potente de discutir conceitos transversais, assim como a política pública para o espaço relacional deve se dar.

Para entender a relação entre identidade e território, destaca-se a reflexão de Haesbaert, para quem as ressignificações e reidentificações estão permeadas por jogos de poder, ora mais impositivos, ora não, resvalando na desigualdade social marcada pela dominação. Por isso, identificar (-se), nós e os outros, envolve classificação e como se ressignifica o mundo, inclusive por meio dos territórios que são objetos de intensa disputa entre aqueles que os classificam. (Haesbaert; Araújo, 2007).

Segundo o mesmo autor, “não há território sem alguma identificação e valorização simbólica (positiva ou negativa) do espaço pelos seus habitantes” (Haesbaert, Araújo 2007). Não existe

território que não carregue uma valoração simbólica, visto que a construção identitária é inerente à realidade espacial. Haesbaert cita Strauss, para quem

A luta para afirmar as diferentes identidades tem consequências e condições materiais [...] uma das bases, portanto, que pode dar mais consistência e eficácia ao poder simbólico na construção identitária, diz respeito a referenciais espaciais, materiais (no presente e no passado) aos quais a identidade faz referência. (HAESBAERT; ARAÚJO, 2007, p. 43).

Patrimônio cultural é um conjunto de bens materiais e imateriais que representam a cultura de um grupo de indivíduos e se dá no perfazimento da identidade cultural destas pessoas ou grupos, que se identificam e criam laços de pertencimento e afeto com os bens culturais de determinado território. No que concerne ao conceito de patrimônio que se dá entre inúmeras vertentes, ficaremos com Nestor Canclini, cujo entendimento se destaca em três pontos fundamentais:

1) patrimônio não inclui somente herança de um povo, expressões mortas da cultura – sítios arqueológicos, arquitetura colonial, antigos objetos em desuso, mas também os bens culturais, visíveis e invisíveis: novos artesanatos, línguas, conhecimentos, documentação e comunicação do que se considera apropriado através das indústrias culturais; 2) ampliou-se a política patrimonial de conservação e administração do que foi produzido no passado de usos sociais que se relacionam a esses bens com as necessidades contemporâneas da maioria, 3) em oposição a uma seletividade que privilegiava os bens culturais produzidos pelas classes hegemônicas – pirâmides, palácios, objetos ligados à nobreza ou aristocracia – reconhece-se que o patrimônio de uma nação também se compõe de produtos da cultura popular: música indígena, textos dos camponeses e operários, sistemas de autoconstrução e preservação dos bens materiais e simbólicos elaborados por todos os grupos sociais. (Canclini, [s.d.], p. 95-96).

Incluindo à concepção de Canclini, percebemos a dinâmica e relação entre meio ambiente e cultura como relevantes para conceituação de patrimônio de uma forma mais ampla. Então paisagem cultural é um conceito que se soma e amplia a interpretação sobre território e sua apropriação e produção.

O termo paisagem, tomado por diversos campos do conhecimento e da arte, é polissêmico e possui acepções variadas, e também se desdobra, nos dias atuais, nas problematizações do Patrimônio com a categoria de Paisagem Cultural. Para Paisagem Cultural, um dos denominadores comuns das definições para o Patrimônio é o seu entendimento como «obra conjugada do homem e da natureza». (Magalhães, 2013, p. 10).

Muitas são as definições que cercam patrimônio cultural. O debate sobre sua valorização iniciou-se no século XIX, verificando uma prevalência das discussões na França, posterior à Revolução, entendendo uma visão institucional do patrimônio como construção física. A partir daí, há um refinamento na interpretação do conceito de patrimônio no decorrer dos séculos no âmbito da materialidade na marcação do espaço. Já em 1837, na primeira Comissão dos Monumentos Históricos, as obras foram divididas em três grandes categorias: remanescentes da Antiguidade, edifícios religiosos da Idade Média e castelos. (Choay, 2006 *apud* Souza; Grippa, 2011,). Após esse período, com mais intensidade no século XIX e parte do

XX, ocorreu uma grande preocupação com a preservação e restauração e o que se verificou foi apenas uma ampliação dos bens passíveis de serem considerados patrimoniais e o próprio conceito não foi questionado. (Souza; Grippa, 2011).

A EFETIVIDADE DO DIREITO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ASPECTO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Segundo Barroso (2013), a eficácia social da norma constitucional é o cumprimento efetivo do direito por parte de uma sociedade, ao reconhecimento do direito pela comunidade, assim como seus efeitos que uma regra suscita por meio de seu cumprimento (Reale, 1973 apud Barroso 2013). Seria a concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos. Destaca ainda, que ao estudar a capacidade de tais normas produzirem efeitos, deixou de lado a cogitação de saber se esses efeitos efetivamente se produzem. (Barroso, 2013, p.65)

O autor adverte que o direito existe para realizar-se, e o direito constitucional não foge a este designio. Resumindo então no que diz respeito à efetividade da Lei maior: 1) as normas constitucionais devem estruturar-se e ordenar-se de forma tal que possibilitem a pronta identificação da posição jurídica em que investem os jurisdicionados; 2) tais posições jurídicas devem ser resguardadas por instrumentos de tutela adequados, aptos à realização prática. (Barroso, 2013, p. 66)

A partir da constatação dos desafios de atuação do poder público em muitas instâncias da federação, no que se refere à proteção de bens culturais, a investigação busca trazer a ciência jurídica e a política pública para percebimento da atuação estatal e governança, como destacado, o patrimônio constitui uma relação com a comunidade em seu território.

Sabendo-se da proteção constitucional dada ao patrimônio cultural, foca-se nos dispositivos constitucionais, artigos 23, 30 e 216¹, segundo os quais todo ordenamento pátrio deve se

¹ Acrescenta-se o art.30 de modo a problematizar a competência exclusiva e suplementar do município em virtude da predominância do interesse local.

[...] Art. 23. É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; [...] III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...] Art. 30. Compete aos municípios: [...] IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

atentar à proteção ao patrimônio cultural e que se dá em diferentes escalas e entes, atuando no pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal, atendendo princípios, a formalidade e eficácia. Todavia, sem a ciência jurídica saber de certo a mudança no mundo dos fatos, o território, não se saberá se há efetividade da norma. E a proteção jurídica ao patrimônio cultural está alinhavada às políticas públicas como garantia de preservação e valorização.

É importante destacar que Dalari Bucci menciona que

política pública é o programa de ação governamental que resulta em um processo ou conjunto de processos de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006, p. 39 *apud* Araújo, 2017, p. 126).

Araújo (2017) aduz que, no campo da ação-coordenação, deve-se considerar que o ideal de uma política pública, vista pelo direito, não se esgota na validade, nem na eficácia jurídica, diria, trata-se de buscar efetividade, que significa resultar no atingimento dos objetivos sociais a que se propôs, obter resultados em certo espaço tempo. A elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas realizam-se com base em instrumentos normativos.

À aclaração dos dispositivos constitucionais de competência administrativa, o legislador ensejou competência comum entre os três níveis da federação, portanto todos os entes políticos possuem competência para proteger os patrimônios culturais. Não obstante, nessa configuração, ressaltando um ponto diferenciador, no texto constitucional há a competência legislativa de natureza concorrente, que pertence apenas à União, Estados e Distrito Federal, todavia os municípios podem legislar interpretando a competência suplementar para assuntos de interesse local (Beltrão, 2009, p.132)

Percebe-se que no artigo 216, o enunciado constitucional estabelece que *o poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.* (Brasil, 1998, grifo nosso)

[...] Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º *O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.* (grifo nosso)

Em face desses instrumentos normativos estabelecidos pelo legislador, é relevante entendê-los na rede de atuação estabelecida entre poder público e sociedade civil. Além da atuação da administração pública, a população deve participar das tomadas de decisão sobre as políticas de patrimônio cultura.

Losekann (2012) entende que a efetividade deve ser entendida como a influência nas decisões políticas (Avritzer, 2011 *apud* Losekann, 2012), não pode ser tomada como um processo linear, mas precisa ser pensada levando-se em consideração o seu alcance institucional. A efetividade como o grau de alcance que o processo participativo entre demandas antagônicas. “Em relação ao aspecto da efetividade, já observamos que se trata de um conselho com poder de implementar as suas decisões e, ainda, que tem poder de normatização” (Losekann, 2012, p. 189)

A autora destaca, ainda que existe outro indicador da efetividade desse espaço que consiste na percepção dos atores, ponderando a importância das organizações da sociedade civil aos Conselhos como forma de concretizar demandas ou influenciar a política. Dentro da discussão sobre meio ambiente, a qual patrimônio cultural está atrelado, a autora destaca que “percepção de eficácia, expressa em palavras ou traduzida na presença concreta (alto quórum) das organizações em todo o processo que envolve o trabalho do Conselho, aponta para a alta efetividade, a exemplo do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente)” (Losekann, 2012, P. 190).

Nesse sentido, viceja a relação entre poder público e a sociedade civil, invoca-se a discussão sobre o conceito de governança, notabilizando o entendimento da autora Ana Capella.

Consoante Capella

governança é a capacidade de o estado executar suas funções, sejam estas de prestação direta de serviços públicos, ou de controle de atores não estatais na execução desses serviços, por meio de contatos de gestão, terceirização, entre outros mecanismos. (Capella, 2008, p.7).

Dentro do processo de formulação de políticas, a autora aduz que, ao invés de instituições formais encarregadas pela formulação de políticas, redes compostas por diferentes atores exerceriam influência crescente sobre as formas e os meios de produção de bens e serviços públicos. O Estado deixaria de exercer o controle direto sobre os serviços públicos e passaria a exercer influência sobre as redes das quais também faz parte, em conjunto com organizações não governamentais. (Capella, 2008, p. 8).

Repensando a atuação de uma Administração Pública menos enrijecida, cogita-se

a nova administração pública ou gerencialismo; boa governança, comparada a eficiência, transparência, meritocracia e equidade; interdependência internacional e interjurisdicional; sistemas de gestão não governamentais; a nova economia política, incluindo a mudança da provisão estatal de serviços para o Estado regulador; redes de gestão. (Capella, 2008, p. 9)

Percebe-se que pensando os processos de atuação do Estado, a governança é a forma como se operacionalizam as políticas governamentais, sua eficiência e seus impactos em um contexto de crescente pluralidade e complexidade. (Capella, 2008)

Pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. (Brasil, 1995, p. 13 *apud* Capella, 2008, p. 15)

Ao se pensar patrimônio cultural e os aspectos de política pública que o envolvem, ainda que respaldado constitucionalmente pelas três esferas administrativas, Varine (2013) compreende que o patrimônio constitui as raízes visíveis da comunidade em seu território. Nessa esteira, para além da escala de reconhecimento em que o patrimônio cultural está imerso, evidentemente, a comunidade que o cerca tem relação afetiva e de pertencimento, assim o espaço urbano e rural com sua comunidade devem partilhar dos mecanismos de preservação, já que há estreita relação com a memória local, mesmo que um patrimônio cultural local ganhe reconhecimento em âmbito estadual, federal e até internacional.

Meneses aduz que o município é o local da fruição, estas considerações, acredito, são suficientes para ressaltar o município – e não o estado, a região, o país, o mundo – como o locus privilegiado da fruição concreta, aprofundada e diversificada da cidade como bem cultural. (Meneses, 2006, p. 40)

A municipalidade, aqui dentro do campo das políticas públicas, conformiza o fundamento na descentralização e municipalização da gestão e os desafios de suprir o déficit institucional de efetividade dos instrumentos de política pública de proteção ao patrimônio cultural. Tal assertiva assenta-se na premissa segundo a qual, ainda que a previsão legal estabeleça a obrigação do Estado na execução das políticas públicas, na esfera da governança, ainda há pouca efetividade devido aos atores que participam do processo.

Levando em consideração a municipalidade, Marques (2003) debate sobre atores, instituições políticas e redes sociais nas literaturas sobre o poder na cidade, pensando nas políticas urbanas e a relação entre os processos políticos de políticas públicas. Assim, enquadrando a literatura sobre a política local, adverte sobre três linhas explicativas sobre a política local: “a teoria das elites, o pluralismo e o marxismo” (Marques, 2003, p.14).

Marques, citando Floyd Hunter sobre o governo urbano na cidade de Atlanta, nos EUA, destaca a estrutura de poder local seria composta por uma pirâmide das decisões de política pública, tendo no seu topo uma elite composta principalmente (mas não apenas) por empresários de sucesso e lideranças políticas de destaque.

Essa pirâmide, por sua vez, seria composta por indivíduos localizados no topo de pirâmides de poder “temáticas” relativas a instituições e associações. O estudo cita quatro tipos de instituições (econômicas, governamentais, religiosas e educacionais), assim como três tipos de associações (profissionais, cívicas e culturais). As pirâmides das instituições religiosas e educacionais, assim como das associações cívicas e culturais, veiculariam influência apenas em assuntos de política muito específicos, sendo a maior parte dos processos de decisão definidos sob a influência das duas primeiras instituições e a primeira associação. **A principal conclusão, nesse sentido, é que a conformação do jogo do poder local, marcado pelo controle da elite, assim como a manutenção desse controle de maneira estável no tempo, levariam a que as políticas implementadas seguissem sempre os interesses dos indivíduos ali representados, tornando completamente viciados os resultados do governo sob a democracia representativa** (Marques, 2003, p.14-15, grifo nosso)

O autor também menciona a teoria dos pluralistas, a sociedade seria composta por uma pluralidade de grupos, cada qual com seus instrumentos de poder e seus interesses específicos e temáticos. Nesse sentido, os grupos envolver-se-iam em questões e mobilizariam seus recursos para agir a partir deles em uma esfera determinada. Tais questões políticas conformariam uma arena específica, em que ocorreriam lutas vencidas pelos grupos de interesse mais interessados e mobilizados para aquele assunto específico. Por fim, nessa vertente, nenhum grupo ganharia de forma estável ao longo do tempo, assim como em todas as áreas de política.

As evidências reunidas por Dahl sobre New Haven sugerem que o sistema político local apresenta grande continuidade no funcionamento das instituições democráticas, mas a estrutura de poder não apresenta estabilidade, sendo a cena política local caracterizada pelos seguintes elementos: sufrágio universal, participação relativamente alta do eleitorado nos pleitos, um sistema bipartidário altamente competitivo, oportunidade para criticar a condução das políticas e do governo, liberdade de expressão e uma alternância no poder surpreendentemente alta entre os dois partidos, quando ocorrem mudanças nas majorias eleitorais (Dahl, 1961, p. 310). A condução das políticas públicas e o seu conteúdo seriam resultados das lutas políticas entre os grupos, objetivando controlar o governo e as suas organizações. (Marques, 2003, p.17).

Na versão marxista, Marques (2003) destaca que o Estado é estruturalmente capturado, as dinâmicas do Estado e as suas relações com o setor privado não necessitam ser analisadas detalhadamente. O patamar analítico é tão abstrato e geral que as mediações reais existentes entre os diversos processos que produzem (e reproduzem) o meio urbano ficam obscurecidas e o processo político só pode ter um resultado – a vitória do capital em geral.

Marques (2003), todavia, discorda dessas teorias, evidenciando que as agências estatais devem ser estudadas de maneira plena, não determinando a priori a sua subordinação a qualquer agente ou processo presente na sociedade. O estudo detalhado do Estado nos revela a existência de grupos, mais ou menos organizados, com interesses específicos (e mesmo com projetos específicos) e com acesso significativo a recursos de poder ligados, principalmente, ao funcionamento da própria máquina e à execução direta de políticas.

Marques (2003) assinala que outra informação relevante é que os atores agem em um ambiente que não é apenas marcado por instituições, mas é estruturado também por redes de relações entre indivíduos e organizações no interior da comunidade de política.

Como veremos, esses padrões de relações foram construídos a partir de vínculos institucionais e pessoais construídos ao longo de muitos anos, com ligações de várias naturezas – familiares, de amizade, políticas, de negócios e de corrupção. Sob o ponto de vista da racionalidade, tais padrões incluem ligações intencionais e fortuitas, assim como um grande número de vínculos lançados há muito tempo (e por determinada razão), e mobilizados muito tempo depois (com objetivos distintos). Nesse sentido, o efeito das redes de relações entre indivíduos e organizações no interior das comunidades das políticas estatais é similar ao das instituições descrito pelo neoinstitucionalismo, estruturando o campo e influenciando resultados, estratégias, e formando e alterando preferências. (Marques, 2003, p.17)

A EFETIVIDADE E OS DESAFIOS NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Há inúmeros instrumentos normativos dedicados ao patrimônio cultural que são apreendidos pelos estados supranacionais, nacionais e locais como arcabouços para ordenamentos jurídicos que fundamentam políticas de preservação na produção de espaço, este último com vocação mercadológica e, em especial, num arranjo espacial com inclinação ao empresariamento (Hall, 1998).

Dentro dessa dinâmica de empresariamento transnacional que cerca o planejamento urbano, agências supranacionais produzem instrumentos de proteção aos patrimônios culturais e paisagísticos no intuito de criar uma política internacional que coubesse não só no arvorecer da importância da memória e identidade cultural como legados intergeracionais, mas também sob os aspectos dos desafios da proteção na dinâmica da globalização do espaço homogenizador do imaginário de planejadores urbanos reféns do ideal do desenvolvimento econômico vocacionado ao impulso da iniciativa privada.

Segundo Hall (1998), a cidade palco dentro da perspectiva do sucesso tem algo a ver com empreendimento urbanístico. Desta maneira, guarda similaridade com a “direção de um teatro, com atrações em substituição contínua, a fim de chamar o público e mantê-lo entretido na sala de espetáculo: como o teatro, ela copia a vida real, mas não é vida urbana de verdade”. (Hall, 1998, p. 415) E aqui cabe uma ressalva nesse processo. Assim, Arantes aduz que

estas circunstâncias não é de estranhar que o arquiteto-urbanista tenha se tornado um dos operadores-chave desta máquina, reunindo num só personagem o manager (o planejador-empresendedor identificado por Peter Hall) e o “intermediário cultural” – fração de classe fornecedora de bens e serviços simbólicos, cuja trajetória ascendente é reveladora do atual culturalismo de mercado. Bourdieu foi o primeiro a assinalar a existência deste personagem”, ao mesmo tempo intermediário e empresário cultural, no qual Mike Featherstone por sua vez reconheceu um dos principais agentes da *gentrification*. (Arantes, 2000, p. 29-30).

Nesse sentido, Arantes (2000, p. 30) provoca: *quem de fato faz a cidade?*

E assim por diante, vão as grandes corporações multinacionais, tratando de nos persuadir de que os verdadeiros protagonistas da cena mundial são – quem diria... – as cidades, ou melhor, cidades cuja configuração seja propícia à valorização patrimonial que mais interessa a tais firmas no presente estágio de transnacionalização produtiva. Rentabilidade e patrimônio arquitetônico-cultural se dão as mãos, nesse processo de revalorização urbana _ sempre, evidentemente, em nome de um alegado civismo (como contestar?). E para entrar neste universo dos negócios, a senha mais prestigiosa que ponto chegamos! (de sofisticação?) é a Cultura. Essa a nova grife do mundo fashion, da sociedade afluente dos altos serviços a que todos aspiram. (Arantes, 2000, p. 31).

A partir da constatação dos desafios de atuação do poder público em muitas instâncias da federação, no que se refere à proteção de bens culturais, a problemática acentua-se no patrimônio que se constitui uma relação com a comunidade em seu território. E não só isso. A importância dos atores e da governança como elementos balizares de entendimento de execução de programas de políticas públicas.

Sabendo-se da proteção constitucional dada ao patrimônio cultural, há que se atender aos princípios da formalidade e eficácia. Todavia, sem a ciência jurídica saber de certo a mudança no mundo dos fatos, o território, não se saberá se há efetividade da norma.

O Direito como sistema de normas e regras de conduta estabelece mandamentos e sistemas de controle social os quais estabelecem um pacto social que se materializa no ordenamento jurídico. Assim, a Constituição de um país está intrinsecamente ligada à formação do Estado, suas atribuições, poderes políticos e direitos fundamentais, "a mais marcante característica geral do direito em todos os tempos e lugares é que sua existência significa que certos comportamentos humanos já não são opcionais, mas, em certo modo obrigatórios." (Hart, 2009, p.8)

Ao se pensar em política de proteção ao patrimônio cultural, há que se aventar sobre os instrumentos de proteção e a capacidade de governo do Estado – dentro de uma esfera de governança gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. Por isso, elenca-se os principais instrumentos para as considerações sobre seus limites no arranjo institucional a que se propõe.

A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Segundo Cunha Filho, "permite vislumbrar "o" direito que rege relações específicas e tangíveis, a partir de elementos de um universo cultural", destacando as políticas públicas como fundamentais, considerando a oferta de serviços públicos culturais, ação estatal de

polícia cultural e com o impulsionamento das políticas culturais, intensifica-se os fluxos e litígios, demandando parâmetros e estruturas a solução (Cunha Filho, 2018, p. 35)

Nesses parâmetros e estruturas, na modelação do ordenamento jurídico constitucional, princípios e normas consubstanciam a positividade de direitos. À luz do território brasileiro, Cunha Filho disserta sobre os desafios de evidenciar 1) seus principais dogmas; 2) em relações a estes, as atribuições do Estado e seus poderes e 3) os procedimentos determinados constitucionalmente no sentido de que se materializem na realidade (2018, p. 134).

Ainda nessa esteira, o autor encorpa a discussão elencando dogmas culturais constitucionais,

1) Diversidade cultural com resguardo de elementos identitários; 2) liberdade criativa e de expressão com responsabilidades pessoais; 3) abrangência metaindividual do patrimônio cultural como reconhecimento de grupos e indivíduos; e 4) reconhecimento da propriedade intelectual em equilíbrio com sua função social e sua natureza cultural. (Cunha Filho, 2018, p. 135)

Diversidade cultural e seus elementos identitários, patrimônio cultural como reconhecimento e o reconhecimento da propriedade intelectual são conceituações que abarcam os direitos culturais no seu nascedouro, assim como sustentação jurídica.

Indiscutível que a previsão na Constituição Federal em seus artigos 23, 30 e 216 miram na proteção do patrimônio cultural sob os pontos levantados por Cunha Filho, já que estabelecem conceitos competência entre entes federativos e os procedimentos de tutela e salvaguarda dos bens. Contudo, a efetividade da norma sempre estará atrelada à mudança do fato social ou ao arranjo espacial, determinada não só pelo ordenamento jurídico, mas a relação dos atores e governança do gestor público da eficácia da lei.

Ao se refletir sobre os desafios e efetividade dos mecanismos de proteção ao patrimônio cultural, deve-se ponderar sobre os estudos de Souza, Azevedo Netto e Oliveira (2019) que destacam “a efetividade dos mecanismos de proteção do patrimônio cultural na preservação da memória coletiva”.

O artigo evidencia conceitos relevantes sobre patrimônio cultural, assim como o entendimento de que do ponto de vista institucional, o bem cultural é um bem jurídico que além de ser objeto de direito, está protegido por ser representativo, evocativo e identificador de uma expressão cultural relevante (Souza Filho, 1999, p. 42 *apud* Souza; Azevedo Netto; Oliveira, 2019, p. 33)

Levando em consideração os instrumentos destacados no art. 216 da CF/88, para o presente estudo, escolheu-se o Inventário, Tombamento e Registro.

Os **Inventários** são instrumentos de preservação que buscam identificar as diversas manifestações culturais e bens de interesse de preservação, de natureza imaterial e material. O principal objetivo é compor um banco de dados que possibilite a valorização e salvaguarda,

planejamento e pesquisa, conhecimento de potencialidades e educação patrimonial. (IPHAN, s.d)

Souza, Azevedo Netto e Oliveira (2019) entendem que, ainda que haja previsão constitucional, o inventário não possui regulação infraconstitucional que possa regulá-lo em âmbito nacional. Igualmente, a Constituição possibilita que os estados possam legislar concorrentemente com a União e o Distrito Federal, sobre o assunto. Assim, impõe o desafio de se pensar a efetividade desse instrumento em face da necessidade ou não de regulação por lei federal.

Mesmo que na prática o inventário seja utilizado como uma forma de investigação do patrimônio e não a preservação em si, a ausência de normativa que estabeleça direcionamentos concretos ou a vinculação deste instrumento na gestão local, a aderência à política é baixa e de pouco entendimento da finalidade da política pública, resvalando no entendimento de uma frágil efetividade do instrumento. Além do mais, sem regramentos claros sobre a intencionalidade da política, grupos nas instâncias políticas podem distorcer a redação ou até mesmo o propósito do programa, para outros fins que não sejam a política pública de proteção ao patrimônio em si.

Segundo o IPHAN, **tombamento** é o instrumento de reconhecimento e proteção do patrimônio cultural mais conhecido, e pode ser feito pela administração federal, estadual e municipal. Em âmbito federal, o tombamento foi instituído pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, o primeiro instrumento legal de proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro e o primeiro das Américas, e cujos preceitos fundamentais se mantêm atuais e em uso até os nossos dias. (IPHAN s.d)

Segundo Souza, Azevedo Netto e Oliveira (2019) embora o tombamento possa ser considerado o mecanismo mais concreto de proteção, tornam-se importantes os desafios que nascem com esse instrumento e a efetividade na preservação da memória histórica e social.

Essa indagação conduz a uma análise no sentido de que a atribuição da disciplina do patrimônio cultural tratada na Constituição, dada a União, aos Estados e Municípios, além da imposição a integração da sociedade ao Poder Público para sua efetivação. Entretanto, na prática, percebe-se que a cobrança maior pela preservação recai sobre o cidadão, e o papel do Estado na preservação fica em segundo plano, uma vez que se percebe a deterioração de grandes imóveis tombados, mas que acabam por ruir por falta de manutenção, muitas vezes obrigando seus proprietários a mantê-lo em boas condições. Além disso, as políticas de memória e preservação comumente estão vinculadas às Secretarias de Cultura, e não integrada ao núcleo de Política Urbana dos respectivos municípios, segundo Torres (2013). Desse modo, conforme a referida autora, “[...] em geral, a proteção municipal do patrimônio cultural no âmbito municipal é mais tímida, pois a maioria dos municípios louva-se apenas das leis federais e estaduais para tanto [...]”. (Torres, 2013, *online* apud 2019, p.41)

Nessa toada, o que se pode verificar é o ônus do cidadão detentor de bem cultural relevante do ponto de vista da política de memória, em que a manutenção e preservação, custos com restauro são elevados, fazendo com que haja um desinteresse dos cidadãos estabelecer suas propriedades dentro de uma política de patrimônio cultural, já que consistiria em restrições do gozo do direito de propriedade. Os bens de natureza pública, normalmente, são custeados por linhas orçamentárias do poder público, sendo estes de mais fácil preservação. E não só isso: a pressão do mercado imobiliário ou até mesmo o desvirtuamento do uso do patrimônio para atender à iniciativa privada, descola do intuito do legislador constitucional que visa à proteção do patrimônio edificado ou natural para além da cidade mercado.

Outrossim, surge a modalidade de “destombamento”² para atendimento da iniciativa privada na produção do espaço urbano, trazendo à baila os desafios propostos por Marques (2003) sobre a relação existência de grupos junto ao Estado com interesses específicos e com acesso significativo a recursos de poder ligados, principalmente, ao funcionamento da própria máquina e à execução direta de políticas.

O IPHAN, em 4 de agosto de 2000, publicou o Decreto nº 3.551, que instituiu o **Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial** e definiu um programa voltado especialmente para esses bens. O registro é um instrumento legal de preservação, reconhecimento e valorização do patrimônio imaterial do Brasil, composto por bens que contribuíram para a formação da sociedade brasileira. Esse instrumento é aplicado àqueles bens que obedecem às categorias estabelecidas pelo Decreto: celebrações, lugares, formas de expressão e saberes, ou seja, as práticas, representações, expressões, lugares, conhecimentos e técnicas que os grupos sociais reconhecem como parte integrante do seu patrimônio cultural. (IPHAN s.d)

Ainda nessa toada, Souza, Azevedo Netto e Oliveira (2019) asseveram que a efetivação do registro se confirma a partir da inscrição de bens e expressões representativos da diversidade cultural brasileira em livros específicos.

Com relação a essa efetividade, pode-se questionar segundo Martins (2014), se seria suficiente apenas a manutenção de um rol de elementos que compõe o registro, sem fomentá-los ou divulgá-los para que possa se propagar e se perpetuar pelas gerações mais jovens. Outros aspectos também podem ser elencados, a saber, a previsão de um rol restrito de legitimados para realização do registro, impedindo a ampliação do acesso ao processo, bem como, o prazo para reavaliação dos bens, que após reavaliação ocorre apenas mudança de nomenclatura, uma

² Conceito e discussão polêmico sobre a recepção do termo e instrumento na Constituição Federal de 1988. Segundo CANDIDO, SILVA DANTAS E SANTOS (2021, p.104) o destombamento, por sua vez, é um instituto que visa desfazer ou cancelar o tombamento de um patrimônio cultural brasileiro, nos termos do art. 19, do Decreto-Lei 25/37 e no artigo único do Decreto-Lei Nº 3.866/41.12 E é exatamente por isso que esse instrumento pode ser denominado de três maneiras: ou cancelamento de tombamento (como registrado nesses dispositivos legais), ou desfazimento de tombamento, ou destombamento.

vez que enquanto registrados não se promoveu a noção de pertencimento pela comunidade. (Souza; Azevedo Netto; Oliveira, 2019, p.38)

Além disso, há uma necessidade de investimento em corpo técnico especializados para garantir o plano de manejo inerente ao próprio Registro, de modo a garantir a salvaguarda do bem cultural.

A modalidade de proteção do Registro é deveras relevante na institucionalização das políticas de patrimônio imaterial. Todavia, há que se pensar que a inscrição no livro não seria o suficiente para proporcionar em si a preservação e em formas de repasse de recursos para assegurar a política pública e capacitação técnica para gestores públicos. Faria (2021) menciona que trajes, comidas típicas e instrumentos musicais são resultado de um trabalho, isto é, energia e informação. Ainda que as expressões, modos de saber e os festejos sejam comunitários e voluntários, suas práticas dependem da energia, que é força de trabalho, dedicação e investimentos de indivíduos e grupos. Além da informação que, nesse caso, é o saber ancestral partilhado em sua potência criativa. Em uma sociedade que estabelece como prioridade a produção e a massificação da cultura, o fazer cultural tradicional torna-se hercúleo na sua manutenção. Muito desse saber se propaga pelo sagrado e profano, visões de mundo e cosmologias. Além disso, se perde pela sua desvalorização na discriminação cultural, dentro de um panorama de cultura erudita e de massa, já que tais práticas, na maioria, são representações de grupos subalternizados na lógica do racismo estrutural, em especial, negros e indígenas.

A gestão municipal ainda que acolha o preceito constitucional protetivo dos bens culturais locais, terá o desafio de lidar com os interesses de atores variados com programas específicos de produção do espaço, além de orçamentos enxutos para políticas culturais, já que o orçamento para a área da cultura é exíguo e sem definição atrelada ao exercício fiscal do executivo, o que tem impactos no baixo engajamento do executivo municipal em suas prioridades de governo.

Dentro do aspecto da governança, pensando para além de uma administração pública enrijecida, a sociedade civil pode ser representada por conselhos auxiliando as tomadas de decisões dos gestores públicos. Contudo, há que se entender que, ao se falar de patrimônio, na esfera simbólica de memória e pertencimento, os bens culturais estão para além da importância do que se entende o gestor público e o conselho em si, já que se falar em memória coletiva, fala-se na identidade cultural de um povo, e o cidadão muitas vezes que não participa, não compreende e está alheio às discussões por não ter informações sobre temas que se relacionam a própria cidade.

Araújo (2017) menciona que, quanto aos cidadãos, os mais interessados na efetividade dos direitos sociais estão presos a um círculo de ferro que os torna impotentes para buscar as vias processuais para a satisfação das demandas, porque a falta de ensino, informação,

desconhecimento do direito, falta de recursos para enfrentar o custo do processo judicial, só pode resultar na inação e passividade.

Ainda neste sentido, quanto à sociedade civil a autora menciona

a eficácia social das normas Constitucionais, onde há que se indagar a adesão de seus destinatários a seus termos. Quem são estes destinatários? Agentes públicos, investidos de competências nas instituições do Estado e agentes privados, pretensamente onerados pelos deveres, e os pretensos titulares de direitos, os cidadãos (Araújo, 2017, p.132)

Note-se que pensar as discussões sobre o direito ao patrimônio cultural abarca o debate sobre efetividade de políticas públicas, de grande importância na tradução das redes sociais e a participação como caminho de desenho institucional. E aqui, evidencia-se a governança para um cenário favorável à execução de programas alinhados aos intuítos do texto constitucional.

Araújo (2017) indaga a forma de medir a eficiência de um programa de política pública, já que além de tido, tornou-se um valor jurídico de dignidade constitucional, inscrita na emenda constitucional (EC19/1998), no caput do art.37, que estabelece os princípios da Administração Pública. Quando se trata de eficiência em política pública, significa atingir o maior número de pessoas destinatárias das políticas com emprego de recursos orçamentários alocados para esta finalidade (p.141)

Costin aduz que os propósitos de uma avaliação (de uma política pública) podem ser os mais diversos. Uma distinção clássica, por exemplo, separa a avaliação de processos da avaliação de resultados. A primeira, que incorpora aspectos de controle, busca aferir a eficiência operacional do programa, verificando os fluxos e os processos de trabalho. Já a avaliação de resultados, ou de impacto como se costuma chamar visa a aferir o grau de alcance dos resultados obtidos pelo Estado em um projeto social oriundo de política pública, de acordo com seus objetivos, estando, portanto, mais relacionado à efetividade da ação. (2008, p. 179 *apud* Araújo, 2017, p. 142).

Ao se pensar política pública vocacionada à proteção ao patrimônio cultural, deve-se alijar a carga valorativa dos temas que permeiam a discussão, tais como resultado, por exemplo. A governança sob o conceito da Nova Administração Pública opera a política de forma mais flexível, na participação da sociedade civil na inclusão do debate. Contudo, há que se ponderar sobre a forma como os meandros da máquina pública são utilizados nos agrupamentos de atores. Os estudos de Marques (2003) estabelecem visões sobre atores, instituições políticas e redes sociais nas literaturas sobre o poder na cidade, pensando nas políticas urbanas e a relação entre os processos políticos de políticas públicas.

É inegável que a teorias sobre política local são distintas em suas acepções, mas em certo aspecto, se complementam, já que de certa forma, a teoria da elite está alinhada aos propósitos que os marxistas propõem da produção do espaço urbano, levando em consideração o que Hall entende por empresariamento do espaço. E, ainda que haja

mudanças como os pluralistas alvitram, é certo a manutenção do poder ainda se encontra alinhavada aos interesses de grupos determinantes. Na seara política tradicional, a política pública fica porosa e permeada por programas específicos, indistintos, que não se correlacionam com o espírito do legislador constitucional. A deturpação ou a falta de institucionalização das políticas de patrimônio cultural tem por efeito nefasto uma baixa efetividade nos termos de proteção discutidos no presente trabalho.

O planejador urbano e o gestor público cultural estão atrelados ao princípio da legalidade que é estruturante da Administração Pública. O que se pergunta neste trabalho é se os instrumentais, assim como *o modus operandi* da esfera pública atendem de fato a vocação pública do qual é nascedoura prevista em âmbito constitucional.

Não basta, porém, ter uma visão unitária do Direito. É necessário, também, possuir o sentido de complementariedade inerente a essa união. As diferentes partes do Direito não se situam uma ao lado da outra, como acabadas e estáticas, pois o direito é a ordenação que dia a dia se renova. (Reale, 2002). Assim, "independentemente da formalização dos modelos de controle social, sempre que o Estado decide institucionalizar o controle social, a efetividade dessa política depende da efetividade do próprio Estado: pode definir, se o Estado é frágil, o controle social também o será" Assim, "consequentemente, Cunill Grau (2000:) conclui que as condições para o controle social efetivo estão apenas começando a existir na América Latina". (Bresser-Pereira, 2009, p.201).

Percebe-se que a discussão de governança de políticas públicas com uma lente focada no território evidencia problemas da efetividade de direitos, os quais a nova administração pública ou gerencialismo podem auxiliar na conexão de atores e redes, consoante Capella (2008) para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão".

O conceito de patrimônio cultural é interdisciplinar, pois costura espaço, cidade, meio ambiente, educação, cultura e memória. Muitos são os agentes envolvidos na transmissão e preservação de patrimônios culturais.

Há que se entender que um patrimônio tido como relevante do ponto de vista estadual ou federal deve atrelar despesa de ordem pública para fazer o instrumento de preservação tornar-se eficiente. Por isso, um repasse entre entes federativos é medida que interessa o local e o regional.

Linhas de fomentos com fluxo contínuo devem ser desenhadas de forma específica para os atores envolvidos com os patrimônios para que possam ter acesso de forma distinta, já que o bem é de caráter transgeracional e ocupa uma série de dificuldades de gestão e manutenção.

Em se tratando de discutir um novo gerencialismo e formas possíveis de governança numa lógica de redes, para além de uma obrigatoriedade as escolas municipais terem educação dos patrimônios culturais relevantes, como as Leis de Incentivo, recurso indireto com isenção de

impostos, podem ser redefinidas para um maior engajamento de patrocinadores manterem de forma contínua patrimônios culturais que permeiam a memória coletiva da cidade de atuação e de seus trabalhadores sem que haja uma deturpação do uso da política pública?

As implicações de distanciamento de entes federativos que não participam do local prejudicam a aplicação e melhoria dos instrumentos estabelecidos em âmbito legal, e por vezes, um baixo engajamento da sociedade civil, para além do público mais próximo dos patrimônios culturais, que faz parte da memória coletiva que atravessa por vezes município até o âmbito Federal.

Assim, pensar que todos os entes federativos têm a obrigação constitucional de se dedicar à produção legal que se refere à proteção ao patrimônio é de grande importância para se entender até que ponto as obrigações estão sendo cumpridas dentro dos limites legais no território. De que modo, para além dos instrumentos do registro, tombamento e inventário, os órgãos provêm a salvaguarda aventada, assim como a participação da sociedade civil em larga escala, para além dos conselhos participativos, de suma importância na instância democrática, mas que não encerra em si o sentido amplo de participação cidadã.

Por fim, em se tratando do dever do Estado na manutenção e preservação dos bens em diferentes instâncias, a educação patrimonial e a ação judicial como recurso de “retificação” e efetividade do processo participativo sempre serão medidas que se impõem na omissão do poder público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que a institucionalização de uma política pública que cerca a preservação de patrimônios culturais é uma conquista histórica, mas encontra desafios e limitações na concretude, com vistas na gama de atores envolvidos no território que interferem na produção do espaço urbano e regional. “Os direitos de cidadania são direitos conquistados: são sempre o produto de um processo histórico no qual indivíduos, grupos e nações se esforçam para adquiri-los e afirmá-los”. (Bresser-Pereira, 2009, p.48) Os anseios do legislador constitucional atravessam a norma constitucional estabelecendo diretrizes no perfazimento das políticas públicas. Todavia, no território os desafios da implementação são significativos e específicos em cada um dos locais que o bem cultural se encontra.

A eficácia social e efetividade de um direito está atrelada à concepção de que é o cumprimento efetivo do direito por parte de uma sociedade, ao reconhecimento do direito pela comunidade, assim como seus efeitos que uma regra suscita por meio de seu cumprimento.

Dentro na esteira de fundamentos abarcados nas discussões sobre direito constitucional, que expressam cada vez mais a efetividade da aplicação de normas de proteção aos territórios, percebe-se a importância de se repensar paradigmas sobre a normatividade estabelecida, seja jurídica ou social, refletindo onde se separa a vida humana, com a linguagem simbólica que se projeta no comum, e a terra sob o entendimento mercantil sob a lógica da financeirização e empresariamento.

A concretização do comando normativo que se refere à salvaguarda do patrimônio cultural está na sua força operativa da política pública. Nesse sentido, há que se verificar se os instrumentos previstos no artigo 216 da Constituição estão sendo implementados no território. E, mesmo no sentido de consonância ao enunciado constitucional, estabelecendo uma produção legal infraconstitucional que atenda o mandamento da Carta Magna, deve-se verificar de que modo se operacionaliza. As normas constitucionais estabelecem diretrizes de princípio conectados à dignidade da pessoa humana no regime democrático.

A política pública efetiva é a que atinge seu objetivo utilizando por meio de distintos atores, recursos e intencionalidades nas estruturas organizacionais. Porém, mesmo estabelecendo instrumentos legais, nem sempre é possível verificar resultados críveis. Os instrumentos de salvaguarda dos patrimônios, ainda que estabelecidos em diferentes esferas administrativas, por vezes, são limitados pelos atores e as redes que se estabelecem dentro da Administração Pública, norteando os programas de acordo com interações e negociações cercadas de orientações de grupos específicos.

O órgão executivo, seja municipal, estadual ou federal, deve atrelar às políticas de preservação não só a aplicação correta dos instrumentos como tombamento, registro e inventário, mas ter como política pública contínua fomentos diretos para proponentes de projetos envolvidos da preservação dos patrimônios culturais materiais e imateriais. Repasses entre entes federativos com destino ao município atrelar ao seu orçamento despesa relacionada a preservação de forma contínua e plurianual. A preservação do patrimônio cultural deve ser somada ao investimento de infraestrutura da cidade e meio ambiente, pastas por vezes distintas na execução, mas transversais ao tema patrimônio.

Há que se identificar nos territórios se há mudança concreta na preservação dos patrimônios por meios dos instrumentos normativos, bem como se a produção legal de fato muda o campo dos fatos, o seio social e as dinâmicas territoriais. Aspectos inovadores de governança, de natureza mais agregadora, flexível dos processos – sempre atendendo os princípios de direito administrativo – são bem-vindos. O gerencialismo, nesse sentido, é uma forma possível de dar possibilidade de avaliar as políticas e adequá-las. Inclusive para problematizar se os instrumentos de proteção disponíveis atendem o preceito fundamental de proteção. E se não, como envolver conjunto de processos de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de uma efetiva política de proteção ao patrimônio cultural.

Os desafios são grandes, e a institucionalização de políticas no âmbito estadual e municipal é premente. Valorização dos conselhos é medida que se impõe. Contudo, mais do que isso, como engajar a comunidade para atuar na manutenção de sua própria história de modo a estabelecer o território como vivência, a despeito de grupos o tratarem como mercadoria ou espetáculo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAUJO, Daniele Ferreira Medeiro da Silva de Araújo. Política Pública, Efetividade e Direitos Sociais. Diké, XVII – **Revista Jurídica do Curso de Direito de UESK**, Publicação Semestral – 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BELTRÃO, Antonio Figueiredo Guerra. Patrimônio Cultural: Conceito, Competência dos Entes Federados e Formas Legais para a sua Proteção. *In*: Ahmed, Flávio e Coutinho, Ronaldo. **Patrimônio Cultural e sua Tutela Jurídica**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CANCLINI, Nestor Garcia. O Patrimônio Cultural e a Construção Imaginária do Nacional. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, v. 1, n. 2, 2013.

CANDIDO, Jocimara Valim. SILVA, Yuri de Oliveira Dantas e SANTOS, Benevenuto Silva. O Instituto do destombamento de patrimônio cultural: da possibilidade e da raridade. **Revista JurES**. v.14, n.26, p. 100-120, dez. 2021

CAPELLA, Ana. **Menos governo e mais governança?** Repensando a lógica da ação estatal
Ana Cláudia Niedhardt Capella (UNESP) - 6º Encontro da ABCP – 29 de julho a 01 de agosto de 2008 UNICAMP – Campinas/SP

FARIA, Marjorie Prado Junqueira. A relação entre direito ao patrimônio cultural imaterial e o princípio da solidariedade intergeracional. *In*: **O Direito das Artes: uma visão jurídica da Cultura**. Comissão de Direito das Artes da OAB de São Paulo. 2021.

HAESBAERT, R.; ARAUJO, F. G. B. **Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos**. Rio de Janeiro: Access, 2007.

HALL, P. A Cidade do empreendimento. *In*: HALL, P. Cidades do Amanhã. **Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no Século XX**. São Paulo: Perspectiva, 1988. p. 407-430.

HART, H.L.A. **O conceito de direito**. Pós-escrito organizado por Penelope A Bulloch e Joseph Raz. Tradução: Antonio de Oliveira Sette Camara; Revisão da tradução: Marcelo Brandão Cipolla. Revisão técnica: Luiz Vergílio Dalla Rosa. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **IPHAN**, 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2024

LOSEKANN, C. **Ambientalistas em movimento no Brasil**: entrelaçamentos e tensões entre o Estado e a Sociedade no governo Lula. Curitiba: Appris, 2014.

MAGALHÃES, Cristiane Maria. Patrimônio e paisagem cultural: reflexões sobre a preservação das paisagens urbanas contemporâneas. **Revista CPC**, n. 15, p. 007-026, 2013.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra., Arantes Neto AA, Carvalho E de A, Magnani JGC, Azevedo POD de. **A cidade como bem cultural**: áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano. [Debate]. Patrimônio : atualizando o debate. 2006.

MARQUES, Eduardo. **Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo**. São Paulo: AnnaBlume/Fapesp, 2003.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. **1934-Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

REALE, Miguel, 1910. **Lições preliminares de direito**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SOUZA, Willian Eduardo Righini de Souza; CRIPPA, Giulia. O Patrimônio como processo: uma ideia que supera a oposição material-imaterial. **Em Questão**, v. 17, n. 2, p. 237-251, jul./dez. 2011.

SOUZA, Rosilene Paiva Marinho; NETTO, Azevedo ; OLIVEIRA, Carlos Xavier; FREIRE, Bernardina Maria Juvenal. A efetividade dos mecanismos de proteção do patrimônio cultural na preservação da memória coletiva. **InCID: R. Ci. Inf. e Doc.**, Ribeirão Preto, v. 9, n. 2, p. 27-47, set. 2018/fev. 2019

VARINE, Hugues de. **As raízes do futuro**: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local. Tradução: Maria de Lourdes Parreira Horta. 1ª Reimpressão. Porto Alegre: Medianiz, 2013.