



## **CONINTER 4**

Congresso Internacional  
Interdisciplinar em Sociais  
e Humanidades

Foz do Iguaçu PR: UNIOESTE, 8 a 11 de  
dezembro de 2015, ISSN 2316-266X, n.4,  
Volume 3

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA E PATRIMÔNIO**

**Coordenadores:**

**Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi** (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília)

**Leonardo Barci Castriota** (Programa de Pós-graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Universidade Federal de Minas Gerais)

O 4º Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades (CONINTER), evento da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação Interdisciplinar em Sociais e Humanidades (ANINTER-SH), teve como tema

**“FRONTEIRAS E INTEGRAÇÃO – ESTUDOS INTERDISCIPLINARES NA AMÉRICA LATINA”**

Local: Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE), **Município de Foz do Iguaçu (PR)**, entre os dias 08 e 11 de dezembro de 2015.

**Comissão Executiva**

Alba Simon (UFF)  
Fernando José Martins (UNIOESTE)  
Fabio André Hahn (UNESPAR)  
Renan Araújo (UNESPAR)  
Samuel Klauck (UNIOESTE)  
Wilson Madeira Filho (ANINTER)

**Comissão Científica**

Dione da Rocha Bandeira (Programa de Pós-graduação em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville); Simonne Teixeira (Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense); Sandra Paschoal Leite de Camargo Guedes (Programa de Mestrado em Patrimônio Cultural e Sociedade da Universidade da Região de Joinville); Maria Leticia Mazzucchi Ferreira (Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Pelotas); Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília); Leonardo Barci Castriota (Programa de Pós-graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Universidade Federal de Minas Gerais); Fernando José Martins (Pós-graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras da Universidade Estadual do Oeste do Paraná); Gaudêncio Frigotto (Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade Estadual do Rio de Janeiro); Eduardo Manuel Val (Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá); Enzo Bello (Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense); Elisa Maria Andrade Brisola (Pós-graduação em Desenvolvimento Humano, Políticas Sociais e Formação da Universidade de Taubaté); Gilvan Luiz Hansen (Pós-graduação em Justiça Administrativa da Universidade Federal Fluminense); Napoleão Miranda (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Vera Teixeira Kauss (Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio); Ana Maria Motta Ribeiro (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito - UFF); Márcia Barros Ferreira Rodrigues (Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas da Universidade Federal do Espírito Santo); Alba Simon (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Annelise Fernandez (Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro); Luzinete Simões Minella (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina); Felipe Bruno Martins Fernandes (Programa de pós-graduação de Estudos Interdisciplinares em mulheres gênero e feminismo); Tânia Mara Pedroso Müller (Programa de Pós-graduação em Relações Étnico-raciais no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca); Luiz Fernandes de Oliveira (Programa de Pós-Graduação em Educação, "Contextos Contemporâneos e Demandas Populares" da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro); Adriana Ribeiro Rice Geisler (Programa de Pós-graduação em Pesquisa Clínica em Doenças Infecciosas do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas da Fundação Oswaldo Cruz); Eder Fernandes (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Carlos

Henrique Medeiros de Souza (Programa de Pós-graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense); Cleonice Puggian (Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio); Haydéa Maria Marino de Sant'Anna Reis (Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da universidade do Grande Rio); Edicléa Mascarenhas Fernandes (Programa de Pós-Graduação em Diversidade e da Universidade Federal Fluminense); Francisco Ramos de Farias (Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro); Leandro Garcia Pinho (Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense); Maria Thereza Azevedo (Programa de Pós-graduação em Estudos de Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Mato Grosso); Gláucia Maria Costa Trinchão (Programa de Pós-graduação em Desenho, Cultura e Interatividade da Universidade Estadual de Feira de Santana); Marcus Fabiano Gonçalves (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Dostoiewski Mariatt de Oliveira Champangnatte Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio); José Carlos de Oliveira (Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e das Técnicas e Epistemologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro); Wilson Madeira Filho (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Ana Keila Mosca Pinezi (Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC); Dario Paulo Barrera Rivera (Universidade Metodista de São Paulo); Diana de Souza Pinto (Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro); Jacqueline Pinheiro (Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Culturas e Artes da Universidade do Grande Rio); Lívia Alessandra Fialho da Costa (Programa de Pós-graduação em Família na Sociedade Contemporânea, da Universidade Católica do Salvador); Fernando Gama de Miranda Netto (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Geraldo M. Timóteo (Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense); Luciene Rodrigues (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social da Universidade de Montes Claros); Pedro Heitor Barros Geraldo (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito - UFF); Lenin Pires (Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense); Delton Meirelles (Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense); Fernanda Duarte (Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá); Paulo Renato Silva (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA); Gerson Ledezma Meneses (Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea na América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA); Giane Lessa (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA); Johnny Octavio Obando Morán (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA); Senilde Alcantara Guanaes (Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea na América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA).

#### **Comissão de Apoio**

Marcelino Conti da Silva (UFF)  
Sherazade Tammela Madeira (UFF)  
Simone Brilhante de Mattos (UFF)  
Patrícia Valente Canela (UFF)

#### **Diagramação**

Erick Brum (UNESA) e Marcelo Tammela Madeira (Anhanguera)

#### **Revisão e Sistematização**

Tauã Lima Verdán Rangel (UFF) e Wagner de Oliveira Rodrigues (UESC)

#### **Apresentação e Sumário**

Wilson Madeira Filho (ANINTER)

## APRESENTAÇÃO

Na última década, a comunidade científica brasileira tem presenciado o aumento de trabalhos de investigação voltados ao campo da política e gestão cultural, assim como de linhas e grupos de pesquisa voltados a essa temática. Este Grupo de Trabalho destinou-se a abrigar e submeter à discussão estudos sobre variados aspectos analíticos, teóricos e empíricos das políticas públicas culturais, visando o aprofundamento da reflexão sobre a temática e o fortalecimento do campo. Uma das áreas que tem sido objeto crescente de análise é o patrimônio cultural, que vem sendo investigado como campo e como atividade social, multiplicando-se os estudos que abordam como se processam e se fundamentam as escolhas que conformam o corpus desse campo. Na medida em que o próprio conceito de patrimônio vem sofrendo uma notável ampliação e que novos instrumentos são criados para se lidar com esse campo ampliado, faz-se ainda mais necessário analisarem-se as políticas de patrimônio desenvolvidas nos diversos níveis de governo. Nesse sentido, o Grupo de Trabalho procurou atrair estudos e pesquisas que pudessem representar o interesse de pesquisa do campo e contribuíssem para a compreensão da política cultural em geral, e das políticas de patrimônio em particular, no Brasil e em outros países, em especial, os países latino-americanos. Do ponto de vista das ferramentas metodológicas e de análise, buscou-se acolher formas de análises diversificadas, tais como estudos de casos, análises comparativas, análises de discursos, métodos mistos, entre outras abordagens.

*Wilson Madeira Filho*  
Presidente da ANINTER

## SUMÁRIO

- A HAUSSMANNIZAÇÃO DO MARACANÃ: ARQUITETURA DA EXCLUSÃO SOCIAL E CONTROLE DAS SUBJETIVIDADES** - VASCONCELLOS, Pedro Jorge Lo Duca .....p. 1-17
- EDITAIS DO FUNDO DE APOIO À CULTURA DO DISTRITO FEDERAL: UMA ABORDAGEM A PARTIR DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO** - VILELA, Cleide; MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues .....p. 18-34
- POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA E PATRIMÔNIO** - FRANCO, Francisco Carlos; PRADOS, Rosália Maria Netto; BONINI, Luci Mendes de Melo .....p. 35-52
- POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA EM QUISSAMÃ: O CASO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE MACHADINHA** - NEVES, Rafaela Pinheiro de Almeida; Gantos, Marcelo Carlos .....p. 53-66
- PERSPECTIVAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM REDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: A EXPERIÊNCIA DO FÓRUM DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL** - REIS, Mayara Souza dos; PEIXOTO, Leandro Antônio Grass; MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues .....67-82
- O PODER PÚBLICO E O INSTITUTO DO TOMBAMENTO NA EFICÁCIA DA PRESERVAÇÃO DE IMÓVEIS NO CENTRO ANTIGO DA CIDADE DE SALVADOR (2013-2015)** - REIS, Lysie; ARCHANJO, Camila .....p. 83-105
- POLÍTICAS PÚBLICAS DEMOCRÁTICAS DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO: IMPORTÂNCIA DO DIÁLOGO ENTRE PODER PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL** - SOUZA, Luciana Cristina; MARTINS, Jane Maria Diniz; BICALHO, Mariana Ferreira .....p. 106-119



## **A HAUSSMANNIZAÇÃO DO MARACANÃ** **ARQUITETURA DA EXCLUSÃO SOCIAL E CONTROLE DAS SUBJETIVIDADES**

**VASCONCELLOS, Pedro Jorge Lo Duca.**

*Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO.*

*Bolsista CAPES  
pedromirok@gmail.com*

1

### **RESUMO**

Não apenas espaço de distração de uma massa amorfa de torcedores, o estádio Mario Filho, conhecido por Maracanã, operou por décadas como um campo de expressão de vozes sociais que ecoaram com a força das grandes manifestações multitudinárias. Porém, a partir de seu quinquagésimo aniversário, em 2000, este equipamento cultural promotor de cidadania e identidade passou a conviver com intensos projetos remodeladores, inspirados pelo modelo inglês. Sob o signo do embelezamento, conforto e segurança para os torcedores, tais mudanças têm como corolário o maior controle dos comportamentos individuais e a vinculação com os interesses mercadológicos em relação à exploração de sua marca histórica. Estas modificações resultam em um espaço arquitetônico ordenado e socialmente avesso às diferenças. Tal processo, que tem como valor máximo a busca pela novidade, encontra suas raízes nas bruscas alterações urbanísticas aplicadas em Paris no século XIX pelo Barão Eugène Haussmann.

**Palavras-chave:** Maracanã, Haussmannização; Identidade; Rio de Janeiro.

### **ABSTRACT**

*No mere space for the distraction of an amorphous mob of supporters, the Mario Filho Stadium, also known as Maracanã, had functioned, for decades, as a field for the expression of social voices, which echoed with the verve of the great multitudinal manifestations. However, since its 50th anniversary, in 2000, this polyphonic equipment has undergone an intense process of spatial remodelling, inspired by the model of British stadiums. Under the banners of beautification, comfort and supporter security, such changes have as their corollary a tighter control over the individual behaviour and its connection to market interest groups vying for the exploitation of the historic branding. These modifications have resulted in a ordered architectural space and socially aversed to differences. This process, which has the maximum value the search for novelty, finds its roots in urban abrupt changes applied in Paris in the nineteenth century by Baron Eugène Haussmann.*

**Keywords:** Maracanã; Haussmannization; Identity; Rio de Janeiro.



## 1. DE PARIS PARA O CAMPO DE JOGO

Walter Benjamin, em uma breve e ácida passagem sobre as transformações de Paris pelas mãos de Eugène Haussmann, apontara que o ideal urbanístico de embelezamento estético da capital francesa em meados do século XIX estava diretamente inscrito numa lógica especulativa do capital financeiro possibilitado pelo imperialismo napoleônico, cuja real finalidade visava tornar a cidade livre de qualquer insurreição popular e, assim, alcançar um sonhado padrão de beleza liberto das contingências indesejáveis – as barricadas. De acordo com o autor alemão, as radicais alterações espaciais aplicadas em um curto período de tempo, possibilitadas pelas expressivas inovações técnicas, não deixariam de explicitar suas consequências sociais, tendo como ponto mais problemático a percepção de estranhamento com o novo espaço que se apresentava de modo tão remodelado. Benjamin não deixaria de ser um arguto observador ao mostrar que “ele [Haussmann] faz com que Paris se torne uma cidade estranha para os próprios parisienses. Não se sentem mais em casa nela” (BENJAMIN, 1985, p. 41). Esse projeto de modernização ficou conhecido como *embelezamento estratégico*, dada sua notória vantagem política pelo discurso inebriante da segurança e beleza. Sua figura, notabilizada por essas metamorfoses radicais, passaria a ser denominada pela alcunha de “o artista demolidor”.

Esta grandiosa reforma logo tornou-se um modelo a ser seguido em inúmeras partes do mundo, recebendo inclusive a denominação de *haussmannização*, quando alguma cidade aplicava tais ideias urbanístico e arquiteturais em sua realidade social. Um dos exemplos que melhor incorporaram este ideal de modernização estratégica encontra-se no Rio de Janeiro, então capital da república do Brasil naquele começo do século XX. Inspirado fortemente pelo que presenciou em Paris, o então da cidade, Pereira Passos, procuraria remodelar o centro do distrito federal com uma grande reforma urbana que despejaria de modo sistemático e arbitrário os moradores indesejáveis daquela região para outras partes da cidade. As estratégias desse pretense embelezamento baseavam-se sobretudo na abertura de largas avenidas, nos moldes dos bulevares, e na constante derrubada de casas populares. Assim como ocorrera em Paris, o nobre discurso estético, modelado pelo desenho racional geométrico do espaço urbano do Centro, objetivava acima de tudo a implantação de um processo de exclusão das contingências, da sistematização do controle social e da tão propalada ideia de higienização da sociedade.



Estas breves palavras introdutórias são o ponto de partida para se estabelecer uma relação entre transformações arquitetônicas e exclusão social, relação esta que possui um passado ainda materializado na cidade. A partir dessa observação, o ponto a ser destacado neste ensaio, tornando mais visíveis as múltiplas dimensões de um modelo excludente que permeia o histórico de alianças entre a elite política e o capital financeiro, está na intervenção física de um espaço que outrora fora reconhecidamente democrático e polifônico: o estádio Mario Filho, popularmente conhecido como Maracanã.

Desta forma, procurar-se-á demonstrar como as mudanças implementadas no estádio iniciadas com maior vigor no século XXI não surgiram *ex-nihilo*, tendo como ideal histórico as mudanças radicais promovidas na cidade ao longo do século XX e, como inspiração mais estreita, as reformas nos estádios ingleses na década de 1990, também carregado pelos discursos renovadores e progressistas que acarretaram no afastamento dos tradicionais torcedores da classe operária. Com o argumento da intolerância contra o *hooliganismo*, denominada “a doença inglesa”, a topografia dos estádios ingleses foi drasticamente alterada em nome do conforto e da segurança dos novos torcedores que passariam a frequentar as partidas – a classe média capaz de pagar altas quantias por ingressos, carnês e consumo de produtos nos estádios. Assim como ocorrera na Inglaterra, no caso do Maracanã, em nome das exigências da FIFA (Federação Internacional de Futebol) e das multinacionais que patrocinaram o evento, tais mudanças afetam decisivamente em questões como identidade coletiva e formas de torcer.

## 2. UMA GENEALOGIA DA UNIFORMIDADE: O CASO INGLÊS

A Inglaterra é consagradamente o país do futebol moderno. Sua história institucional remonta ao ano de 1863 quando, em Londres, foram anunciadas as regras oficiais da *football association* (FA), procurando desgarrar-se da confusão que naquele momento o confundia à prática do rúgbi – que permitia o uso das mãos, por exemplo. Esta codificação e regulamentação da prática do futebol está no coração da organização social operada pela Revolução Industrial, um período em que era preciso estabelecer um poder de disciplina que desse ao jogo uma faceta mais racionalizada, organizada e burocratizada, nos termos empregados por Max Weber (1971), seguindo os moldes da sociedade urbana industrial em ascensão. A isto associa-se o desenvolvimento dos modernos meios de transportes que ligavam várias localidades antes de difícil acesso, facilitando para que o esporte se alastrasse por todo o



país e se tornasse uma febre sobretudo entre a classe trabalhadora, personagem decisiva nesse período<sup>1</sup>. Não tardaria muito para que os primeiros campeonatos fossem elaborados e, em consequência dessa popularização, os primeiros estádios fossem erguidos em um estreito nexo com a comunidade local, passando a fazer parte da paisagem industrial urbana como um dos lugares privilegiados para o entretenimento dos trabalhadores das fábricas e de outras instituições comunitárias.

Passando do amadorismo para a profissionalização, o futebol começaria a gerar capital econômico que interessaria a jogadores, dirigentes e todos os envolvidos com as partidas que cada vez mais chamavam a atenção do público. O efeito mais evidente desta transformação é que “a média do público aumentou de 4.600, em 1888, para 7.900 em 1895; essa cifra chegou a 13.200 dez anos depois e acabou em 23.100 às vésperas da Primeira Guerra Mundial” (GIULIANOTTI, 2010, p. 20). O futebol, assim, passaria a ser um dos elementos mais emblemáticos da nova cultura urbana. Além dessa popularização local, outro fato notável é que, em poucas décadas, sobretudo por meios motivados pelos interesses comerciais e econômicos, este produto da cultura britânica alcançaria países fora de suas fronteiras – mas nem tanto em suas próprias colônias –, tornando-se o esporte mais praticado e popular do mundo.

Com o passar dos anos, os estádios britânicos se sedimentariam como equipamentos conjuntivos que serviriam como espaços de sociabilidade das comunidades locais, de associações masculinas e de expressão identitária, seja ela pela relação classista, geracional, étnica. Esse cenário em que os campos de futebol operaram como um símbolo do clube e da vizinhança em seu entorno foi bastante comum até os anos 1970, quando grandes mudanças globais afetariam diretamente as relações sociais e de produção estabelecidas, afetando diretamente a configuração do futebol no país e a fisionomia arquitetural dos estádios.

Para melhor compreender os acontecimentos que levaram a essas mudanças estruturais no futebol inglês, é preciso abordar temáticas políticas e socioeconômicas mais amplas que modificariam a maneira de ser e estar na sociedade contemporânea. As primeiras décadas do período pós-guerra impulsionaram uma condição favorável de bem-estar social nunca antes percebida, como resultado do impulso remodelador dos países da Europa Ocidental

<sup>1</sup> Como aponta Erich Fromm, “em 1913, a produção industrial elevou-se sete vezes acima de seu nível de 1860, estando concentrada principalmente na Europa e na América do Norte” (FROMM, 1969, p. 20). Este período de ascensão de uma classe trabalhadora industrial descrita pelo autor alemão coincide com o movimento de criação, expansão e popularização do futebol moderno na Inglaterra e em outros países europeus. Por se tratar de um produto cultural do tempo livre dos operários, o futebol logo tornou-se um fenômeno de forte estrutura sentimental com este grupo social.



após a destruição empreendida pela Segunda Guerra Mundial – período este denominado de “idade de ouro”. Para o sociólogo francês Loïc Wacquant, este período ficou marcado pelo predomínio de “um regime de manutenção do modelo fordista de padronização da produção industrial, o consumo de massa e por um contrato social keynesiano que amarra todos sob a tutela do Estado de Bem-Estar social” (WACQUANT, 2005, p. 187).

Contudo, este modelo encontraria suas bases de sustentação corroídas a partir da virada dos anos 1970, com a chegada da grande crise petrolífera de 1973 que fez o mundo capitalista avançado cair numa profunda e duradoura recessão, com baixo crescimento econômico, altas taxas de inflação e maior sensação de insegurança trabalhista. Perry Anderson (1995) aponta que, finalmente, depois de anos encapsuladas apenas em sua forma teórica, diante do satisfatório momento da idade de ouro, as ideias neoliberais ganharam terreno concreto na plataforma política de vários governos europeus (inclusive bandeiras de esquerda) e americano, tendo como ponto central a estabilidade monetária e a redução com gastos sociais e intervenções econômicas. Com isso, Anderson define que a necessidade encontrada pelos políticos de inspiração neoliberal estava numa “disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego” (ANDERSON, 1995, p. 10).

A experiência neoliberal inglesa, na emblemática figura de Margareth Thatcher, foi a pioneira e a mais radical em suas mudanças estruturais, como na imposição de cortes com gastos sociais, elevação de taxas de juros, aumento do desemprego (estratégia esta que visaria a criação de um exército de reserva para enfraquecer os sindicatos), além de uma legislação antisindical, da repreensão aos movimentos grevistas e de um amplo programa de privatização nas áreas de industriais e de habitação.

Ademais, Wacquant (2001) demonstra como todas estas medidas neoliberais visavam – por meio de um intenso trabalho de marketing de institutos privados e chancelado e amplificado por economistas, políticos, jornalistas – cristalizar a ideia de que o fortalecimento do aparato policial (mais Estado penal) e a redução da cobertura social (menos Estado social) seriam o antídoto mais bem sucedido para uma sociedade diante das crises e desordens sociais que não conseguiam mais dar conta desse modelo organizado sob as bases do Estado Social. Para o autor,

os institutos de consultoria que, dos dois lados do Atlântico, prepararam o advento do “liberalismo real” sob Ronald Reagan e Margareth Thatcher através de um paciente trabalho de sabotagem intelectual das noções e das políticas keynesianas na frente econômica e social entre 1975-1985, com uma

**A HAUSSMANNIZAÇÃO DO MARACANÃ**



década de defasagem, alimentaram igualmente as elites políticas e midiáticas com conceitos, princípios e medidas em condições de justificar e acelerar o reforço do aparelho penal (WACQUANT, 2001, p. 21)

Para Wacquant, a adoção e internacionalização destas medidas altamente repressivas são formas de controlar e justificar as consequências das políticas econômicas neoliberais que buscam reduzir a intervenção do Estado (social) na gestão da sociedade, resultando em diminuição dos gastos públicos, flexibilização do trabalho assalariado, abertura das fronteiras ao mercado financeiro entre outros, gerando cada vez mais as distinções classistas e o rompimento das solidariedades sociais.

A partir destas reformas estruturais sob a égide uma nova mentalidade política que desresponsabiliza o Estado da gestão social, o comportamento individual passa a ser a chave de leitura que determina os sucessos e fracassos de cada cidadão. Ocorreria desta maneira uma substituição do *Welfare* (Estado de bem-estar social) para o *Workfare* (Estado de obrigação ao trabalho), emergindo um discurso pautado na exigência da necessidade moralizante do trabalho para cada indivíduo, tendo em vista que o assistencialismo estatal não conseguiu eliminar a pobreza. Para Wacquant, este

modo de raciocínio individualista serve então para desvalorizar o ponto de vista sociológico [...] para substituí-lo pela retórica viril da retidão e da responsabilidade individual, capaz de desviar a atenção das desapropriações coletivas em matérias de equipamento urbano, escolar e econômico, a começar por aquelas do Estado (WACQUANT, 2001, p. 61)

Este período denominado de pós-industrial, em que o capitalismo de mercado substitui o Estado providencialista, tem tornado frágil a outrora segurança do contrato social, refletindo no afrouxamento das garantias sociais do trabalhador e a desvinculação dos elementos que o localizavam no mundo como cidadão<sup>2</sup>. Como fora apontado acima, os estádios de futebol por muito tempo serviram como um desses espaços de expressão de identidade e de cidadania da

---

<sup>2</sup> Para uma abordagem mais detalhada das rupturas com a lógica de uma sociedade industrial, ver o trabalho de Alain Touraine (2011) sobre as transformações em curso numa sociedade contemporânea que tem como pilares a economia global e o individualismo triunfante que cada vez mais separam a esfera econômica da sociedade, resultando numa ruptura da representação do mundo capitalista clássico (industrial) em que os diretores de empresas e proletários atribuíam um valor positivo ao trabalho, à produção e ao aumento da produtividade como definidores do bem-estar e do nível. Esse novo cenário, definido pelo autor como pós-social, caracterizar-se-ia pela desregulação da economia, a insegurança social e a promoção de desigualdades. Segundo Touraine, “na nova situação pós-social, as reivindicações extrapolam os objetivos econômicos; elas são carregadas pela defesa do sujeito, isto é, dos direitos de cada um, pois a tendência mais central da mutação em curso é de separar economia e sociedade, ou cultura, sem romper todos os seus vínculos” (TOURAINÉ, 2011, p. 112).



classe trabalhadora. Notadamente a partir do governo de Margareth Thatcher, que implementou com veemência os valores neoliberais na sociedade inglesa, começará uma metamorfose marcante na organização e nas experiências vividas nestes espaços outrora ligados à comunidade local.

Todas essas transformações na mentalidade política e econômica analisadas acima estão estreitamente ligadas às mudanças drásticas percebidas no futebol inglês a partir dos anos 1980, quando uma sequência de eventos trágicos marcou a vida cotidiana dos torcedores ingleses: as constantes brigas entre hooligans nas arquibancadas, como na famosa batalha campal entre torcedores dos clubes Millwall, de Londres, e Luton, de Bedfordshire; o incêndio no estádio do Bradford, com a morte de mais de 50 pessoas; por fim, esses desastres teriam seu ápice no de 1989, no estádio de Hillsborough, quando 95 torcedores do Liverpool morreram esmagados nos muros de contenção por conta da superlotação permitida pelos responsáveis pela partida, sobretudo a polícia.

Após estes acontecimentos, abriu-se caminho para que uma reformulação fosse implantada. A partir de um relatório encomendado pelas autoridades britânicas como forma de empreender uma análise estrutural dos estádios ingleses e possíveis mudanças a serem implantadas, o observador Peter Taylor apresentou algumas mudanças emergenciais para que o futebol no país não passasse por mais tragédias como aquela de Hillsborough. Dentre as exigências apontadas por Taylor, havia uma que seria decisiva para os rumos do futebol no país, com suas imediatas consequências globais: a obrigatoriedade das cadeiras individuais em todos os pontos dos estádios, de modo a evitar que o público assistente não mais se posicionasse de pé para acompanhar aos jogos. Nos dizeres do relatório Taylor:

Não há uma panaceia capaz de oferecer segurança completa e sanar todos os problemas de comportamento e controle das massas. Estou satisfeito, porém, com o fato de que os assentos são mais eficazes nesse sentido que qualquer outra medida. [...]. É óbvio que permanecer sentado durante a totalidade da partida é mais confortável. Também é mais seguro. Quando um espectador está sentado ele possui sua pequena porção de território em cujos limites pode sentir-se relativamente seguro (TAYLOR, 1990, p. 12. Tradução livre)

Essa revolução foi capitaneada pela mão pesada da primeira-ministra neoliberal Margareth Thatcher, que empreendeu uma verdadeira cruzada em nome de uma espécie de limpeza moral nos mais importantes estádios ingleses, com o questionável argumento de que o *hooliganismo* crescente dos anos anteriores estava transformando os campos de futebol em arenas de barbárie, ou seja, homogeneizava todo um grupo social (jovens das classes populares)



para justificar a intransigente alteração na fisionomia espacial e social dos estádios. Estava aberto o caminho para que Thatcher moldasse o futebol do país de acordo com seus interesses políticos e econômicos, afetando diretamente a classe trabalhadora, a quem sempre olhou com desdém.

As mudanças logo foram sentidas, tornando os estádios já no início dos anos 1990 uma nova paisagem para novos torcedores, haja vista que, por mais que o relatório Taylor alertasse para a não elitização do jogo no país, essa foi a medida adotada pelos clubes para a eliminação imediata do público indesejável, isto é, a classe trabalhadora, afetada de maneira homogênea por esse projeto de expropriação. O aumento no valor dos ingressos (quase 300%) era justificado pela implantação de cadeiras individuais, ampla tecnologia de monitoramento, aumento no contingente de segurança; todos esses dispositivos dispendiosos alterariam os modos de participação do torcedor no estádio: da intensidade militante para a passividade contemplativa.

É exatamente neste ponto – de um imenso aparato tecnológico de vigilância e logístico de controle dos corpos individualmente distribuídos nos novos estádios – que podemos trazer à luz o pensamento do filósofo Giorgio Agamben acerca do papel dos dispositivos de controle e sua proliferação massiva na sociedade contemporânea. Segundo Agamben, em as fases do desenvolvimento humano houve algum tipo de relação entre seres vivos e dispositivos, mas sua argumentação é de que atualmente a vida humana estaria monitorada em todos os instantes, sendo os dispositivos, portanto, qualquer coisa que de algum modo possua a capacidade de “capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres vivos” (AGAMBEN, 2006, pp. 21-22. Tradução livre). Os estádios contemporâneos, como equipamentos que dialogam e refletem com seus contextos sociais mais amplos, adotariam esta lógica de controle das emoções e movimentos corporais que procuraria esvaziar as manifestações de uma massa molar potente e estabelecer uma nova paisagem em que os torcedores se portariam como corpos inertes e desarticulados entre si enquanto coletividade.

Ademais, tais intervenções foram logo acompanhadas pela injeção de capital no torneio nacional, pela introdução dos carnês para toda a temporada do campeonato e pelo maior interesse das emissoras de televisão em transmitir as partidas, dando maior visibilidade ao novo



torneio que surgia na onda das transformações: a Premier League, em 1992<sup>3</sup>. Esses acontecimentos, respondendo aos interesses mercadológicos, serviram estrategicamente como forma de recalçamento da imagem das décadas anteriores, associadas à violência, para aquela de um evento civilizado e espetacularizado, proporcionando que as grandes marcas multinacionais investissem pesadamente no torneio<sup>4</sup>.

Mesmo autores como Nick Hornby, famoso por seu livro *Febre de bola* em que narra em forma de diário suas experiências ao lado do seu clube Arsenal a partir do final dos anos 1960 e faz uma interessante associação entre a dimensão humana e o desenrolar dos jogos ao longo dos anos, foi um desses entusiastas da reformulação geral empreendida baseada no duvidoso relatório Taylor. Por mais que o autor pregasse por um não substituição no perfil do torcedor, o que pareceria utópico diante dos acontecimentos, posiciona-se de maneira taxativa sobre a possibilidade de estrangulamento dos clubes menores com poucos recursos financeiros que dificilmente conseguiriam competir nesse cenário mercadológico e sobreviver como instituição:

Vai ser bem triste pros poucos milhares de torcedores do Chester se o time deles afundar – ficaria arrasado se fosse o meu -, mas isso, em si, não é absolutamente motivo pra que se permita aos clubes colocar em risco a vida de seus torcedores. Se for preciso que times sejam extintos porque não tem dinheiro pras mudanças consideradas necessárias a evitar outro Hillborough, que seja. Azar.” (HORNBY, 2013, p. 315)

O resultado mais visível de todo esse processo de exclusão social dos estádios foi a passagem de um espaço socialmente diversificado para um ambiente configurado por aquilo que Zygmunt Bauman denomina de “comunidade de semelhantes” (BAUMAN, 2009, p. 18), em que a pluralidade é vista como uma ameaça à paz duradoura, exigindo sempre um estado de alerta em relação ao outro constitutivo.

<sup>3</sup> Um dos maiores beneficiários dessas mudanças no futebol inglês foi exatamente um dos financiadores de pensadores que propagaram as ideias travestidas de cientificismo do neoliberalismo e da justificativa da retração do Estado social. Como aponta Marcos Alvito: “A nova primeira divisão do futebol foi financiada por um espetacular contrato de exclusividade, firmado com a BSKyB, tevê a cabo do bilionário australiano Rupert Murdoch, que queria usar o futebol como ponta-de-lança para a implantação da televisão por assinatura na Inglaterra” (ALVITO, 2007).

<sup>4</sup> Nem tudo deve ser visto pelo viés da crítica contundente, mas cabe também ressaltar pontos positivos de tais transformações nos novos estádios ingleses, tais como uma considerável elevação quantitativa de mulheres e de grupos minoritários que não acessavam anteriormente os estádios por entendê-los como um espaço hostil e masculinizado. Além disso, muitos estádios de fato tornaram-se lugares mais seguros e de melhor locomoção no seu interior. No entanto, o preço a ser pago foi muito alto, com o afastamento dos torcedores ligados à classe operária que sofreria um duro golpe na sociedade e nos estádios.



No caso das alterações no futebol inglês, percebe-se que, estigmatizados por sua condição econômica, os torcedores das classes populares foram afastados dos estádios por serem associados de modo uniforme à baderna e à violência, tornando-se o outro a ficar de fora desse novo cenário. Nesse tocante, Bauman ainda se torna útil para entender esse processo, quando aponta que

o estigma é uma arma conveniente na defesa contra a inoportuna ambiguidade do estranho. A essência do estigma é enfatizar a diferença; e uma diferença que está em princípio além do conserto e que justifica portanto uma permanente exclusão (*Op.cit.*, p. 77)

Dessa forma, os remodelados estádios ingleses gestaram uma nova dinâmica no ato de torcer, em que são privilegiadas uma atitude menos militante e transgressora e mais contemplativa e consumista. Ironicamente, assim como os ingleses exportaram o *football association* para vários rincões do planeta, alcançando sucesso avassalador no Brasil, não tardaria para que esse novo modelo de estádio se espraiasse por várias partes do globo e aportasse também em terras brasileiras, causando uma transformação no outrora maior estádio do mundo: Maracanã.

### 3. ANATOMIA DE UMA DESTRUÇÃO

Repartido em setores capazes de abrigar todas as camadas sociais – arquibancada, cadeiras, geral, tribunas –, o estádio do Maracanã, construído para a IV Copa do Mundo em 1950, operou por décadas como um microcosmo da sociedade em que estava inserido, com todas as suas diferenças sociais, econômicas, étnicas, além de momentos de tensões conflitantes e catarses aglutinadoras no interior de um espaço. Com toda a sua monumentalidade de concreto capaz de acolher públicos gigantescos e de todos os estratos sociais, a antiga configuração arquitetural e social do estádio perdurou por exatos 50 anos. Contudo, no ano de seu quinquagésimo aniversário, exatamente na virada do século, sua fisionomia tomaria formas díspares daquelas que gestaram sua construção em 1950 e começaria a passar por grandes obras que resultariam numa radical transformação de sua arquitetura, resvalando drasticamente em outros aspectos de seu simbolismo, como, por exemplo, o perfil socioeconômico – e consequentemente étnico – de seu público e nas formas de torcer.

No ano 2000, o Maracanã passaria pela sua primeira grande reforma, para abrigar a realização do primeiro campeonato mundial interclubes organizado pela FIFA. O resultado mais visível desta obra foi a colocação de cadeiras individuais no espaço de concreto das



arquibancadas, reduzindo a capacidade total do estádio. Na final do torneio realizado pela FIFA, o público registrado foi de 73 mil, sem a utilização do espaço da geral. Com o uso deste, o público da final do Campeonato Carioca de 2003, entre Vasco e Fluminense, registrou quase 78 mil pessoas. Nesta fase do estádio, que perduraria até as obras para o Pan-Americano de 2007, era ainda comum o uso da geral e havia promoções regulares para aquisição de ingressos a preços módicos<sup>5</sup>.

Em 2007 o estádio passaria por mais uma reforma, desta vez para receber os jogos Pan-Americanos. Nessa segunda grande reforma, a intervenção mais chamativa foi o fim da geral, o ponto em que se concentravam os torcedores mais populares. As arquibancadas não sofreram mudanças em relação às obras de 2000, mas a geral e as antigas cadeiras foram abolidas, formando um único anel de cadeiras azuis sob as arquibancadas. Com o fim da geral, agora o estádio estava totalmente equipado com assentos para os torcedores, impactando nas formas de torcer dos antigos *geraldinos*, ainda que houvesse resistência do público em permanecer sentado durante toda a partida.

Contudo, a reforma que despertaria maior atenção da opinião pública seria aquela para a sequência de eventos realizados na cidade: Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Neste caso, em nome das exigências rígidas do sistema FIFA e das negociações com as grandes empresas multinacionais, o estádio passou por uma gigantesca obra que implicou numa alteração topográfica sem precedentes na sua história, desconfigurando por completo sua arquitetura tradicional.

O primeiro impacto visual está na completa descaracterização de sua marquise, até então protegida por lei patrimonial (art. 17 do Decreto-Lei 25/1937), mas que obscuramente teve sua demolição concedida pela Justiça Federal. O segundo impacto, desta vez interno, está na abolição dos blocos inferior e superior do estádio, formando agora um bloco homogêneo de cadeiras nas cores azul e amarelo que formam um design pigmentado de gosto bastante

---

<sup>5</sup> Um exemplo é o Campeonato Carioca de 2005, quando o Governo do Estado realizou a promoção “Gol de Placa”, em que o torcedor adquiria o ingresso a R\$ 1,00 mediante apresentação de notas fiscais no valor de R\$ 50,00. Hoje, de acordo com levantamento dos valores dos ingressos populares do Maracanã realizado por Erick Omena, da Oxford Brookes University, fica evidenciado que a proporção entre o valor do ingresso mais barato do estádio e o salário mínimo vigente cresceu de modo assustador. A pesquisa releva que, se dos anos 1950 até o ano de 2005, o torcedor nunca precisou desembolsar por um ingresso popular mais de 3% do seu salário, em 2010 essa proporção já alcançava 6% e, de acordo com o jornalista, ampliando as estatísticas de Omena analisadas até 2010, no ano de 2013 esse número – para torcedores que não possuísem carteira de estudante ou fosse sócio-torcedor do clube, o que de alguma forma exige uma fidelidade econômica mensal do torcedor – chegava a aproximadamente 14% do salário mínimo. Ou seja, optou-se por um caminho de elitização que se baseia na elevação do valor dos ingressos.



duvidoso<sup>6</sup>. Para que essa estrutura pudesse ganhar vida, todos os assentos colocados nas duas obras anteriores foram retirados.

A arquitetura atual do estádio, tal como ocorreu na Inglaterra, reflete o novo público-alvo: o de consumidor de entretenimento, e não mais o de um torcedor que vai ao estádio para renovar os ritos coletivos que faziam parte de sua existência. Além disso, a individualização sob esta forma arquitetônica permite que os torcedores sejam inseridos de maneira mais evidente no espetáculo construído em torno das partidas. Evidenciado diante das imagens televisas, os torcedores promovem maneiras de torcer que chamam a atenção pela estética, como o atestam os mosaicos e as iluminações por meio dos celulares tão disseminados pelas arquibancadas de todo mundo<sup>7</sup>.

Ademais, essa nova configuração traz em seu bojo ideias dignas de um estado de exceção acerca dos modos de comportamento padronizados que facilitem o controle sobre o público no estádio, distanciando-se das manifestações festivas espontâneas de outrora. O exemplo mais emblemático desta imposição arbitrária pela mudança do *ethos* torcedor vem das palavras do dono do consórcio que administra o estádio, João Borba, que nitidamente se posiciona pelo enquadramento de novos hábitos por parte dos torcedores:

Bandeirões gigantes, mastros de bambu, torcedores, sem camisa, não assistir aos jogos em pé [...]. Fui no último fim de semana às finais do tênis em Wimbledon, e no convite, estava escrito que não é recomendável ir com uma determinada roupa... Quando um inglês lê “não recomendável”, entende que não deve usar aquele tipo de roupa<sup>8</sup>.

Ao comparar o novo momento do Maracanã com o torneio de tênis em Wimbledon, o administrador deixa entrever que uma das premissas de acesso ao novo espaço topográfico é o de fazer o torcedor internalizar um modo de comportamento docilizado, sombreando os traços de subjetividade nas práticas torcedoras. Esta arquitetura de exceção dos estádios

---

[http://espn.uol.com.br/post/348800\\_maracana-coloca-o-mais-pobre-para-correr-ha-anos-new-maracanan-acelera-o-processo-de-higienizacao](http://espn.uol.com.br/post/348800_maracana-coloca-o-mais-pobre-para-correr-ha-anos-new-maracanan-acelera-o-processo-de-higienizacao)>>. Acesso em 09 ago. 2015

<sup>6</sup> Ver mais em: ESPN. Semelhante ao estádio de Kiev, estilo do Maracanã chama atenção de mídia inglesa. Disponível em:

<<[http://espn.uol.com.br/noticia/333676\\_semelhante-ao-estadio-de-kiev-estilo-do-maracana-chama-atencao-de-midia-inglesa](http://espn.uol.com.br/noticia/333676_semelhante-ao-estadio-de-kiev-estilo-do-maracana-chama-atencao-de-midia-inglesa)>>. Acesso em 05 ago. 2015.

<sup>7</sup> Hoje percebe-se um novo movimento no interior das torcidas organizadas, com características diversas daquelas predominantes em décadas passadas. Ao invés do comportamento mais militarizado, com cânticos ofensivos e participação obscura na vida do clube, as novas torcidas possuem um estilo menos ofensivo e privilegia o apoio somente em nome do clube. Os novos cânticos mais pausados e o estilo de movimento sincronizado de corpos e bandeiras pequenas denotam a influência no modo de torcer dos argentinos.

<sup>8</sup> Ver isto em O Globo. *Ambiente exige novo respeito no Maracanã*. 11 de jun. 2013. Disponível em: <<<http://oglobo.globo.com/esportes/ambiente-exige-respeito-no-novo-maracana-9000186>>>. Acesso em: 07 ago. 2015



contemporâneos – seja pela disposição padronizada dos assentos, seja pelo controle contínuo do movimento dos corpos – corresponde ao tipo de sociedade em que está inserida, isto é, no seio de uma sociedade pós-industrial onde o futebol teria perdido sua função social de uma manifestação potencializadora das grandes representações de expressão identitária das coletividades, tornando-se um evento mais alinhado a uma economia de serviços e experiências individualizantes.

Diante de tudo o que fora exposto, fica evidente que essas transformações resvalam em pontos cruciais como identidade social e memória coletiva – aqui entendida por aquelas experiências vivenciais e cotidianas enquanto coletividade –, pelo modo como esse processo reduz vertiginosamente a participação de diversos grupos sociais que até então haviam construído uma relação afetiva com o estádio e o seu entorno<sup>9</sup>. Num cenário de globalização em que inevitavelmente opera pela lógica de um espaço e tempo comprimidos, as instituições políticas locais e seus atores cada vez mais parecem inaptos para as ações decisórias sobre seu destino, sendo solapados pelas imposições do mercado global flutuante. As consequências desse novo modelo são observadas por Bauman da seguinte forma:

A 'globalização' nada mais é que a extensão totalitária de sua lógica a todos os aspectos da vida. Os Estados não têm recursos suficientes nem liberdade de manobra para suportar a pressão (BAUMAN, 1999, p. 66).

Ao retirar o poder decisório da política local, os interesses das forças multinacionais prevalecem nesse jogo de relações estratégicas econômicas. Desse modo, cabe ao Estado somente garantir que esse modelo não seja sabotado pela sociedade civil, garantindo as leis e os preceitos ordenados pelas grandes empresas. Podemos observar isso pelo aumento abusivo dos preços dos ingressos na última década e a disseminação de uma espécie cartilha que atinge os antigos códigos culturais no ato de torcer, alterando cada vez mais a paisagem não apenas física do estádio, mas sobretudo sua função simbólica social e cidadã. Portanto, as alterações no Maracanã reforçam um novo paradigma na relação do Estado com a sociedade, em que o mercado se torna o promotor das regras e, assim, sua razão pública é esvaziada de sentido. Pensemos, nesse tocante, com o filósofo alemão Jürgen Habermas, ao argumentar que

a cidadania é uma posição definida pelos direitos civis. Mas temos de considerar também que os cidadãos são pessoas que desenvolveram sua

<sup>9</sup> As obras de adequação do Maracanã para a Copa do Mundo de 2014 atingiram não só o estádio, mas também o seu entorno. É o caso da Favela do Metrô, que se apresentava como um entrave nas obras de acessibilidade ao Maracanã e, por isso, começou a ser desmontada em 2010, deixando mais de 600 famílias a mercê da realocação providenciada pela prefeitura – que nem sempre abrange a todos os envolvidos nessas remoções, gerando revolta de moradores atingidos.



identidade pessoal no contexto de certas tradições, em ambientes culturais específicos, e que precisam desses contextos para conservar sua identidade. Em determinadas situações, devemos ampliar o âmbito dos direitos civis para que inclua também os direitos culturais. Esses são direitos que garantem igualmente a todos e a cada um dos cidadãos o acesso a uma tradição e à participação nas comunidades culturais de sua escolha, para que possam estabelecer sua identidade. Essa ampliação diz respeito ao acesso a um ambiente cultural (HABERMAS, 2013, p. 35).

Assim como Benjamin assevera que a transformação de Paris no século XIX resultou em um espaço estranho para seus habitantes, a ponto destes não mais se sentirem em casa, as amplas mudanças no Maracanã provocam o mesmo tipo de sentimento em muitos torcedores, que inclusive evitam usar o nome do antigo estádio para designar o equipamento remodelado.

Operando em múltiplas dimensões da existência social cotidiana, estas novas formas de segregação social pela criação de territorialidades de controle em nome da segurança carregam como suas consequências mais nítidas as alterações das dinâmicas sociais na sociedade contemporânea, afetando sobretudo as frações mais populares, e a uma tentativa do esvaziamento das pulsões criadoras e da subjetividade dos indivíduos e das coletividades.

Hoje, diante dessas novas configurações espaciais das modernas arenas que estão em conformidade com as exigências dos negócios envolvendo os grandes patrocinadores multinacionais e uma entidade como a FIFA, percebe-se que a busca pela eliminação das diferenças e da instauração de um comportamento racionalmente organizado dos indivíduos, desenterram as teorias homogeneizantes sob novas roupagens. Estas demandas não mais procuram atender aos anseios de um Estado-nação que pretendia criar uma imagem harmônica da miscigenação brasileira, mas sim às expectativas lucrativas daqueles que estão envolvidos na realização dos grandes eventos e suas consequentes obras num cenário de globalização do esporte. Nesse ponto, a crítica de Benjamin às intervenções de Haussmann parece ser melhor compreendida à luz destes novos fatos envolvendo as reformas recentes do Maracanã, haja vista sua prerrogativa de higienização espacial em nome do capital financeiro e do lucro que os novos donos do estádio (Consórcio Maracanã) procuram obter.

É importante destacar que não se pretendeu aqui uma abordagem que fizesse do futebol do passado uma imagem romantizada e idílica, como se todos os jogos estivessem repletos por uma multidão que se torna todos os jogos no Maracanã um grande espetáculo de luz e cores. A imagem de um estádio sempre lotado nada mais é do que um recorte selecionado de momentos marcantes que ali se desenrolaram.



Todavia, o que deve ser reafirmado com veemência é a nova faceta de um processo de expropriação produzido em um local público da cidade do Rio de Janeiro que outrora aglutinava num único espaço inúmeras frações da sociedade – ainda que de fato sua antiga arquitetura reproduzisse as hierarquias sociais extramuros, partindo da base com a geral (o ponto mais popular) até o topo (com as tribunas de honra). Contudo, todas as expressões da cidade se faziam ali presentes. Esse novo modelo de equipamento cultural, com claras pretensões econômicas em detrimento do social, é uma clara importação de uma ideia produzida pelo futebol inglês em um período histórico fortemente marcado por os ideais neoliberais de mercadorização extrema de um futebol local que por décadas esteve ligado à classe proletária.

Desse modo, se a fundação do Maracanã para a Copa do Mundo de 1950 atendeu a propósitos de afirmação política, visando vincular tal evento a um projeto de grandeza nacional diante do mundo por meio do futebol, sua completa reformulação, iniciada em 2000 e finalizada em 2014, preocupou-se com outros aspectos. Suas motivações estiveram mais alinhadas a um projeto de mercado nacional e internacional que procurasse atrair investidores do país e do mundo que estivessem dispostos a derramar investimentos pesados pelos estádios do país, em nenhum momento levando em conta as consequências nos modos de torcer e da transformação do seu público.

#### **4. DA TRAGÉDIA À FARSA**

As intervenções proporcionadas por Haussmann na cidade de Paris no século XIX não perderam seu vigor na sociedade contemporânea, exibindo novas roupagens de engendramento de formas de embelezamento com sua contrapartida mais perversa: a exclusão social em diversos espaços sociais, como no caso da transformação dos estádios ingleses sob o pensamento social, político e econômico do neoliberalismo que influenciaria outras partes do mundo. O caso envolvendo o Maracanã é um emblema desta mentalidade permeada pelas elites políticas e econômicas. A transformação na sua estrutura física interfere decisivamente em aspectos simbólicos, levando em conta a mudança do perfil dos torcedores e na sua pedagogia do torcer.

Se, como afirmara Walter Benjamin, o objetivo primevo das transformações aplicadas por Haussmann seria o de impossibilitar quaisquer tentativas de erguimento de barricadas e a



visibilidade das tensões sociais, pode-se pensar que tais mudanças sofridas pelo estádio padecem da mesma lógica: extirpar todo tipo de manifestação que fuja das regras estabelecidas em nome da apresentação de um *ethos* dócil e passivo. Associando a violência à pobreza, esse pensamento higienista, portanto, intenciona apagar qualquer traço de diferença em nome do valor do espetáculo, trazendo em seu *modus operandi* a pretensão de controlar os comportamentos humanos intramuros.

Em *O 18 de Brumário de Louis Bonaparte* (1984), Karl Marx ampliara a observação de Hegel sobre a sensação de que um grande fato surgiria na história como que duas vezes, acrescentando que se apresentaria “uma vez como tragédia e a outra como farsa”. Se a construção do Maracanã é um desses grandes fatos da nossa história, podemos fazer uma alusão partindo da observação de Marx: se a Copa do Mundo de 1950 começou como tragédia – quando a derrota final para o Uruguai transformou-se em sinônimo de fracasso nacional, após grande esforço de expressar através da construção do então maior estádio do mundo uma forma de gigantismo nacional –, sua história em 2014, repleta de obtusos discursos que não respeitaram em momento algum as vozes dos torcedores que ajudaram a construir a imagem do antigo Maracanã, amplamente reconstruído em nome do capital financeiro, acabou se relevando uma farsa caricatural.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Che cos'è un dispositivo?* Roma: Nottetempo, 2006.

ALVITO, Marcos. *O esporte que vendeu sua alma*. Revista Piauí, edição 15, 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1999.

\_\_\_\_\_. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1999.

BENJAMIN, Walter. "Paris, capital do século XIX". In Flávio R. Kothe (org.). *Walter Benjamin*. São Paulo: Ática, 1985.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. "O 18 de Brumário de Louis Bonaparte". In: *Obras escolhidas*, 1984.



FROMM, Erich. *A sobrevivência da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

GIULIANOTTI, Richard. *Sociologia do futebol - Dimensões históricas e socioculturais do esporte das multidões*. São Paulo: Nova Alexandria, 2010.

HABERMAS, Jurgen. *A ética da discussão e a questão da verdade*. São Paulo: WMF Martins Fonte, 2013.

HORNBY, Nick. *Febre de bola*. São Paulo: Companhia das letras, 2013.

TAYLOR, Lord Justice. *Hillsborough Stadium Disaster Inquiry*. London: HSMO, 1990.

TOURAINÉ, ALAIN. *Após a crise: a decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.

\_\_\_\_\_. *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

### Sites

O Globo. *Ambiente exige novo respeito no Maracanã*. 11 jun. 2013. Disponível em: <<<http://oglobo.globo.com/esportes/ambiente-exige-respeito-no-novo-maracana-9000186>>>. Acesso em: 07 ago. 2015.

ESPN. *Semelhante ao estádio de Kiev, estilo do Maracanã chama atenção de mídia inglesa*. Disponível em: <<<http://espn.uol.com.br/noticia/333676-semelhante-ao-estadio-de-kiev-estilo-do-maracana-c-hama-atencao-de-midia-inglesa>>>. Acesso em 05 ago. 2015.

PEREIRA, Mauro Cezar. *Maracanã coloca o mais pobre "para correr" há anos. "New Maracanan" acelera o processo de "higienização"*. Disponível em: <<<http://espn.uol.com.br/post/348800-maracana-coloca-o-mais-pobre-para-correr-ha-anos-ne-w-maracanan-acelera-o-processo-de-higienizacao>>> Acesso em: 09 ago. 2015.



## **EDITAIS DO FUNDO DE APOIO À CULTURA DO DISTRITO FEDERAL: UMA ABORDAGEM A PARTIR DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO**

VILELA, Cleide

*Estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional /CEAM/ UNB  
vilela.cleide@gmail.com*

18

MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional /CEAM/ UNB  
fatima.makiuchi@gmail.com*

### **RESUMO**

Este artigo procura refletir sobre a utilização do instrumento edital para escolha de projetos culturais pela política pública de financiamento à cultura no Distrito Federal. O texto será dividido em duas partes, a primeira identifica e caracteriza a instrumentalização do edital a partir de uma revisão de literatura sobre os instrumentos de gestão. A segunda analisa a ferramenta edital do Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal no período de 2010 a 2014 com o objetivo de mostrar as mudanças e continuidades do conteúdo dos editais neste período, com ênfase nos editais de *Criação e Produção*.

**Palavras-chave:** Edital. Instrumento de Gestão. Financiamento à cultura.

### **ABSTRACT**

This article aims to reflect on the use of the “edital” tool for choice of cultural projects by the public policy of funding culture in the Federal District. The text is divided into two parts, the first identifies and characterizes the manipulation of the bidding documents from a literature review on the management tools. The second analyzes the “editais” of the Federal District’s Support Fund tool of the Culture in the period 2010 to 2014 in order to show the changes and continuities of the content of the notices will be shown, with an emphasis on “editais” *Creation and Production*.

**Key-words:** Edital. Management tool. Funding for culture.

### **INTRODUÇÃO**

Este artigo procura refletir sobre a utilização do edital para escolha de projetos culturais pela política pública de financiamento à cultura no Distrito Federal. Para isso, entendemos que o edital é um instrumento de gestão de escolha de projetos, cuja instrumentação não é neutra pois, conforme observam Lascoumes e Les Galès (2012a, p.22), “o instrumento é um



dispositivo técnico com vocação genérica, portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção de gestão”.

Seguindo essa pista, buscamos identificar e caracterizar os editais do FAC/DF no período de 2010 a 2014 pela abordagem da instrumentação da ação pública. Para isso, fizemos uma revisão teórica sobre os instrumentos de gestão e as relações com a ferramenta edital.

A segunda parte do texto analisa os editais a partir da descrição de algumas características dos editais do Fundo de Apoio à Cultura no período de 2010 a 2014, tais como forma de inscrição, seleção, áreas e modalidades previstas utilizando, para isso, a metodologia proposta por Labatut *et al* (2012).

Nossa análise foi centrada nos instrumentos de seleção de projetos culturais (portarias e editais) no período de 2010 a 2014 com o objetivo de descrever as principais mudanças ocorridas no instrumento e as continuidades de seu conteúdo.

## **1. O FUNDO DE APOIO À CULTURA DO DISTRITO FEDERAL E EDITAIS DE SELEÇÃO DE PROJETOS**

Entendemos que o Estado deve realizar direitos na forma de serviços, ou seja, ele é uma instituição social que guarda e promove direitos através das políticas públicas (LÚCIO *et al*, 2014, p.152). Estas políticas são compostas pela ação coletiva estruturada, na qual meios são escolhidos para ação, exercício ou limitação do poder do Estado (OLLAIK e MEDEIROS, 2011, p. 1945).

Estes meios podem ser chamados de instrumentos (LASCOUMES e LES GALÈS, 2007), tecnologias gerenciais (LABATUT *et al*, 2012) ou ferramentas (SALAMON, 2000). Neste artigo, compreendemos que estes meios são, de acordo com Lascoumes e Les Galès (2007, p. 4), dispositivos técnicos e sociais que organizam as relações entre o Estado e aqueles a quem a política pública é endereçada de acordo com as representações e significados que carregam. Estes instrumentos “permitem traduzir princípios em ações concretas coordenadas entre poder público e atores de diferentes tipos” (BARBOSA DA SILVA e LABREA, 2014, p. 18).

Os instrumentos são, portanto, um tipo de instituição em particular, um dispositivo técnico com a finalidade genérica de carregar consigo um conceito concreto da relação



políticas/sociedade e sustentado por um conceito de regulação. Segundo este raciocínio, o instrumento (como instituição) determina a maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos do equilíbrio de poder e acabam privilegiando determinados atores e interesses e excluem outros. Os atores sociais e políticos têm capacidades de ação que diferem amplamente de acordo com os instrumentos escolhidos (LASCOURMES e LES GALÈS, 2007).

Labatut *et al* (2012) faz um percurso semelhante na análise de tecnologias gerenciais em que se argumenta que as tecnologias (tratadas como instrumentos de política pública) carregam suposições, mitos racionais, sistemas de crenças, hipóteses e restrições materiais que resultam em forças institucionais mais amplas, construção de um padrão de ações e abertura de novas possibilidades de desempenho e invenções.

Reside nesta argumentação a importância de analisar as políticas públicas a partir dos instrumentos “porque se toca na questão dos limites e potenciais para a ação” (BARBOSA DA SILVA e LABREA, 2014, p. 18) e também por trazer argumentos “ao debate sobre alternativas para implementação de políticas públicas e enriquecer a compreensão de instrumentos que se apoiam em gestão direta, participação popular, estímulos econômicos, contratualização” (OLLAIK e MEDEIROS, 2011).

Essa abordagem da instrumentalização das políticas públicas é utilizada, neste artigo, para entender o funcionamento dos editais – instrumentos de seleção de projetos culturais que trazem consigo um tipo de relação entre Estado e sociedade sustentado pela lei n° 8666/93 (a Lei de Licitações) e carregam uma série de ideologias e dinâmicas associadas e, portanto, não são neutros.

### **1.1. O Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal**

A possibilidade de criação de fundos especiais, com receitas especificadas que se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, como os fundos específicos na área cultural foi permitida pela lei n°4320/1964.

No Distrito Federal, o Fundo de Apoio à Arte e à Cultura (FAAC) foi criado em 1991 juntamente com incentivo fiscal. De acordo com a lei que instituiu esses instrumentos, a aplicação de recursos do fundo deveria ser realizada a partir das diretrizes aprovadas no



Conselho de Cultura, sendo o Conselho, responsável por aprovar os projetos artísticos e culturais.

Apesar da existência da norma, o fundo não foi implementado até a substituição dessa legislação pela lei complementar nº267 de 15 de dezembro de 1999. O novo instrumento jurídico criou o Programa de Apoio à Cultura (PAC) com a finalidade de proporcionar aos cidadãos os meios para o exercício dos direitos artísticos e culturais e o acesso às fontes de arte e cultura; de preservar, valorizar, apoiar e difundir as manifestações culturais do DF e seus respectivos criadores; de preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio artístico, cultural e histórico do DF; e de priorizar o produto artístico e cultural do DF (DISTRITO FEDERAL, 1999).

Os instrumentos para implementação do PAC são o Fundo de Apoio à Cultura, incentivo fiscal e dotações orçamentárias do DF. Os projetos culturais e artísticos incentivados pelo PAC devem atender aos seguintes objetivos: incentivar à formação artística e cultural; fomentar à produção artística e cultural; preservar e restaurar o patrimônio artístico, cultural e histórico; pesquisar e difundir os bens e valores artísticos e culturais. Além disso, devem pertencer às seguintes áreas: música; artes cênicas; produção fotográfica, discográfica, videográfica e cinematográfica; artes plásticas; literatura, inclusive obras de referência; folclore e artesanato; patrimônio cultural, histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos; rádio e televisão, sem caráter comercial, educativos e culturais (*Idem*, 1999).

Na lei de 1999, também são especificadas regras que não eram previstas anteriormente para o uso dos recursos do FAC/DF: a administração dos recursos do FAC/DF deve ser realizada pela Secretaria de Cultura através do Conselho de Administração (composto por seis membros indicados pelo governador); proibição de acesso aos recursos via entidade governamental e participação de membro ou suplente do Conselho de Cultura em projetos apoiados pelo fundo; mínimo de dois anos de residência no DF para que o cidadão possa solicitar apoio ao FAC/DF; previsão de pagamento de multa e outras penalidades a serem especificadas em normas caso o beneficiário utilize os recursos indevidamente.

Em 2008, foram realizadas alterações na lei que cria o Programa de Apoio À Cultura: a mudança do nome Fundo de Arte e Cultura para Fundo de Apoio à Cultura; a vinculação orçamentária de 0,3% do lucro líquido do DF no FAC/DF após emenda na Lei Orgânica;



execução regionalizada de projetos através de proibição de utilização de mais de um terço dos recursos anuais do FAC/DF em uma mesma Região Administrativa; proibição do uso dos recursos do FAC/DF em ações da própria Secult, sendo possível utilizar até 3,5% do orçamento do fundo para manutenção de suas ações; e a menção de editais para publicizar a seleção de projetos do FAC/DF.

## 1.2. Editais: a perspectiva dos instrumentos de gestão

Entendemos que o edital é um instrumento que normatiza a seleção de projetos do FAC/DF a partir do que a gestão compreende por seus objetivos elencados na sua lei de criação. A implementação dessa política pública de financiamento é construída pela “interpretação e mobilização” de diferentes atores. Para Lascoumes e Les Galès (2012b, p. 82) “falar em execução é (...) uma fórmula para designar um conjunto de atividades heterogêneas, cognitivas e normativas, que combinam dinâmicas internas das organizações e um conjunto de negociações externas”.

Portanto, o texto dos editais demonstram, de alguma maneira, o entendimento da gestão sobre o que deve ser financiado no âmbito das artes e da cultura, a dinâmica interna da Secretaria de Cultura (o que a instituição é capaz de executar) e com outros órgãos de governo (o que é possível utilizar como recursos e instrumentos) e as negociações com os proponentes-beneficiários a partir da experiência com outros editais.

Seguindo uma linha de análise semelhante, Labatut *at al* (2012) afirmam que o instrumento é composto por três dimensões: 1) artefato ou substrato técnico – conjunto de técnicas, aspectos materiais e regras: modelos, bases de dados, algoritmos, etc; 2) filosofia gerencial – sistema de conceitos que denotam objetos e objetivos que constituem os alvos de uma racionalização; 3) modelo organizacional – descreve os papéis e cenas coletivas, a forma como o trabalho é envolvido em rotinas organizacionais. No caso dos editais do FAC/DF, eles são um artefato de uma seleção de projetos culturais; insere-se na filosofia gerencial adotada pela Lei de Licitações que enfatiza a transparência e o mérito; orienta os procedimentos da Secretaria de Cultura com relação aos projetos culturais beneficiados e a rotina dos proponentes de projetos culturais.



Observamos também que houve uma mudança no uso do instrumento de seleção de projetos do FAC/DF no período de 2011 a 2014, pois as seleções eram realizadas por meio de portarias até 2010. Apesar dessa mudança no instrumento, muitas das características das seleções previstas nas portarias continuaram. Linder e Peters (1989, p. 43), afirmam que a diferença aparente entre os instrumentos podem derivar mais na escala das suas operações ou resultados pretendidos que em qualquer divergência de base de seu funcionamento. No caso do FAC/DF, acreditamos, a partir da análise prévia, que o anúncio da novidade foi acompanhado de um gesto político de ruptura com as ações anteriores e de demonstração de competência dos governantes, por tornar o instrumento de seleção mais transparente; por uma pesquisa de eficácia, evidenciada nos documentos divulgados pela Secretaria de Cultura sobre os números dos editais do FAC/DF; por valores de um senso de renovação e enriquece a ação pública ao tornar o instrumento mais transparente e aumentar o poder de decisão do Conselho de Cultura sobre a formulação dos editais e avaliação do mérito dos projetos culturais (LASCOUMES e LES GALÈS, 2004, P. 358)

Outro aspecto a ser mencionado sobre os editais é que eles conduzem uma seleção de projetos culturais para “terceiros” para que estes prestem serviços financiados com recursos públicos com fins públicos (SALAMON, 2001, p. 1613). Para Salamon (2001), esta seria uma das características distintivas das ferramentas de gestão mais recentes da ação pública: partilha com atores da sociedade civil, principalmente com ONGs, de uma função governamental referente a um direito básico. No entanto, é necessário ressaltar a especificidade da área cultural em que há uma dificuldade em estabelecer quais seriam os serviços do Estado baseados nos direitos culturais previstos em constituição para que não ocorra dirigismo, por exemplo.

Dessa maneira, a ação dos possíveis beneficiários dessa política de financiamento à cultura é estruturante. Pois, como afirmam Lascoumes e Les Galès (2012, p. 85), o edital (dispositivo da ação pública) contém “imposições (condições a serem preenchidas para se enquadrar em um programa)” e, conseqüentemente, “é também um instrumento para aqueles que conseguem apoderar-se e utilizá-lo em benefício de seus objetivos pessoais”.

Apesar de alguns atores conseguirem se apoderar do instrumento editais, outros atores são limitados, pois como afirmam Abreu e Barbosa da Silva (2012), regras como um período mínimo de atuação na área cultural podem não garantir a equidade e a descentralização dos recursos para os projetos culturais. Além disso, há atores que possuem dificuldades de



participar da seleção por não possuírem domínio da ferramenta de seleção que exige uma boa escrita, por exemplo. Para diminuir essa dificuldade, Costa *et al* (2010, p.70) defendem uma política de formação e qualificação na área da cultura para que a sociedade possa se apropriar desses mecanismos. Este foi o caminho escolhido pela gestão de 2011 a 2014 que realizou oficinas em diversos locais do Distrito Federal para auxiliar proponentes a adequar seus projetos culturais aos editais.

### **1.3. A seleção de projetos culturais pelo Fundo de Apoio à Cultura do DF**

O Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal é um mecanismo de financiamento que possui natureza contábil e pode financiar projetos culturais da sociedade, sendo proibido o acesso aos recursos via entidade governamental e uso de seus recursos em ações próprias da Secretaria de Cultura. A ferramenta de seleção – edital – foi empregada pelo órgão gestor da cultura, pela primeira vez, em 1987 para selecionar projetos na área de artes cênicas a partir da demanda do movimento cultural da época (CULTURA DE CLASSE, 2011). Nos anos 2000, a seleção do FAC/DF de projetos culturais era feita por meio de portarias, com direcionamento de linguagens artísticas. A partir de 2011, esse instrumento de seleção de projetos foi remodelado com vistas a favorecer o ciclo da produção cultural (produção-circulação-consumo).

Segundo os decretos nº 31414/2010 e nº 34785/2013, que regulamentavam o FAC/DF no período de 2011 a 2014, o interessado (artista, entidade, empresa, produtor ou gestor cultural) em inscrever projetos no fundo deve possuir um cadastro na Secult – o Cadastro de Ente e Agente Cultural (CEAC). Para solicitar o CEAC, é necessário apresentar documentos pessoais, currículo com comprovação de experiência na área artística e comprovante de domicílio no DF por mais de dois anos. Esses documentos são encaminhados para o Conselho Distrital de Cultura para aprovação. Após o procedimento, o interessado é habilitado para inscrever projetos nos editais do FAC/DF.

Para concorrer aos editais, além de possuir o cadastro, o produtor cultural deve apresentar seu projeto e documentos específicos para pessoas jurídicas e físicas previstos nos editais. A aprovação do projeto cultural se dá após análise documental realizada por servidores da SECULT, pareceres sobre o conteúdo do projeto emitidos por consultores ad hoc e avaliação final destes pareceres pelo Conselho de Cultura do DF.



Na **Tabela 1**, apresentamos os 35 editais que foram realizados no período de 2011 a 2014 e que serão objeto de nossa análise. Em 2011, a seleção de projetos para apoio financeiro do fundo foi realizada através de seis editais: Criação e Produção; Difusão e Circulação; Indicadores, Informações e Qualificação; Manutenção de Grupos e Espaços; Montagem de Espetáculos; Registro e Memória.

**Tabela 1 - Editais do Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal**

2011	2012	2013	2014
Criação e Produção	Criação e Produção I e II	Criação e Produção	Criação e Produção – Música e Ópera; Prêmio Cássia Eller - Gravação de CD; Criação e Produção Audiovisual <sup>1</sup>
Difusão e Circulação	Difusão e Circulação I e II	Difusão e Circulação	Difusão e Circulação
Indicadores, Informações e Qualificação	Indicadores, Informações e Qualificação I e II	Indicadores, Informações e Qualificação	Indicadores, Informações e Qualificação
Montagem de Espetáculos	Montagem de Espetáculos	Montagem de Espetáculos	Prêmio Dulcina de Moraes - Montagem de espetáculos
Registro e Memória	Registro e Memória I e II	Registro e Memória	Registro e Memória I e II
Manutenção de Grupos e Espaços	Manutenção de Grupos I e II	--	Manutenção de Grupos e Espaços <sup>2</sup> ; Prêmio Cassiano Nunes - Impressão de livros, revistas e catálogos
--	--	Inovação e Transversalidades	Inovação e Transversalidades
--	--	UnB 50 Anos <sup>3</sup>	

Fonte: Dados Secult-DF. Elaboração própria.

<sup>1</sup> Este edital foi realizado em conjunto com a Agência Nacional de Cinema através de um termo de Cooperação. O fundo investiu pouco mais de 6 milhões e a Ancine 12 milhões.

<sup>2</sup> As inscrições deste edital foram encerradas no dia 26 de novembro de 2014. A Secretária de Cultura ainda não divulgou os selecionados deste edital, portanto, devemos desconsiderá-lo para efeito dessa análise.

<sup>3</sup> O Edital UnB 50 Anos foi cancelado e, portanto, seus dados não foram computados para esta análise.



Em 2012, a Secretaria de Cultura do Distrito Federal (Secult/DF) lançou 11 editais: Criação e Produção I e II; Difusão e Circulação I e II; Indicadores, Informações e Qualificação I e II; Manutenção de Grupos I e II; Registro e Memória I e II; Montagem de Espetáculos. No ano de 2013, a seleção de projetos culturais para financiamento via FAC/DF foi aberta a partir de sete editais: Criação e Produção; Difusão e Circulação 1; Difusão e Circulação 2; Indicadores, Informações e Qualificação; Inovação e Transversalidades; Montagem de Espetáculos; Registro e Memória; UnB 50 anos.

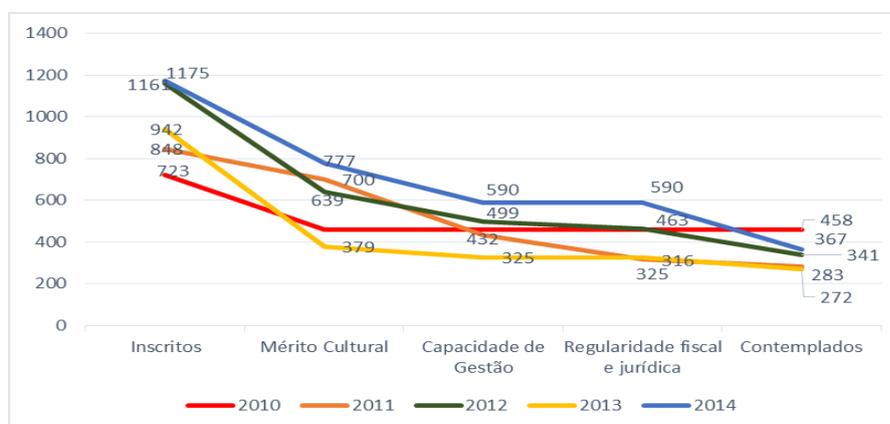
Em 2014, a regulamentação do fundo de cultura sofreu algumas alterações pelo decreto nº 34.785/2013. Dentre as principais mudanças, destacamos: o acesso aos recursos do FAC/DF permitiu exceção de CEAC para as modalidades premiação e contratação; as ações do FAC/DF foram enquadradas em programas (criação e produção cultural; registro e memória; difusão, circulação e acessibilidade; indicadores, informações e qualificação; infraestrutura e equipamentos; manutenção de grupos e espaços), que já vinham sendo executados anteriormente como percebemos na nomenclatura dos editais do período; normatizou-se a modalidade de financiamento “bolsas de estudo e capacitação”; as áreas de ópera, musical, audiovisual, manifestações tradicionais, patrimônio material e imaterial (anteriormente estava previsto financiamento para o “patrimônio histórico e artístico), design e moda, cultura digital e arte-tecnologia foram incluídas nas linguagens que podem receber recursos do fundo.

Apesar das mudanças ocorridas, os editais do fundo foram semelhantes aos dos anos de 2011, 2012 e 2013. As novidades foram o lançamento do edital Criação e Produção para áreas específicas – ópera e audiovisual – e dos editais de premiação (Prêmio Cassiano Nunes - Impressão de livros, revistas e catálogos; Prêmio Cássia Eller - Gravação de CD; Prêmio Dulcina de Moraes - Montagem de espetáculos).

1263 projetos culturais foram selecionados para receber apoio financeiro do FAC/DF a partir das regras definidas nestes 35 editais. A dificuldade para aprovação dos projetos inscritos nos editais pode ser observada no Gráfico 1. Em 2013, por exemplo, dos 942 projetos inscritos, apenas 379 foram admitidos para aprovação no Conselho de Cultura, ou seja, 775 projetos possuíam algum tipo de problema documental e apenas 272 foram contemplados com recursos. Esse cenário é repetido nos outros anos do período avaliado.



**Figura 1 - Admissibilidade dos Projetos submetidos às seleções do FAC/DF**



Fonte: Dados Secult. Elaboração própria.

\* Os dados de 2011 não possuíam números de projetos quanto ao mérito cultural, capacidade de gestão e regularidade fiscal e jurídica. Repetimos o número de contemplados nestas fases.

\*\* Os dados de 2013 não possuíam os números de capacidade de gestão. Repetimos o número de regularidade fiscal e jurídica nesta fase.

Em 2014, esse número foi reduzido, mas ainda é pertinente destacar que poucos projetos são aprovados em comparação com a quantidade de inscritos. Em 2010, quando o edital ainda não era o instrumento utilizado para seleção de projetos culturais, o percentual de projetos aprovados em contraste com os inscritos era maior que em todo o período analisado.

## 2. RESULTADOS ALCANÇADOS

A partir da pesquisa de Labutat *et al* (2012), decidimos fazer uma análise longitudinal sobre os instrumentos de seleção de projetos culturais que deveriam ser apoiados pelo Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal. Os dados anteriores a 2011 não estão disponíveis na página da Secretaria de Cultura do Distrito Federal. Então, buscamos estes documentos no banco de dados da página do Tribunal de Contas do Distrito Federal de Diários Oficiais do DF. O primeiro documento de seleção de projetos que encontramos foi a Instrução de 30 de setembro de 1987 que “institui uma comissão de seleção, que regulamenta concessão de auxílio parcial para projetos artísticos culturais do Distrito Federal”. Há uma lacuna na pesquisa, pois, apesar de outras fontes afirmarem haver um instrumento de seleção de projetos nos anos 2000, encontramos apenas normas publicadas a partir de 2006. Para esta análise, utilizaremos a portaria de 2010 e os editais de 2011 a 2014 com ênfase nos editais de *Criação e Produção*.



Nosso intuito foi compreender quais inovações haviam nos editais no período de 2011 a 2014 e como elas foram aparecendo. Se comparamos as modalidades atendidas no período de 2006 a 2010, percebemos que já havia um esboço do que seriam esse circuito produção/montagem; circulação e difusão; registro e memória. Nosso esforço foi tentar perceber quais linguagens foram inseridas, com ênfase na categoria de “Criação e Produção”. Em 2010, temos uma única portaria de seleção de projetos, mas com categorias especificados para cada linguagem.

Quanto à **forma de inscrição**, a portaria de 2010 previa que o formulário de inscrição deveria ser preenchido na página eletrônica da secretaria e apresentar o projeto e documentos, divididos em três envelopes, na sede da Secretaria. A partir de 2011, o proponente deveria utilizar o sistema SalicWeB, do Ministério da Cultura, para preencher os formulários e anexar documentos, não sendo aceitos documentos entregues na Secult pessoalmente ou via correios.

A tabela 2 demonstra os **documentos** solicitados para pessoas físicas nas seleções de projetos culturais do FAC, na categoria “Criação e Produção” de 2010 a 2011. Em 2012, os três orçamentos de um item podem ser substituídos pelo valor de referência da tabela de referência do MinC de custos de serviços e produtos. Em 2014, o proponente poderia utilizar “Justificativa de excepcionalidade, serviço único ou exclusividade na prestação de determinado serviço ou fornecimento de bem”. O número dos documentos também diminui no ano de 2014, isso foi possível devido ao novo decreto de regulamentação do fundo que entrou em vigor em 2013.

**Tabela 2 – Documentos necessários para se inscrever nos editais do FAC**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Projeto</b>	X	X	X	X	X
<b>Currículo ou portfólio atualizado do proponente</b>	X	X	X	X	X
<b>Comprovante de endereço do proponente</b>	-	-	X (Ed 2)	X	X
<b>Currículo ou portfólio atualizado dos artistas e profissionais envolvidos</b>	X	-	X	X	X
<b>Ficha técnica</b>	X	-	X	X	X



<b>Cartas de anuências dos artistas e profissionais envolvidos</b>	X	-	-	--	-
<b>Certificado de Ente e Agente Cultural (CEAC)</b>	X	X	X	X	X
<b>Certidão Negativa de Débitos junto ao Governo do DF</b>	-	X	X	X	-
<b>Certidão Negativa de Débito de Tributos e Contribuições Federais</b>	-	X	X	X	-
<b>Certidão Negativa de Execução Patrimonial</b>	-	X	X	X	-
<b>Certidão de regularidade fiscal junto ao INSS</b>	-	X	-	-	-
<b>Certidão de regularidade fiscal junto ao FGTS</b>	-	X	-	-	-
<b>Declaração de que se trata de obra própria ou de domínio público, ou, ainda, com utilização autorizada ao proponente pelo autor ou pelo órgão de direitos autorais competente</b>	X	X	X	X	-
<b>caso de obras firmadas em co-autoria, declaração dos co-autores de que estão cientes e que autorizam e cedem o uso da obra para o projeto ou iniciativa</b>	-	X	X	X	-
<b>Declaração formal, sob as penas da lei, de que não é servidor vinculado à Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, nem possui vínculo de parentesco até o 3º grau com membros efetivos ou suplentes do Conselho de Cultura do Distrito Federal ou do Conselho de Administração do FAC</b>	X	X	X	X	-
<b>3 orçamentos pertinentes a cada despesa ou tabela de referência do MinC</b>	X	X	X	X	X
<b>Documentos específicos para cada modalidade</b>	-	-	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

A **seleção** dos projetos culturais, em 2011 e 2012 (primeiro edital) foram composta de cinco fases, nas seguintes ordens: a) inscrição, b) análise do mérito cultural e habilitação; c) análise da capacidade de gestão do projeto cultural e habilitação; d) apresentação de documentos; d) análise da regularidade fiscal e jurídica do proponente. No segundo edital de 2012, a análise de regularidade fiscal e jurídica passou a ser avaliada na segunda fase, seguida pelo mérito cultural e análise de capacidade de gestão. A apresentação de documentos foi realizada juntamente com a análise de regularidade fiscal e jurídica.

Em 2013, foi acrescentada a fase de “admissibilidade das propostas” e a volta da de “apresentação de documentos”, como podemos ver, a seleção apresentou seis fases: a)



inscrição; b) admissibilidade das propostas; c) análise do mérito cultural e habilitação; d) análise da capacidade de gestão do projeto cultural e habilitação; e) Apresentação de documentos; f) análise da regularidade fiscal e jurídica. Em 2014, as fases “apresentação de documentos” e “análise da regularidade fiscal e jurídica” foram excluídas, sendo realizadas na fase “admissibilidade das propostas”.

Os editais de “Criação e Produção” atenderam as linguagens de artes visuais, cinema, dança e música em 2011; a literatura e o rádio foram contemplados nos anos de 2012 e 2013. O edital de 2014 foi dividido em dois, sendo um específico para o audiovisual, outro para música, óperas e musicais. Apesar da música aparecer acompanhada de óperas e musicais em 2012; somente em 2014 que elas são tratadas com modalidades específicas.

**Tabela 3 – Linguagens e modalidades dos editais de Criação e Produção do FAC/DF**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>ARTES VISUAIS</b>	Videoarte	Desenvolvimento de Obras Visuais	Desenvolvimento de Obras Visuais	
<b>CINEMA</b>	Longa de Ficção e Animação; Documentário; Curta em digital de alta definição; desenvolvimento de projeto de longa; Desenvolvimento de Projeto de longa metragem; Finalização de longa metragem ficção, animação e documentário 35mm; Realização de obra para televisão (26 min e 52min); Lançamento de obra de longa metragem em 35mm; Autoração/replicagem longa, média ou conjunto de curta.	Desenvolvimento de Projeto de longa-metragem (Edital 1); Produção longa de Ficção e Animação em 35mm e/ou DCP; Produção longa-metragem de documentário em 35mm e/ou DCP; Realização de curta metragem em 35mm e/ou DCP; Realização de curta metragem em HD Estreantes; Realização de Projeto série de TV documentário ou ficção (Bíblia e Piloto); Finalização de longa metragem ficção, animação e documentário 35mm; Finalização de curta metragem com masterização em DCP; Desenvolvimento de projeto de longa documentário;	Produção longa de Ficção e Animação com finalização digital; Produção longa-metragem de documentário com finalização digital; Realização de curta metragem em 35mm e/ou DCP; Realização de curta metragem em HD Estreantes; Realização de Projeto de série de TV DOC ou Ficção; Finalização de longa metragem ficção, animação e documentário em 35mm; Finalização de curta metragem com masterização em DCP; Desenvolvimento	Desenvolvimento de Projeto de Cinematográfico para Longa ou TV; Produção de obra audiovisual com finalização; Produção de obra audiovisual com finalização (primeira infância); Produção de obra audiovisual em HD Estreantes; de Longa Documentário; de longa Ficção; Apoio da Ancine; Produção de Longa de Ficção para exibição no



			de projeto de longa documentário e de longa metragem.	circuito de salas de cinema; de Longa Documentário para salas de cinema; Produção de DOCTV; Complementação à produção de obras cinematográficas de longa-metragem
<b>DANÇA</b>	Vídeo dança e projeto multiárea			
<b>LITERATURA</b>	--	Desenvolvimento de obra literária	Desenvolvimento de Obra Literária	
<b>MÚSICA</b>	Gravação de CD (3 módulos); Gravação de DVD, videoclipe.	Gravação de Álbum; Gravação de DVD; videoclipe (Edital 1).	Gravação de Álbum; Gravação de DVD; Gravação de Videoclipe.	Gravação de Álbum; Gravação de DVD; Gravação de Videoclipe.
<b>RÁDIO</b>	--	Realização de série e de obra radiofônica. (apresentado na linguagem de cinema).	Realização de série e de obra radiofônica.	
<b>ÓPERAS E MUSICAIS</b>				Montagem de Óperas e Musicais;

Fonte: Elaboração própria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou os editais a partir da perspectiva dos instrumentos de gestão com o objetivo de realizar uma análise prévia dos editais do Fundo de Apoio à Cultura do DF no período de 2010 a 2014. Os dados mostram que a utilização deste instrumento pode ter diminuído o número de projetos aprovados pelo fundo, mesmo com aumento de recursos. Isso pode ser resultado de as regras dos editais obedecerem a um direcionamento prévio de produtos que podem ser contemplados e também porque os beneficiários precisam ter formação prévia



para participar da seleção (escrever projetos, manusear tabelas orçamentárias, etc) e informações sobre onde buscar as documentações necessárias.

Analizamos os editais de “Criação e Produção” para saber se houve modificação no instrumento no decorrer do período. Percebemos que a forma de inscrição foi a mesma no decorrer dos quatro anos, mas o número e o tipo de documentos mudaram tanto por ajustes no edital quanto para responder ao decreto de regulamentação criado em 2013.

A categoria que mais demonstrou instabilidade no período foi as fases de seleção que foram modificadas três vezes, apesar de analisarem critérios semelhantes. Para um outro artigo, seria interessante aprofundar em quais critérios foram retirados e inseridos no decorrer deste período.

Quanto às linguagens, percebemos um maior número de diversidade de modalidades na linguagem do audiovisual que se expande para a música (videoclipes), dança (videodança) e artes visuais (videoarte). Percebemos também que a categoria “Criação e Produção” tende a ser transformada em editais específicos por áreas, como os realizados em 2014.

Este estudo pode ser aprofundado para analisar também as linguagens favorecidas pela política e sua distribuição territorial. Além disso, pode-se tentar refletir sobre uma rede de profissionais envolvidos nessa política para saber o perfil socioeconômico e, também, realizar uma pesquisa qualitativa para saber se há relações de solidariedade entre os contemplados.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA DA SILVA, F. A. (2011) *O programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. In: BARBOSA DA SILVA, Frederico; ABREU, Luiz Eduardo. *As políticas públicas e suas narrativas: o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura*. Brasília: Ipea.

BARBOSA DA SILVA, F. A. e LABREA, V. V. (2014). *Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva*. Brasília: Ipea.

BRASIL. *Lei nº8.666 de 21 de junho de 1993* – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.



\_\_\_\_\_. *Lei nº4320 de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

COSTA, L.; MELLO, U.; JULIANO, V. F.(2010) *Avaliação da área de formação em organização da cultura: apenas ações ou uma política estruturada?* In:RUBIM, Albino (Org). Políticas culturais no governo Lula. Salvador: Edufba, 2010. P 87-132

CULTURA DE CLASSE. *História do FAC a partir das bases políticas da década de 80*. Publicado em 09/07/2011. Disponível em: <<http://www.culturadeclasse.com.br/2011/07/historia-do-fac-partir-das-bases.html>> Acesso em 12 fev 2015.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 31414 de 11 de março de 2010*. Aprova o Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura e o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 34.785 de 01 de novembro de 2013*. Aprova o Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura e o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 158, de 29 de julho de 1991*. Cria instrumentos de apoio e incentivo à arte e à cultura no Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. *Lei complementar nº 267, de 15 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre a criação de Programa de Apoio à Cultura – PAC.

\_\_\_\_\_. *Lei complementar nº 782, de 07 de outubro de 2008*. Altera a Lei Complementar nº 267, de 15 de dezembro de 1999, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica do Distrito Federal*.

LABATUT, J; AGGERI, F; GIRARD, N. (2012) *Discipline and change: how technologies and organizational routines interact in the new practice creation*. Organization Studies, 2012. p. 33–69

LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS, Patrick. *Introduction: Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation*. Governance, v. 20, n. 1, p.1-21, 2007.

\_\_\_\_\_. (2004) *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Science PO.



\_\_\_\_\_. (2012a) *A ação pública abordada pelos seus instrumentos*. R. Pós Ci. Soc. v.9, n.18, jul/dez. 2012<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. (2012b) *Sociologia da ação pública*. Maceió: EDUFAL.

LINDER, S. H.; PETERS, B. G. (1989) Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, v. II, n. 1, p. 5-34, 1989.

LÚCIO, M. L.; DAROIT, D.; BESSA, L. F. M.; MADURO-ABREU, A. (2014) Sentidos e Significados de se Planejar Estrategicamente nas Organizações Públicas - Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência. In: *Revista NAU Social* - v.5, n.9, p. 151-160 Novembro 2014 / Abril 2015, Salvador, 2014.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. (2011) Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, dez. 2011.

SALAMON, L. *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*. Oxford: Fordham Urban Law Journal, v. 28, n° 5, p. 1611-1674, 2001.



## POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA E PATRIMÔNIO

FRANCO, Francisco Carlos

*Professor do Programa de Mestrado em Políticas Públicas  
prof.franfranco@gmail.com*

PRADOS, Rosália Maria Netto

*Professor do Programa de Mestrado em Políticas Públicas  
rosalia.prados@gmail.com*

BONINI, Luci Mendes de Melo

*Professor do Programa de Mestrado em Políticas Públicas  
lucibonini@gmail.com*

35

### RESUMO

O presente texto aborda a questão do patrimônio material e imaterial e seu potencial educativo na formação cidadã de alunos da educação básica. Este texto contempla reflexões sobre a educação patrimonial como uma área emergente na educação e analisa uma experiência na região do Alto Tietê, no município de Guararema. Justifica-se esta pesquisa porque em toda a América Latina, incluindo-se aí o Brasil, a educação para a preservação de bens culturais nunca foi prioridade. O processo educativo crítico, que se defende no que se refere ao patrimônio cultural, só se efetivará se houver políticas públicas culturais e educacionais que promovam aproximações significativas dos educandos no intuito de democratizar o acesso dos bens culturais, por meio de uma ação educadora produtora de sentido, tendo a escola como uma das instâncias para sua viabilização, além de propostas educadoras em espaços com potencial educativo não-formais, promovidas por instituições que trabalham direta ou indiretamente com o patrimônio cultural. Fundamentam essa discussão estudos que analisam a educação sob uma perspectiva crítica, em que esta supere a simples transmissão e contemplação dos bens patrimoniais destituídos de sentido, presentes em muitas propostas educativas em instituições de educação formal e não-formal, de modo, ainda, que haja colaboração com a gestão do patrimônio cultural. Os primeiros resultados apontam para considerações de que a Educação Patrimonial deve ser um diálogo permanente entre as vivências, experiências e percepções dos educandos e cidadãos ante os bens culturais e suas formas de ser e de agir cotidianos, com os conteúdos escolares e ações educativas desenvolvidas nas unidades escolares e instituições culturais, como forma de entender os processos constituintes de sua identidade cultural auxiliando na gestão do patrimônio cultural. O objetivo deste traçado foi apontar caminhos para a educação patrimonial como um campo emergente na gestão dos patrimônios culturais, uma vez que dela decorrem novas formas de olhar o patrimônio cultural.

**Palavras-chave:** Políticas Culturais. Educação Patrimonial. Patrimônio Cultural

### ABSTRACT

This paper addresses the issue of tangible and intangible heritage and its educational potential in basic education. This text provides reflections on heritage education as an emerging field in education and analyzes an experience in the Alto Tietê region, in the municipality of Guararema, São Paulo, Brazil. In Latin America, heritage education has never been a priority, including Brazil. The educational process that lead to a consciousness process on children heritage and cultural education, only become effective if there is a cultural and educational public policies that promote significant approaches to the students in order to democratize access to cultural goods through an action that produces a sense of belonging and the school and community must be the places where citizens, politicians, teachers must show that cultural heritage is important not only in school, but in the whole place they live. This study analyze



education in a critical perspective, that this goes beyond the mere transmission and contemplation of assets devoid of meaning, present in many educational proposals in formal and non-formal educational institutions, leading to think ahead about the management of cultural heritage. The first results indicate that heritage education should be a permanent dialogue between the experiences and perceptions of students and citizens about cultural goods and their ways of being and acting daily, in School syllabuses, in order to show to the children that they must understand the constitutional processes of their cultural identity, help the cultural heritage management process so they can help to preserve culture..

**Key-words:** Cultural Policies. Heritage Education. Cultural heritage.

## INTRODUÇÃO

Vivemos um momento de mudanças significativas que se intensificaram com a crise do socialismo e a ofensiva do capitalismo (PAULO NETTO, 2012, p.9), e com o processo de globalização que se expandiu de forma intensa, a partir últimas décadas do século XX, o que proporcionou impactos econômicos e políticos com graves consequências, inclusive, para os patrimônios culturais materiais e imateriais; os primeiros desaparecem para dar lugar a empreendimentos em nome do progresso, os segundos que se desvanecem em consequência do etnocídio provocado pela grande mídia, vejam-se as ideias deixadas por pensadores como McLuhan (1964) que previra este nivelamento.

Em toda a América Latina, incluindo-se aí o Brasil, a educação para a preservação de bens culturais nunca foi prioridade, já que saúde, educação, habitação e outras políticas sociais nem chegaram ainda a proporcionar maiores resultados. Os discursos que apregoam a igualdade, a acessibilidade enfim, os direitos universais parecem estar mais ligados à construção da democracia do voto, e não a uma justiça social, até porque, historicamente, no continente latino-americano, as democracias são muito jovens e a responsividade pública ainda é pouco estimulada.

O consumo desenfreado, a competição, o individualismo e a solidão que, conduziram, por sua vez, a uma decadência na qualidade de vida e na convivência entre as pessoas, o que se percebe nas manifestações, cada vez mais frequentes, sobre preconceitos raciais, de gênero, de poder econômico, de crença, de idade e de orientação sexual.

Neste momento, em que se dá os distanciamentos dos sujeitos desse convívio, a educação patrimonial torna-se uma área emergente, que muda as formas de se valorizar o patrimônio e ao mesmo tempo auxilia na gestão das políticas culturais, movimentos de preservação do patrimônio cultural e de outras memórias vem ganhando força política na sociedade de consumo (MENESES,1992)



Desta forma, os olhares se voltam para a educação como uma via para propiciar uma educação cidadã às novas gerações, sendo o espaço da escola de educação básica um dos mais solicitados para abordar questões iminentes e presentes no mundo contemporâneo, ampliando de forma significativa as responsabilidades da escola e dos profissionais que nela atuam, principalmente sobre a preservação das tradições culturais, incluindo-se aí patrimônio material e imaterial.

Neste estudo, fundamentamos teoricamente a emergência da Educação patrimonial e suas interfaces entre a escola, a cidade e as políticas culturais, Educação patrimonial na educação formal, Educação patrimonial e a educação não-formal e descrevemos o projeto Guararema Cidade Natal, que pode ser inserido no campo da Educação Patrimonial e formação cidadã. É um projeto desenvolvido na cidade de Guararema, SP, região do Alto Tietê, desde 2009, tem como objetivos, não só a promoção e educação do e para o turismo, mas também a preservação do meio ambiente. Em virtude do interesse dos pesquisadores sobre patrimônio cultural e as políticas culturais encontradas na região do Alto Tietê, chamou a atenção, uma apresentação da Secretária de Cultura do Município de Guararema, durante o II Seminário de Políticas Públicas, evento promovido em 2013, na Universidade de Mogi das Cruzes, São Paulo.

Assim, traçou-se como objetivo central: discutir a educação patrimonial como um campo emergente na gestão dos patrimônios culturais. As questões que emergem neste percurso são: Como se dá a educação patrimonial no Brasil e no mundo? Sob qual paradigma se abriga a gestão cultural? Como ocorre a gestão do patrimônio cultural nas cidades brasileiras?

Este estudo é de caráter exploratório-descritivo, de abordagem qualitativa de corte transversal. Entende-se que a pesquisa exploratória é satisfatória quando se trata de um objeto explorado novo, ou pouco conhecido na produção acadêmica, descritivo porque busca descrever a implantação de uma política cultural de um município pequeno da região do Alto Tietê, zona leste do estado de São Paulo, caracterizado como Estância turística.

O município segundo dados do IBGE (2015) tem uma população estimada em 2015 de 28.344 habitantes, numa extensão de 270 km<sup>2</sup> e foi fundado em 1654 por frades capuchinhos, só em 1872 foi elevado a distrito de Mogi da Cruzes, cidade vizinha, da qual se separaria em 1898.

O método de levantamento dos dados foi a análise documental de fotos e vídeos da rede social *youtube* e do site da prefeitura do município, páginas de usuários da rede social



*Facebook*, do poder local sobre o projeto, e levantamento bibliográfico sobre políticas culturais MENESES, (1992), CABEZUDO (2004), CHAUI (2006), OLIVERIA & WENCESLAU (2007), PELEGRINI (2009), VALECILLO (2009), TURINO (2010) e MELO & BONINI (2012). Para análise dos dados separaram-se duas fotos que serão discutidas à luz das políticas públicas de Educação Patrimonial.

## 1. EDUCAÇÃO PATRIMONIAL NA EDUCAÇÃO FORMAL E NÃO FORMAL

Valecillo (2009) afirma que a educação patrimonial é uma área emergente na educação, principalmente, porque a sociedade do espetáculo, do efêmero vai anulando lentamente as manifestações culturais de uma comunidade. É necessário criar consciência na população, por meio da educação, para uma mudança nas formas como se vê o patrimônio cultural, despertando, assim, um sentimento de pertencimento e uma forma de compreender que bens culturais reafirmam o sentimento de identidade de uma comunidade e valores econômicos, pois incentiva o turismo.

Desde a década de 1980 mudanças curriculares e projetos educativos foram instituídos em nosso país, com o objetivo de ampliar o debate e implantar mudanças frente a questões relevantes ligadas aos problemas sociais, à crise de valores e às novas formas de compreender a educação escolar, que evidenciou a necessidade de uma mudança radical, passando da simples transmissão de dados e informações, para um processo educativo que prime em desenvolver habilidades e competências que possibilite aos educandos selecionar as informações e transformá-las em conhecimento.

Meneses (1992) afirma que a memória precisa ser resgatada, preservada e restaurada e, para esse registro/resgate do passado, depende-se de valores cultivados no presente que indicam o que deve ser preservado, e as políticas culturais atuais vêm atribuindo estes valores. A tradição, para o autor, está sujeita à dinâmica social, e a atual classifica a memória como mercadoria, componente ideal para a sociedade do espetáculo, inseparável do Estado moderno, como afirma Debord (2003).

Por mais bem intencionadas que sejam essas e outras ações implantadas nas políticas públicas para a educação básica em nosso país, nos âmbitos nacional, estadual e municipal, com algumas propostas pertinentes e consequentes, o seu impacto nas mudanças desejadas podem se tornar ínfimos se não forem acompanhadas por ações que contemplem as diversas dimensões que constituem a realidade.



Gómez-Granell e Vila (2004) destacam a necessidade de se ampliar os tempos, espaços e atores para proporcionar uma educação integral, uma vez que as instituições escolares têm limites no impacto formativo de suas ações educativas, que comumente não estão em consonância com as atitudes, comportamentos, valores e preceitos presentes nas vivências e experiências com que os educandos convivem.

Não é raro verificarmos que propostas educativas desenvolvidas nas unidades escolares, como as voltadas para o estudo do meio ambiente, valores, educação para a paz etc., que visam a propiciar aos alunos uma educação crítica e sensível, orientadas por princípios éticos e de valorização da vida comunitária, estar em desacordo com a realidade que os educandos estão expostos no bairro, na cidade em que moram, ou pelos meios de comunicação de massa, presenciando com frequência atitudes antiéticas, de violência, de desrespeito ao meio ambiente, de incentivo ao consumismo, individualismo e competitividade, entre outras situações, sendo algumas dessas ações promovidas pelos próprios órgãos públicos (GÓMES-GRANELL e VILA, 2004).

Os valores da igualdade que prevalecem na sociedade são sempre aqueles da lógica do consumo e do mercado do entretenimento que hipocritamente desenham padrões estéticos, morais e de felicidade, sempre baseados na lógica do consumo, eliminando-se a beleza da diversidade e da percepção do mosaico cultural que se configura o Brasil.

Tal realidade demanda uma nova forma de se pensar a educação na cidade com o objetivo de favorecer uma formação cidadã às novas gerações, ampliando-se e potencializando os tempos, espaços e recursos presentes nos espaços urbanos, o que já é uma realidade desde o final do século XX, nas chamadas “cidades educadoras”, experiência essa que se orientou em duas direções i) o enfrentamento de problemas sociais com a criação de redes e organizações não-governamentais e ii) o engajamento de prefeituras na melhoria da educação (GÓMES-GRANELL e VILA, 2004).

No entanto, é preciso destacar que uma cidade educadora que vislumbre outras formas de educação informal e não-formal não enfraquece o trabalho da escola, pelo contrário, potencializa e reafirma seu papel histórico e intransferível na formação das novas gerações, visto que é na escola que o conhecimento é sistematizado. Assim, a escola se apresenta como local para organizar algumas aprendizagens que ainda estão dispersas, como também para refletir, criticar e relacionar as aprendizagens estimuladas pelos diversos agentes de educação não-formal em uma perspectiva interdisciplinar, além de apresentar múltiplas possibilidades de



mediação educativa proporcionada pela escola, explorando e ampliando o conhecimento da cidade e a comunidade local por meio de visitas a espaços públicos de cultura, lazer, esportes, entre outros.

Desta maneira, a educação formal e não-formal, trabalhadas em conjunto ampliam as aprendizagens, ao estabelecer um diálogo entre o mundo vivido, os espaços urbanos e as experiências não escolares, aos processos educativos desencadeados na escola, em consonância com a vida e a organização cultural e espacial da cidade. A educação patrimonial não pode divorciar-se dos parâmetros globais e locais da educação, segundo Delors a educação deve ser concebida como um meio de se obter a justiça social (DELORS, *apud* VALECILLO, 2009, 274).

A partir deste pensamento, entende-se que a educação patrimonial como área de conhecimento está incluída na noção do viver juntos, da liberdade e da justiça social.

## **2. EDUCAÇÃO PATRIMONIAL: INTERFACES ENTRE A ESCOLA, OS ATORES SOCIAIS E AS POLÍTICAS CULTURAIS**

São várias as culturas que possibilitam uma formação cidadã às crianças, jovens e adultos que frequentam a educação formal, que, de forma integrada, vão constituindo um universo de significações que se apresentam como importantes referências para a constituição das formas de ser e de agir, em diálogo permanente com os tempos, espaços e recursos com os quais convivem e de que fazem parte.

Entendendo a cidade, em seu potencial educador, é desejável que se ampliem as ações educadoras existentes no espaço urbano além do âmbito da educação formal, com vistas a propiciar vivências e experiências que intensifiquem o desenvolvimento de uma postura crítica e sensível ante o ordinário. Acreditamos que a formação nos espaços formais e não-formais têm o potencial em desenvolver aprendizagens mais significativas, por meio de uma postura crítica, reflexiva, emotiva ante o estabelecido, com o intuito de conhecer suas contradições e se opor a qualquer forma de dominação, domesticação e desumanização.

Desta forma, educar transcende uma mera transmissão do conhecimento com a perspectiva de uma simples aplicabilidade futura no mercado de trabalho, ou seja, uma educação que se organiza fundamentada em uma racionalidade técnica. É segundo estes princípios que defendemos uma Educação Patrimonial, entendendo-a em uma perspectiva



crítica de uma pedagogia urbana em uma cidade educadora. Compreende o estudo, a reflexão, a organização de tempos, espaços e recursos referentes ao patrimônio material e imaterial nos centros escolares, nas instituições artísticas e culturais etc., como também nos sentimentos, representações, valores, ideias etc., partilhados e validados como referências para a vida em comunidade.

Assim, fazem parte deste campo de estudo os patrimônios materiais e imateriais, sendo, segundo Pelegrini (2009), os materiais constituídos pelos bens tangíveis, que englobam vários bens móveis, como objetos de arte, acervos museológicos, documentais, partituras, adereços, etc., e os bens imóveis, que são compostos por edificações, templos, sítios paisagísticos e arqueológicos, monumentos, entre outros. Já, os patrimônios imateriais, considerados como bens intangíveis, são as ideias, costumes, danças, crenças, casos, festas, modos de vida etc.

Seu estudo, em uma perspectiva crítica, visa romper com o “olhar ingênuo”, de senso comum, pois intenciona desenvolver um senso crítico que oriente novas práticas sociais e políticas (CHAUÍ, 2006, 9).

Entretanto, uma proposta de Educação Patrimonial, ao se propor a superação dos processos de homogeneização cultural, também se apresenta como uma forma de, por intermédio do estudo do passado, compreender e ressignificar o presente, pois, segundo Setúbal e Érnica (2006) a história estabelece as ligações entre costumes e valores, integram a coletividade, de modo que faça emergir o sentimento de pertencimento, tão necessário à legitimação da contemporaneidade.

Um trabalho voltado para o patrimônio cultural objetivando desvelar e significar a heterogeneidade, em contraponto à perspectiva hegemônica, como também para conhecer e ressignificar o processo histórico e os sentidos presentes no patrimônio material e imaterial, possibilita uma aproximação e apropriação crítica da pluralidade de culturas presentes nos bairros, nas comunidades, nas cidades etc.

Porém, como destaca Chauí (2006), temos duas posturas que dificultam uma Educação Patrimonial crítica: uma que apresenta a cultura como um saber de especialistas, que só a compreende pessoas que têm uma formação específica para fruí-la, e outra que afasta grande parte da população que, nas raras oportunidades que têm de acesso aos bens culturais, assumem uma postura passiva perante o lazer e o entretenimento que lhes é oferecido.

Por isso, o processo educativo crítico que defendemos no que se refere ao patrimônio cultural, só se efetivará se tivermos políticas públicas culturais e educacionais que promovam



aproximações significativas dos educandos no intuito de democratizar o acesso dos bens culturais por meio de uma ação educadora produtora de sentido, tendo a escola como uma das instâncias para sua viabilização, além de propostas educadoras em espaços com potencial educativo não-formais, promovidas por instituições que trabalham direta ou indiretamente com o patrimônio cultural.

Oliveira e Wenceslau (2007, p.30) destacam que a Educação Patrimonial no âmbito escolar deve ter uma abordagem que vise ampliar o conhecimento e os sentidos referentes ao patrimônio histórico, cultural ou natural, que serve de subsídio para que as pessoas despertem o interesse e dele se aproximem. Tem como objetivo principal a conscientização como forma de resgate e valorização de uma identidade local, regional ou nacional.

Embora relevante nos processos educativos na educação formal, a Educação Patrimonial não deve ser trabalhada de forma impositiva de uma identidade, uma obrigação, e sim abordada como um estímulo, capaz de gerar o estímulo de identificar-se com o patrimônio ao seu redor (OLIVEIRA e WENCESLAU, 2007, 31).

Reportando-se às particularidades, ideias, objetos, edificações etc., de uma comunidade, de uma cidade, região etc., a Educação Patrimonial assume papel fundamental na superação da perspectiva hegemônica e da cultura de massa imposta na sociedade pós-moderna, sendo um contraponto à fluidez, inconstância e superficialidade presentes e incentivadas pela sociedade do consumo. Assim entendida, a Educação Patrimonial crítica na escola favorece a reflexão, a valorização, a permanência de sentidos relevantes que permeiam o patrimônio material e imaterial, além de favorecer sua conservação para fruição das futuras gerações de sua herança cultural.

Porém, alguns cuidados devem ser observados, uma vez que, como postulam Oliveira e Wenceslau (2007, p.32), a Educação Patrimonial não visa apenas a estimular a conservação e a permanência de espaços físicos e objetos culturais, como edificações, praças, monumentos etc., ou de manifestações, como festas, indumentárias etc., mas também a resgatar a memória, os sentidos que levam uma determinada comunidade a reconhecer estes elementos como patrimônios legítimos de um coletivo que com ele se identifica. Nessa perspectiva, a Educação Patrimonial na escola tem como objetivo estabelecer uma conexão entre cidadãos e a cidade, despertando um sentimento de pertencimento, conseqüentemente de preservação (OLIVEIRA e WENCESLAU, 2007, 32).



Para isso, é preciso que a escola contemple a questão patrimonial desde a elaboração de seu projeto político-pedagógico, até o desenvolvimento de práticas educativas que transcendam a simples observação do patrimônio cultural de forma passiva e contemplativa, para simples assimilação e conhecimento. É nesse sentido, que os princípios de cidade educadora nos auxiliam a vislumbrar uma pedagogia crítica ante o patrimônio cultural, visto que não o considera como processos educativos isolados nas instituições escolares, pois prima em entendê-los em diálogo permanente com a região, a cidade, os bairros e comunidades, como forma de apropriação das pessoas e em sua participação nas propostas referentes aos espaços em que vive.

Uma ação educativa crítica na escola, que se organize por estes preceitos, supera o viés do conhecimento estático e de simples assimilação acrítica, para uma postura crítica, sensível e criativa, pois incentiva a participação e a corresponsabilidade para com os bens culturais e patrimoniais. Villar (2007, 40) entende que: [...] descobrir e conhecer bem a cidade e estudá-la como enquadramento de referência dos problemas globais e possíveis soluções. Neste sentido, torna-se necessário considerar a cidade como um mundo por descobrir, por utilizar.

Tais princípios apontam para a construção de metodologias que proporcionem a superação de uma olhar de senso comum diante do patrimônio cultural, uma proposta educativa que desperte uma sensibilização deste rico universo, para que o educando entenda-o como um conjunto de significações constituintes no espaço urbano local em que vive, ou que de alguma maneira interfere nas suas formas de ser e agir individual e do coletivo com que está relacionado.

Entre os fatores inibidores do acesso aos bens patrimoniais mais tradicionais, podemos destacar a questão da localização das instituições, visto que boa parte delas estão em regiões centrais das cidades, que dificultam o acesso de muitas pessoas, como também o custo para frequentar estes espaços, que comumente cobram pelo acesso, e, em algumas situações, com valores para visita fora da realidade econômica de grande parte da população.

A diminuição dos incentivos fiscais e da responsabilização do Estado com a preservação, divulgação e educação voltadas ao patrimônio cultural, fruto de políticas públicas neoliberais efetivadas nas últimas décadas em nosso país, deixaram muitas instituições culturais à mercê do capital e da sociedade do consumo.

Sob esta égide, a cultura, a arte e o patrimônio ficaram desprotegidos e acabaram promovendo, até por questão de sobrevivência, uma cultura do espetáculo, com programas,



projetos e ações que favorecem a formação de estereótipos, em que se estabelece uma fronteira simbólica entre os que têm recursos financeiros para acessá-los, e uma separação entre os “capazes” e “não capazes” de entendê-los.

Deste modo, o patrimônio cultural mais erudito ficou disponível a uma classe social específica, tomando para si uma herança que é de todos, e que primou em se apresentar de forma inatingível e incompreensível para grande parte da população. Dai o estranhamento e a falta de identificação de muitas pessoas, visto que não os compreende e não frui de seus sentidos e significados.

Estes dilemas poderiam ser mais bem dimensionados se pensarmos em uma Educação Patrimonial como um projeto educativo que envolva a cidade como um todo, visto que as cidades possuem diversos recursos que se organizam, conforme afirma Graziano (2012) em ambientes formais (escolas, universidades, museus, bibliotecas entre outros), por meio de recursos estáveis que satisfaçam as necessidades da população.

Se por um lado temos a dificuldade de acesso aos bens patrimoniais mais eruditos para boa parte da população, por outro, temos esses mesmos excluídos desvalorizados nas culturas presentes em suas comunidades. Suas expressões, ideias, práticas e representações, ricas em diversidade e criatividade, quase sempre são percebidas pelos mais eruditos, e, em muitos contextos escolares, pelos profissionais da educação, como uma “cultura menor”, sendo constantemente foco de preconceitos.

Tais questões nos desafiam a buscar alternativas para, em uma primeira perspectiva, facilitar o acesso e buscar uma formação crítica aos patrimônios mais eruditos, e uma segunda, que incentive e valorize as culturas locais, presentes nos bairros, comunidades etc. No entanto, vale lembrar que não são ações isoladas que irão reverter este quadro, que, por mais bem intencionadas que sejam, acabam se apresentando como focos com pequena abrangência em suas ações. Precisamos de uma política educacional e cultural consistente que envolva diversas áreas da cidade, uma vez que não basta democratizar o acesso aos bens culturais, pois o acesso ao patrimônio cultural envolve outras questões, como mobilidade urbana, ampliação da comunicação para tornar comuns os programas, projetos e ações etc.

Também importante é descentralizar os espaços culturais, sendo uma interessante alternativa os “Pontos de Cultura”, política pública instituída desde 2004 pelo governo federal, que estabeleceu novos parâmetros para a gestão e democratização da cultura. São implantados por meio de convênios, que procuram respeitar a dinâmica e identidade das entidades



conveniadas, sendo essas de diversas naturezas, como ONGs voltadas para projetos socioeducativos, associações de moradores, grupos de teatro, núcleos de extensão universitária etc.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Segundo dados constantes no site da Prefeitura do município o projeto que se analisa intitule-se Guararema Cidade Natal e teve sua primeira edição em 2009, mudando para programa em 2010, ou seja, se transforma numa política cultural local, um ano depois, uma vez que observou-se sua relevância ambiental, já que tratava do uso de reciclagem de garrafas pet na elaboração dos enfeites de natal que se espalham pela cidade. Neste sentido atingiu as área de educação ambiental, turismo, pois estimularia o turismo desde o final de novembro quando se acendem as luzes, ação social, já que moradores da cidade constituem a mão de obra para a produção da decoração, sendo desses 45 empregos diretos e mais 100 indiretos e cultura, pois são vários eventos culturais que se desdobram sob as luzes e as decorações da cidade. Este evento atrai turistas, e segundo dados da prefeitura em 2014 500 mil turistas visitaram a cidade neste período.

A proposta do programa é arrecadar as garrafas pet que são recicladas e transformadas em enfeites natalinos que por um lado desenvolve o senso crítico dos alunos das redes particular e pública de ensino e por outro lado sensibiliza os visitantes sobre o reaproveitamento de materiais e preservação do meio ambiente.

**Figura 1. Recolhimento de garrafas pet na escola**



**Fonte:** (PREFEITURA DE GUARAREMA, 2015, online)

Cabezudo (2004) considera que a cidade, com as diversas dimensões que a constitui, favorece aprendizagens de novas linguagens e propicia oportunidades para o conhecimento do



mundo, que impulsionam o enriquecimento individual e a busca de soluções solidárias e humanizadas visando à superação dos dilemas e problemas do mundo contemporâneo.

Segundo a autora, a proposta de cidade educadora nasce da percepção de que a formação das crianças, jovens e adultos transcende a ação de instituições tradicionais, como a família, a escola e o Estado, que até então seriam as responsáveis pela educação das pessoas, tarefa essa que na atualidade também deve ser assumida pelo município, por instituições e empresas, que contemple o desenvolvimento de programas, projetos e ações educadoras.

Nessa circunstância, as cidades devem ser consideradas: “...espaços de aprendizagem, organizando, sistematizando e aprofundando o conhecimento informal que adquirimos dela espontaneamente na vida cotidiana...” (CABEZUDO, 2004, 31).

Péres-Gomes (2001) entende a escola como o local em que há o cruzamento de culturas, entre as quais se destaca a cultura experiencial, que é reflexo de uma cultura local, que se constitui por intermédio de aproximações empíricas em elaborações superficiais, acríticas. Entretanto, apesar de estarem ancoradas por esquemas de pensamento e ações fragmentadas, e, em algumas situações, com lacunas, equívocos, contradições, mitos, preconceitos etc., se demonstram como uma “[...] plataforma cognitiva, afetiva e comportamental sobre a qual assentam interpretações acerca da realidade, seus projetos de intervenção, seus hábitos essenciais e seus comportamentos cotidianos.” (PÉRES-GOMES, 2001, 205). O autor considera a cultura experiencial como um processo ligado à interação do indivíduo com o mundo vivido, os esquemas de interpretação que estabelecem entre a cultura local e a individual na construção social de significados.

Entre várias possibilidades destacamos a proposta metodológica defendida por Horta (1999), que se estrutura em quatro etapas:

- *A observação* – momento em que se refere ao que está sendo visto, com formulação de questões sobre o objeto em questão com o objetivo de levantar dados e informações para identificar os objetos, saberes ou rituais da comunidade, cidade etc.;
- *O registro* – dos bens levantados e apontados como relevantes. Nesta etapa os educandos demonstram, por meio de diversas linguagens e estratégias, o valor patrimonial dos estudos realizados na etapa anterior, o que pode ser concretizado por descrições escritas ou orais, desenhos, fotografias, maquetes etc.;



- *A exploração* – análise crítica do patrimônio levantado; etapa que envolve a reflexão, debates, questionamentos, avaliações, utilizando fontes diversas para seu aprofundamento sobre o tema em destaque por intermédio de pesquisas em bibliotecas, sites, jornais, revistas etc.;
- *Apropriação* – é o momento em que os sentidos e significados emergem, ampliando a percepção, reconhecimento e validação (ou não) do patrimônio em foco.

A Educação Patrimonial na escola é essencial para que o aluno organize e se aproprie deste rico universo, mas é fundamental que os educandos tenham oportunidade de visitar espaços de seu bairro, de sua comunidade, de sua região, para que tenham contato direto com as obras, edificações etc., com reconhecido valor artístico, histórico, cultural e social de diferentes épocas, estilos e culturas, que estão presentes em edificações, museus, galerias, centros culturais, entre outros.

Também é importante considerar que a articulação entre o trabalho educativo na educação formal em uma cidade educadora, exige um sistema mais amplo que favoreça o diálogo, a vinculação com outros agentes educativos não-formais, em nosso caso, com instituições, espaços e manifestações presentes na comunidade, no bairro, na cidade, democratizando o acesso e a fruição do patrimônio cultural, proporcionando aos educandos uma formação cidadã.

### **Figuras 2. Oficina de Enfeites**



Fonte: (PREFEITURA DE GUARAREMA, 2015, online)

O projeto Guararema Cidade Natal, procura o diálogo entre a educação formal, preservação do meio ambiente, e a não-formal de valorização de uma atração turística: os enfeites de natal da cidade, tal como é feito em Gramado, no Rio Grande do Sul. Para Melo e Bonini (2012) há uma ressignificação de materiais, o que era lixo se transforma em objeto de



decoração do sagrado. No resultado do descarte do consumismo, os objetos se ressignificam e despertam a consciência da preservação:

Reflexo dos discursos das políticas públicas de sustentabilidade mais recentes, a reutilização do lixo deve/pode ser uma perspectiva social, de geração de emprego e renda e de qualidade de vida e, conseqüentemente, de consolidação da cidadania (MELO E BONINI, 2012, 89).

Debord (2003, p. 10) afirmava que a “realidade surge no espetáculo e o espetáculo, no real”. O olhar determina as vitrines, a arte urbana, o exibicionismo, pois o nosso tempo prefere a ilusão, a imagem, a aparência. O espetáculo como afirmação da vida (DEBORD, idem) é aplicável ao município de Guararema, que o criar o espetáculo envolve uma interface entre educação, cultura e sustentabilidade. Sentir o espaço que ocupamos e convivemos cotidianamente, entender as dinâmicas sociais, educativas, econômicas e culturais que nele se apresentam e que constituem sua realidade, são questões fundamentais para uma educação cidadã e para o desenvolvimento do sentimento de pertencimento e de corresponsabilidade para com a cidade.

Em Guararema, a prefeitura já contabilizou a reutilização de quase 5 milhões de garrafas pet, o que se considera que estes resíduos sólidos teriam como destino a rua, o rio Paraíba do Sul que corta a cidade e a cidade propriamente dita.

**Figura 3. A cidade iluminada com os enfeites**



Fonte: (PREFEITURA DE GUARAREMA, 2015, online)

Cabezudo (2004) destaca a necessidade de aprender a ler a cidade e reconhecê-la como um sistema dinâmico e em evolução permanente, o que exige uma nova postura que vislumbre, além do aspecto visual da cidade como *habitat* concreto de cada um, e que proporcione uma



possibilidade de leitura crítica e sensível para o entendimento das ideias, valores e comportamentos que se revelam na convivência das pessoas com o espaço da cidade em que estão inseridas.

Segundo Bauman, não se pode pensar em identidade quando o pertencimento vem naturalmente, sem luta, sem reivindicação, sem defesa ou quando “se *pertence* seguindo apenas os movimentos que parecem óbvios simplesmente pela ausência de competidores” (BAUMAN, 2012, p. 44). Para esse autor, a marca da modernidade é a ampliação do volume e do alcance da mobilidade e, por conseguinte, de forma inevitável, o enfraquecimento da influência da localidade e das redes locais da interação, por outro lado.

A cidade já é, por si só, um espaço em que a diversidade se apresenta composta por diversas culturas constituídas em épocas e locais distintos, sobre concepções e ideias que revelam formas de ser e de agir, segundo as quais se estruturam e é, também, o local em que se efetiva uma construção cultural cotidiana, em que novas representações vão configurando novas significações e sentidos, que nem sempre são incorporados de forma consciente, mas que moldam comportamentos, se apresentando como importantes referências individuais e coletivas.

Ao se reportar à questão da identidade cultural que emerge a partir de meados do século XX, Hall (2006, p.32) afirma que “Entendemos, aqui, a figura do indivíduo isolado, exilado ou alienado, colocado contra o pano de fundo da multidão ou da metrópole anônima e impessoal”. O autor considera que, com o processo de globalização, as identidades globais estão enfraquecendo as culturas nacionais, tamanha a infiltração cultural, tendência essa que denomina de “pós-modernidade global”, que unifica o consumo e que traz várias consequências, entre elas o enfraquecimento das culturas locais.

Essas questões, além de tantas outras, reforçam a necessidade e a relevância em implantar políticas públicas no âmbito da cultura que se oriente de forma contra-hegemônica, seja pela superação da sociedade do consumo e do espetáculo, como também da tendência de homogeneização de políticas nacionais apoiadas pela legitimação e fortalecimento de formas de poder, que oculta a divisão de classes, como um sistema abstrato de representações, normas, crenças e valores que pretendem produzir uma ilusória unidade, que se impõe como universal.

As questões, aqui expostas, apontam a necessidade de se organizar o patrimônio cultural das cidades para democratizar o acesso e proporcionar a todos uma aproximação significativa que propicie uma leitura crítica e sensível dos valores, ideias, crenças, produções e



representações da pluralidade de culturas presente no espaço urbano, o que requer uma reorganização dos tempos, espaços e recursos dos bens patrimoniais.

Para tanto é preciso diminuir o estranhamento que muitas pessoas têm com relação a alguns bens patrimoniais, em especial dos que estão inseridos em espaços/instituições que os preservam, que por sua organização e estrutura se impõem de forma a inibir o acesso de boa parte da população, geralmente presentes em museus, centros culturais, bibliotecas etc.

A gestão da memória, para Meneses (1992), teve início com a linguagem, passando pelo corpo, pelas cerimônias, em seguida para os objetos materiais. Atualmente, embora ainda incipiente, a gestão de bens materiais vem despontando em compromissos científicos e exigências políticas. Valecillo (2009) afirma que novos paradigmas de gestão do patrimônio cultural necessitam de se incluir a participação dos cidadãos, num diálogo constante, para o empoderamento das comunidades e a transformação das políticas culturais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste traçado foi apontar caminhos para a educação patrimonial como um campo emergente na gestão dos patrimônios culturais uma vez que dela decorrem novas formas de olhar o patrimônio cultural. O paradigma emergente da gestão cultural no Brasil é recente, já que as políticas sociais vêm sendo prioridade nos últimos vinte e cinco anos de fortalecimento da democracia brasileira, mas percebe-se, pelos resultados aqui apresentados que questões inovadoras pululam em algumas cidades que se prestam ao papel de liderar o debate sobre o seu papel de educadora nas questões culturais.

Assim também, busca-se cada vez mais debruçar-se a um olhar interdisciplinar sobre a gestão de patrimônio cultural, uma vez que é possível realizar uma abordagem sobre o patrimônio cultural a partir de uma perspectiva da sustentabilidade, se houver um projeto adequado para reaproveitamento de resíduos sólidos, como no exemplo de Guararema e outras cidades brasileiras que optaram por fortalecer o turismo apostando na intersectorialidade das políticas públicas: ao se integrar diferentes secretarias a fim de promover uma maior integração entre os cidadãos.

A Educação Patrimonial se apresenta como uma importante ferramenta na formação cidadã das novas gerações, mas, para que cumpra este papel, necessita de uma ação educativa que transcenda o espaço escolar, que seja de responsabilidade de todos os segmentos da cidade que se relacionam com os bens culturais, como também que envolva outras instituições que



possam favorecer os processos de apropriação crítica do patrimônio pelas novas gerações e deve estar, sempre, associada ao conceito de uma gestão cultural adequada, com a organização dos tempos, espaços e recursos de educação formal e não-formal, se constituem como uma possibilidade de proporcionar aos educandos processos de significação.

O patrimônio cultural requer uma educação que desenvolva nos educandos posturas críticas, sensíveis referentes a este rico universo de sentidos presentes em sua vida cotidiana e que nem sempre são percebidos em suas formas de pensar e agir cotidianos. Esta pesquisa exige, daqui para a frente, um olhar mais atento, no sentido de conhecer a gestão dos resíduos sólidos que são gerados de todo o projeto. Pretende-se, num próximo momento compreender a percepção dos moradores do município e docentes e discentes sobre todo o processo.

## REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Zigmunt (2005). *Identidade* - Entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2005
- CABEZUDO, Alícia. (2004). Cidade educadora: uma proposta para os governos locais. In: GADOTTI, M.; PADILHA, P. R.; CABEZUDO, A. *Cidade educadora: princípios e experiências*. São Paulo: Cortez/IPF.
- CHAUÍ, Marilena. (2006). *Cidadania cultural: o direito à cultura*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- DEBORD, Guy (2003). *A sociedade do Espetáculo*. Projeto Periferia. Ebooks Brasil.com Disponível em: <http://www.cisc.org.br/porta/biblioteca/socespetaculo.pdf>. Acessado em: 5.10.2014
- GOMES-GRANELL, Carmen; VILA, Ignácio. (2003). *A cidade como projeto educativo*. Porto Alegre: Artmed.
- GRAZIANO, André T. (2012). Paisagem educativa: um ensaio sobre o uso da paisagem como ferramenta educativa. In: FERNANDES, R. S.; GROppo, L. A.; PARK, M. B. (orgs). *Cidade: patrimônio educativo*. Jundiaí: Paco Editorial.
- HALL, Stuart. (2006). *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.
- HORTA, M. L. P.; GRUNBERG, E.; MONTEIRO, A. Q. (1999). *Guia Básico de Educação Patrimonial. Brasília*: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Museu Imperial.
- LIBÂNEO, José C. (1999). *Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos*. São Paulo: Loyola, 1999.
- MCLUHAN, Marshall.(1974). *Os meios de comunicação como extensões humanas*. São Paulo: Ed. Cultrix,1974.
- MELO, Eliana M., BONINI, Luci. M.M. (2012). Criatividade na cultura popular: a semiótica das políticas públicas de sustentabilidade. In. *Acta Semiótica et Linguística*. Ed. UFPB. Vol.7. no. 2. pp. 80-89. 2012
- MENESES, Ulpiano T. Bezerra. (1992). A História Cativa da Memória? para um mapeamento da memória no campo das Ciências Sociais. *Revista Instituto de Estudos Brasileiros*. Nº 34. São Paulo: USP., p. 9-24.



- NETTO, José Paulo. (2012). *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2012.
- OLIVEIRA, Fabiana de; WENCESLAU, F. Ferreira. (2007). Educação patrimonial e a pesquisa arqueológica do sítio 'Casa de David Canabarro' em Santana do Livramento, RS. In: SOARES, André L.R. *Educação Patrimonial: teoria e prática*. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2007, pp. 23-40.
- PELEGRINI, Sandra C. A. (2009). *Patrimônio cultural: consciência e preservação*. São Paulo: Brasiliense.
- PÉRES-GOMES, A. I. (2001). *A cultura escolar na sociedade neoliberal*. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- PREFEITURA DE GUARAREMA. *Guararema Cidade Natal*. In: Site de Guararema. Disponível em < <http://www.guararema.sp.gov.br/692/cidade+natal/>> Acesso em 23 de outubro de 2013.
- SETÚBAL, Maria A.; ÉRNICA, Maurício. (2006). Por que educação e cultura? In: SETÚBAL, M. A. (org). *Educação e cidade*. São Paulo: CENPEC, 2006.
- TURINO, Célio. (2010). Ponto de Cultura: a construção de uma política pública. In: SETÚBAL, M. A. (org). *Educação e cultura*. São Paulo: CENPEC.
- VALECILLO, Zaida G. (2009). Como acercar los bienes patrimoniales a los ciudadanos? Educación Patrimonial, un campo emergente en La gestión Del patrimônio cultural. In. *Passos do Turismo Y Patrimônio Cultural*. Vol. 7. No. 2. pp. 271-280. In. [http://www.pasosonline.org/Publicados/7209/PS0209\\_9.pdf](http://www.pasosonline.org/Publicados/7209/PS0209_9.pdf). Acesso em 09/12/2015.
- VILLAR, Maria B. C. (2007). *A cidade educadora: nova perspectiva de organização e intervenção municipal*. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.



## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA EM QUISSAMÃ: O CASO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE MACHADINHA**

NEVES, Rafaela Pinheiro de Almeida

*Mestranda do curso de pós-graduação em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte*

*Fluminense Darcy Ribeiro*

*Bolsista FUNDENOR – Projeto Territórios do Petróleo*

*rafaelapaneves@hotmail.com*

53

Gantos, Marcelo Carlos

*Professor do curso de pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte*

*Fluminense Darcy Ribeiro*

*mcgantosf@gmail.com*

### **RESUMO**

O presente trabalho se propõe a analisar as políticas públicas de cultura no município de Quissamã, no período de 2008 a 2014, localizado na região Norte do Estado do Rio de Janeiro, que têm um papel singular no processo de reconhecimento quilombola da Comunidade de Machadinho. As políticas públicas de cultura constituem um conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e os grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter o consenso para um tipo de ordem ou transformação social (RUBIM, 2007). A questão norteadora deste trabalho trata-se de investigar sobre um possível arrefecimento deste território quilombola que ocorre desde 2012, a partir da ruptura das políticas de cultura municipais, com a mudança de governo somada com o descompasso entre a capacidade de planejar o gasto e o ritmo volumoso das receitas provenientes dos *royalties* do petróleo e participações especiais. Tal desenvoltura política tem sido um dos principais impactos identificados na Comunidade Quilombola de Machadinho e que tem sido um entrave para o seu desenvolvimento e por uma gestão mais autônoma.

Palavras-chave: políticas públicas de cultura, *royalties*, participações especiais, comunidade quilombola, Quissamã.

### **ABSTRACT**

This study aims to analyze public policy culture in the city of Quissamã, located in the northern region of Rio de Janeiro, who have a unique role in maroon recognition process of the Community of Machadinho, from 2004 to 2014. Public culture policies are a set of interventions by the State, civil institutions and community groups organized to guide the symbolic development, meet the cultural needs of the population and reach consensus for a type of order or social change (RUBIM, 2007). However, a question of a possible cooling is raised this maroon territory since 2012, characterized by the breakdown of municipal cultural policies, with the change of government coupled with the gap between the ability to plan spending and the growing pace of revenues of oil royalties and special participations. Such a policy resourcefulness has been one of the main impacts identified in the Maroon Community of Machadinho and that has been an obstacle to its development and the achievement of a more autonomous management.

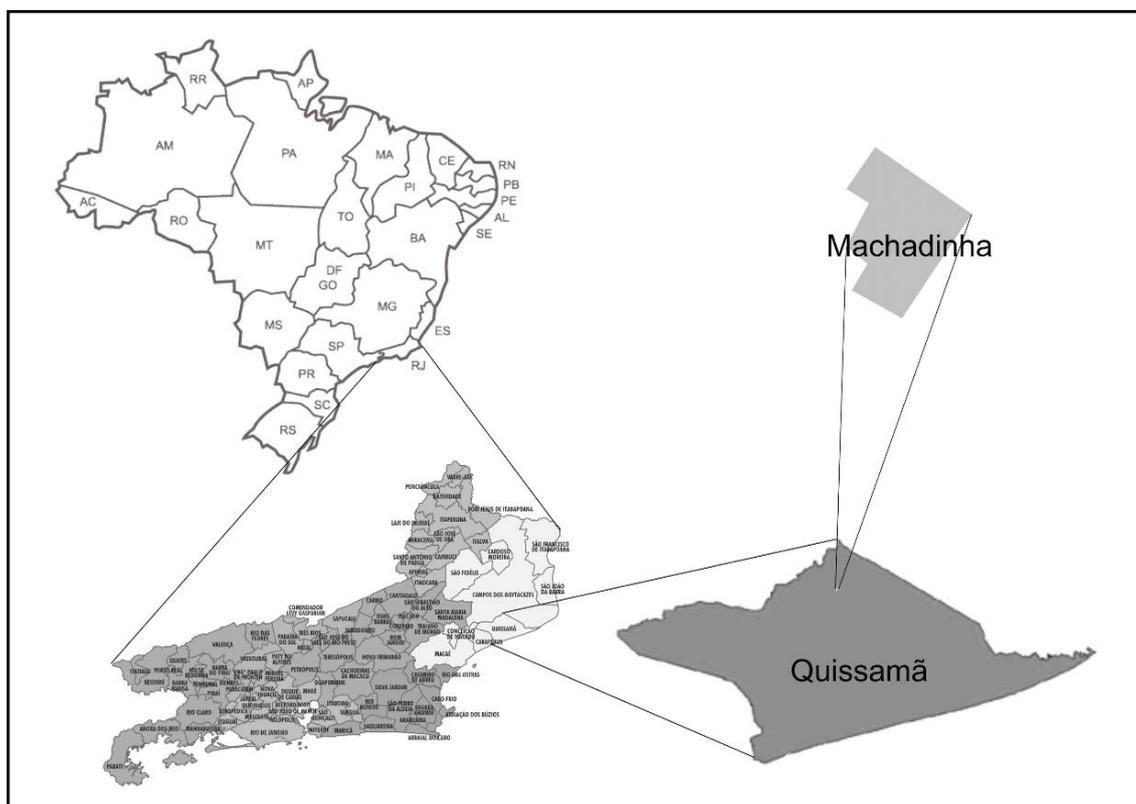
Keywords: public policy culture, royalties, special participations, maroon community, Quissamã.



## Políticas públicas de valorização patrimonial em Quissamã

Este trabalho é fruto de uma pesquisa de mestrado ligada ao Projeto Territórios do Petróleo, que atende às diretrizes do Instituto Estadual do Ambiente (Ibama), para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental, desenvolvidos regionalmente, nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás. Seu recorte espacial abrange dez municípios confrontantes à Bacia de Campos, localizados na região Norte e Baixada Litorânea do Estado do Rio de Janeiro.

Dentre os municípios contemplados pelo Projeto, Quissamã é o estudo de caso escolhido, com ênfase na sua comunidade quilombola (Cartograma I), território para o qual se destinam as principais políticas públicas de valorização patrimonial deste município. Tal ente federado é o maior implementador de políticas públicas, no contexto brasileiro. Esse aspecto pode ser ampliado quando além dos recursos provenientes do governo federal, adiciona-se o recebimento de *royalties* e participações especiais provenientes da exploração de determinado recurso natural.



Cartograma I: Localização da Comunidade Quilombola de Machadinha.

Fonte: Almeida, 2011.



Por estar localizado na bacia de Campos, responsável por 84% da produção nacional de petróleo, destaca-se entre os cinco municípios que mais recebem essas compensações financeiras, atingindo uma das rendas per capita mais altas do país (Piquet, 2010). Segundo esta mesma autora, a indústria de petróleo deflagra dois tipos de impactos nos territórios em que se localiza, àqueles diretamente ligados à indústria e àqueles que decorrem do recebimento de tais recursos. No município em questão, os impactos estão relacionados ao segundo tipo, às compensações financeiras, que deveriam ser usadas como indenização, como política compensatória Intergeracional.

As políticas públicas de valorização patrimonial implementadas em Quissamã que se desdobram no processo de financiamento da Comunidade Quilombola de Machadinho, como proposta de se desenvolver uma atividade turística na região, se aplicam ao tipo de política citada acima. Entretanto, o que se tem visto depois de 2008<sup>1</sup> é uma gradativa interrupção nas ações do poder público municipal com essa responsabilidade. Alerta que nesse ponto da análise, o autor não foca na forma como se desenvolveu o processo de formação, mas sim a partir do ponto da comunidade já formada, o que o cenário de ruptura de políticas pode gerar naquele espaço. Quem sofreria as maiores consequências? Que consequências seriam essas?

O reconhecimento quilombola, oficialmente, se deu em 2006, dando origem a Comunidade Quilombola de Machadinho. Esta denominação é utilizada para designar o conjunto de localidades que foram certificadas como quilombolas, que são a: Fazenda Machadinho, Mutum, Sítio Boa Vista, Sítio Santa Luiza e Bacural, conforme estabelecido na Certidão de autorealhecimento emitida pela Fundação Cultural Palmares (FCP). Esta certificação de quilombola foi adquirida em conformidade com o Decreto nº 4.887/2003 que estabelece que para tal, é necessário a autodefinição da comunidade.

Dessa forma, ao agirem coletivamente considerando os laços étnico-culturais que os uniam, a Comunidade Machadinho revela, inconscientemente, sua identidade étnica. Mesmo que isso não tenha ocorrido de forma espontânea, mas a partir de uma mobilização por parte dos atores políticos, a identidade se exprime e se comunica de maneira interna e externa, por meio de práticas simbólicas e discursivas. Para o grupo étnico, ela se baseia particularmente na ideia de um mito das origens ou de uma escatologia coletiva, a partilha de um espaço

---

<sup>1</sup> Ano em que o espaço físico da comunidade passa por transformações, como reformas das senzalas, do antigo armazém e da capela, criação do projeto Raízes do Sabor, o restaurante local onde são privilegiadas as comidas típicas de tradição afro, do memorial que funciona como um micro museu no qual tem elemento que remontam a história da escravidão na fazenda Machadinho e também à cultura local e de casas populares com formatos similares aos das senzalas para abrigar de forma mais adequada todos os moradores.



comum, as redes de sociabilidade, a participação em obras coletivas que asseguram sua coesão (BOSSÉ, 2004, 162).

Na comunidade, os moradores das senzalas preservaram cantos e danças como o jongo<sup>2</sup> cantado e dançado pelos escravos há séculos atrás. Além da música e da dança, os moradores do local preservaram e desenvolveram uma culinária peculiar a qual é preparada em ocasiões festivas, sendo um fator de coesão e distinção cultural, a partir do qual a Prefeitura de Quissamã vislumbrou a possibilidade do desenvolvimento do turismo na região. Não se descarta aqui a possibilidade de se ter um quadro de tradição inventada apresentada por Hobsbawn (1984) e Hall (2006).

Como essas políticas públicas de valorização patrimonial, a efetivação de um turismo cultural se caracterizaria uma possibilidade de diversificação da economia do município, sobretudo ao se pensar num futuro pós-*royalties*. A pergunta norteadora surge da necessidade de identificar os impactos no território quilombola quando essas políticas culturais são colocadas num segundo plano. Por existir uma correspondência entre estas políticas desenvolvidas e o recebimento de *royalties* por parte do município, em última análise, visa-se também questionar o porquê mesmo havendo uma constância no recebimento das receitas governamentais, o investimento em políticas culturais adquiriu uma posição secundária.

A partir da mudança de governo no ano de 2012, na Comunidade Quilombola de Machadinho, pôde ser verificado um afrouxamento de responsabilidade dos gestores públicos culturais. A “Casa de Artes” (Figura II), restaurante criado pela Prefeitura dentro do território quilombola, se encontra desativado há três anos. Os jongueiros não são mais contratados pela prefeitura para realizar suas apresentações em outros lugares do estado e fora dele. Não tem havido uma manutenção das senzalas, o lugar de moradia dos remanescentes de quilombo, uma vez que se apresentam em precárias condições de uso. Além disso, uma questão externa também representa um olhar não privilegiado para o setor cultural, que foi o fim da Fundação de Cultura Municipal, que funcionava em uma sede própria e independente da prefeitura e que agora funciona apenas como uma secretaria, dentro do prédio da prefeitura.

Se fosse consolidado o turismo cultural, as referidas políticas de valorização patrimonial, poderiam ser vistas como uma possível resposta a exigência de Justiça Intergeracional. Posto de outra maneira, teria sido criada uma atividade alternativa aos *royalties* do petróleo, tendo

---

<sup>2</sup> O jongo é percebido como uma forma de expressão poética, musical e coreográfica, praticado por comunidades localizadas na Região Sudeste que se identificam como herdeiras dos negros escravos. Na realização do jongo forma-se uma roda de dançarinos e em seu centro um solista (jongueiro) puxa os cantos (pontos), respondidos em coro pelos participantes.



em vista a dependência econômica do PIB de Quissamã no que tange a esse montante<sup>3</sup>. Essa preocupação é endossada ao se pensar no fato de que os *royalties* e as participações especiais compõem a maior receita formadora do PIB local e se apresentam como o principal financiador das políticas públicas.



Figura II – Fotografia da Casa de Artes

Fonte: arquivo próprio

Os *royalties*, desde a emancipação de Quissamã, fazem parte de sua história de forma intensa, sendo um dos motivos que levaram a formação do município. Devido à atual regulamentação da distribuição dos *royalties*, que privilegia critérios geográficos, Quissamã juntamente com os demais municípios que compõem a Bacia de Campos são os maiores recebedores desses recursos, o que faz com que estes apresentem uma renda per capita muito elevada se comparada com as demais realidades nacionais, conforme dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Isso tem sido alvo de debate, uma vez que uma quantidade expressiva de recursos, pelo menos em teoria, é algo positivo para qualquer gestão pública a fim de que possam ser realizadas políticas e projetos que atendam às necessidades da população. Todavia, Piquet (2010) salienta que analistas têm chegado à conclusão de que a abundância de recursos pode

<sup>3</sup> Dados retirados dos Estudos Socioeconômicos do Município de Quissamã do ano de 2012, realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.



ser tão maléfica quanto sua escassez, dado o amplo poder de cooptação que as administrações públicas locais passam a dispor.

Busca-se trazer uma contribuição para o estudo sobre o território quissamaense no que tange à implementação de políticas públicas voltadas para o âmbito cultural, que têm um histórico emblemático no contexto brasileiro, marcado por sucessivas discontinuidades, sobretudo na passagem de um governo para outro. Dessa forma, Quissamã apresenta dados consonantes com a realidade nacional. Situações como essa trazem uma série de impactos para o território no qual elas se materializam, causando um questionamento sobre quais os impactos e os motivos que podem levar o município a viver um retrocesso cultural, mesmo havendo os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo e participações especiais, cujo pagamento é justificado como uma forma de gerar riqueza alternativa, a fim de promover a Justiça Intergeracional.

### **O papel dos royalties e participações especiais na implementação de políticas públicas em Quissamã**

O poder municipal brasileiro se assume como protagonista na implementação de políticas públicas. Trata-se da descentralização administrativa e financeira, desde que os municípios passaram a constituir “entes governamentais”, conforme determina a Constituição Federal de 1988. A autonomia financeira se constitui como fruto da elevação das transferências obrigatórias possibilitadas pela autonomia administrativa, que permite aos municípios a administração de sua política fiscal, o estabelecimento de alíquotas diferenciadas dos impostos de sua competência, a criação de taxas de contribuições, pela constitucionalidade na aplicação do regime de progressão no imposto predial e territorial urbano (IPTU) (SANTOS, 2003, p. 198).

O cenário descrito acima vem sendo defendido no contexto brasileiro por se constituir em uma possibilidade de melhoria na gestão de serviços públicos, de alocação mais eficiente dos gastos públicos, de maior flexibilidade e adaptação dos investimentos públicos às preferências da população local. Por se tratar de uma atuação em escala local, diferentemente de uma regional ou nacional, favorece a maior participação populacional na formulação das políticas públicas. Esse processo de descentralização emerge em meio à crise econômica, na segunda metade do século XX, que enfraqueceu o governo central, levando-o ao esgotamento de sua capacidade de financiar projetos de interesse de um universo menor que o federal (SANTOS, 2003, p. 199).



A conquista da autonomia administrativa é tão necessária quanto da autonomia financeira para lograr uma efetiva descentralização de poder e contemplar o interesse local, que abrange determinados aspectos como o transporte público urbano, ensino pré-escolar e do ensino fundamental I, saúde preventiva, uso do solo urbano e conservação do patrimônio histórico e cultural, como definido pela Constituição Federal que este é de jurisprudência dos municípios. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamentou os artigos 182 e 183<sup>4</sup> da Constituição Federal que tratam da política urbana, afirmou a autonomia municipal (SANTOS, 2003, p. 202).

Quissamã é fruto da onda emancipatória do pós-Constituição de 1988. Além da autonomia administrativa que logrou com a emancipação, o município desfruta de uma ampla autonomia financeira que não se restringe apenas aos instrumentos urbanos e jurídicos de controle do uso do solo urbano, como o IPTU progressivo e a concessão onerosa do direito de construir, mas que advém das rendas petrolíferas, os *royalties* e as participações especiais, pagas pela exploração do petróleo e do gás natural na região da Bacia de Campos.

A função dos *royalties* e participações especiais no processo emancipatório de Quissamã é fundamental no que tange à economia do jovem município, sobretudo depois da aprovação da Lei de Petróleo de 1997, que baseia suas regras de rateio em um determinismo geográfico, favorecendo assim os municípios confrontantes à bacia petrolífera, cujo valor recebido por eles varia de acordo com a delimitação da área das linhas ortogonais estabelecidas.

Os *royalties* são uma compensação financeira prevista em lei, a Lei 7.478/97, conhecida como Lei do Petróleo, que revoga a Lei 2.004/53 e cria a Agência Nacional do

<sup>4</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 08 de julho de 2015



Petróleo (ANP), aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos de administração direta da União, pelo resultado da exploração de petróleo e gás natural, pelas empresas. É uma remuneração feita mensalmente à sociedade pela exploração desses recursos, que são escassos e não-renováveis.

A participação especial, prevista no artigo 50 da Lei do Petróleo, é uma participação adicional aos royalties incidente sobre os campos com grandes volumes de produção ou grande rentabilidade. Diferentemente dos royalties, cuja base de cálculo é a receita bruta e a periodicidade mensal, a Participação Especial incide trimestralmente sobre o lucro do campo, sendo permitido deduzir, na apuração de tal lucro, os itens previstos no parágrafo primeiro do artigo 50 da Lei do petróleo (GUTMAN, 2007, 38).

As normas de distribuição das rendas petrolíferas demonstram que em função da presença de um forte determinismo físico nas regras de rateio dessas rendas, como já foi mencionado acima, vem sendo forjado um quadro de elevada concentração espacial de receitas públicas nas regiões petrolíferas nacionais. A Lei 7.523 de 22 de julho de 1986 define com maior precisão a categoria de beneficiários confrontantes. Estes seriam os estados, territórios e municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços (SERRA, 2007, 78 e 86).

Este autor, assim como Piquet (2004), critica a ausência de critérios para rateio dos *royalties*, constituindo-se num desafio imposto aos municípios impactados pela atividade petrolífera de aplicar suas rendas advindas do petróleo em investimentos que minimizem a tendência de esvaziamento econômico, quando do esgotamento das jazidas. Desafio que, por mais condicionado que esteja a determinações políticas, pode ser minimizado a partir da introdução de critérios para rateio dessas rendas entre os municípios que, em algum grau, sejam subsidiados por avaliações periódicas sobre a efetiva aplicação desses recursos (SERRA, 2007, 103).

Dessa forma, a legislação brasileira referente à distribuição dos *royalties* se apresenta extremamente generosa com os municípios que abrigam empreendimentos do setor. Os cofres públicos desses municípios nada têm a reclamar, pelo contrário, têm a agradecer. A questão que se levanta é em relação às demandas e exigências dirigidas às administrações públicas locais que aplicam de modo inadequado esses fartos recursos que lhes são repassados, sem que representem melhorias para a população e sem um efetivo controle quanto ao meio ambiente.



## Conclusão

Quissamã, além de alcançar sua autonomia administrativa no início da década de 1990, pôde desfrutar também de uma autonomia financeira, proveniente das receitas petrolíferas, o que foi o motor impulsionador e financiador das políticas públicas voltadas para a valorização do patrimônio quissamaense. Tais políticas visavam a reforma das antigas construções municipais que remetiam ao período áureo da atividade canavieira na região Norte do estado do Rio de Janeiro. Nesse contexto, destaca-se as reformas das sedes das fazendas, os chamados “casarões”, como o Convento Nossa Senhora dos Anjos, onde funciona o Centro Administrativo da Prefeitura de Quissamã e como a Casa Quissamã, atual museu da cidade.

Apenas na Fazenda Machadinho não se reformou o casarão (Figura III), por já se encontrar em ruínas desde 1987, quando foi tombado pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC). Porém, as senzalas (Figura IV), por se encontrar habitadas pelos antigos trabalhadores da usina, que se reconhecem descendentes dos escravos de Quissamã. Considerando o momento histórico nacional que se trata de pós-Constituição de 1988, sobretudo o Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT<sup>5</sup>, vislumbra-se nesse cenário a formação da Comunidade Quilombola de Machadinho. O momento era, como salienta Fiabani (2012), propício às mudanças, que em condições de forte pressão, as elites políticas pareciam mais sensíveis aos apelos da minoria.

Entendendo por quilombo, não o que se dizia no Conselho Ultramarino em 1740 para o Rei de Portugal, a óptica da elite, sinônimo de toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões neles. Pensando a comunidade quilombola, não apenas como remanescentes do conceito tradicional do termo quilombo, mas que quilombo hoje se transformou num símbolo de luta pela igualdade de direitos e cidadania que afeta a milhões de pobres, trabalhadores sem-terra, desempregados e despossuídos de forma geral, como afirmou Carvalho (1997), uma forma de organização, de luta, de espaço conquistado e mantido por gerações, como destaca Leite (2000). Enfim, definir uma, comunidade quilombola é valorizar o imaterial, a dimensão simbólica.

---

<sup>5</sup> “Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”



Figura III: Fotografia das Ruínas da Sede do Casarão da Fazenda de Machadinha  
Fonte: arquivo próprio.



Figura IV: Fotografia das Senzalas da Fazenda Machadinha  
Fonte: arquivo próprio

Todavia, o processo de consolidação de uma comunidade quilombola não acontece de forma rápida e simples, mas esbarra em grupos de interesses distintos, fazendo com que os próprios comunitários sejam os principais afetados. Os escritos de Bauman (2013), sobre a realidade cultural entre o Estado e o mercado, permite a seguinte nuance, que a formação de um território quilombola também pode ser fruto de investimentos do Estado para a promoção do turismo cultural a partir da implementação de políticas culturais. A Comunidade



Quilombola de Machadinho se aplica a essa realidade e tem sofrido os impactos da ruptura das políticas culturais municipais entre a mudança de um governo e outro.

Essa reflexão está baseada nos dados do trabalho de Storni, financiado pela Prefeitura de Quissamã, intitulado “Desenhando Machadinho: diagnóstico da comunidade e levantamento das principais demandas<sup>6</sup>” (2004), do laudo antropológico da Comunidade Quilombola de Machadinho (2007), do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos<sup>7</sup> (2012) e do levantamento de dados primários compilados pela autora em seus trabalhos de campo, realizados durante os anos de 2014 e 2015, que estão descritos na Tabela I, os quais confirmam a hipótese de que o principal impacto que a ruptura das políticas de valorização patrimonial do município de Quissamã pode ter gerado é o arrefecimento do território quilombola, uma vez que, por exemplo, a comunidade não tem seu processo de formação consolidado oficialmente, por não possuir ainda a titulação das terras, que deve ser emitida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – o INCRA.

Além disso, as ações do poder público local favorecem a localidade de Machadinho, excluindo das propagandas, das políticas sociais do município, das reformas, as outras localidades (Mutum, Sítio Boa Vista, Sítio Santa Luiza e Bacural). Embora elas tenham sido consideradas quilombolas pela Certidão de Auto-Reconhecimento, emitida pela Fundação Cultural Palmares (FCP), em 2006, pelo Laudo Antropológico, em 2007 e até mesmo por um estudo realizado por Storni a pedido da Prefeitura de Quissamã, em 2004. Nesses dois últimos documentos Machadinho foi preterida, ao compilar os dados levantados em gráficos e tabelas apenas desta localidade. Isso não passa despercebido pelos moradores dessas localidades, que durante as entrevistas revelaram suas insatisfações com tal questão.

A fiscalização sobre as compras e vendas de terrenos dentro do território quilombola não tem sido alvo das gestões públicas. Na Figura V, pode-se observar a construção de uma nova moradia, feita por uma família que não possui nenhuma ligação com os quilombolas – situação que tem sido corriqueira, segundo eles. A identidade dos pedreiros e do dono da propriedade foi preservada, assim como a placa do automóvel. Mas o dono da propriedade

<sup>6</sup> O acesso a este documento tornou-se possível, depois de inúmeras insistências junto à Secretaria de Cultura de Quissamã.

<sup>7</sup> Disponível em <http://www.pea-bc.ibp.org.br/>. Acesso em 30 de novembro de 2015.

Este artigo é apenas uma parte de uma pesquisa de Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, cuja autora é bolsista do Projeto Território do Petróleo que situa seu acionar na geografia e no cenário de demandas informativas oriundas dos grupos sociais vulneráveis identificados durante o Diagnóstico Participativo do PEA-BC (2012) direcionadas a questão dos royalties.



afirmou, durante a entrevista, ter comprado o terreno há dois anos e estar vindo de uma cidade vizinha em busca de tranquilidade e qualidade de vida.



Figura V: Fotografia de Construção Irregular e Ilegal na Localidade de Mutum  
Fonte: arquivo próprio

Há também uma problemática em torno do líder comunitário que se desdobra no desafio de eleger uma liderança que consiga priorizar todo o território quilombola, sem segregações por conta de localidades diferentes. No 04 de novembro de 2015, na Casa de Artes (Figura II), foi realizada uma reunião de posse da Associação que estabeleceu como presidente um jovem quilombola da localidade de Machadinha, definido o prazo de três anos para sua incumbência. Essa é uma etapa fundamental por se tratar da eleição do representante legal de uma comunidade quilombola, que neste caso declarou ter como alvo, enviar à Câmara de Vereadores de Quissamã um projeto de lei que vise a regulamentação das terras do território quilombola.

Outro dado levantado em campo que pode estar atrelado ao arrefecimento do território quilombola é o crescimento do número de evangélicos e das igrejas neopentecostais dentro de sua fronteira. Dentre as cinco localidades, apenas em Machadinha e em Bacural não se têm igrejas. Muitos dos evangélicos de Machadinha afirmam congregar em Santa Catarina, uma



região periférica do município que fica na estrada para Machadinho. Entende-se que este é um dado importante, porque ao se converterem, muitos abandonam o jongo, uma tradição local.

Tabela I – Síntese da compilação dos dados		
Diagnóstico 2012	Trabalho de Campo	
Levantamento de Dados 2010 - 2012	Levantamento de Dados 2014 e 2015	Detalhamento dos Dados
Baixa informação sobre a propriedade das moradias*	O entrave da falta de titulação*	Múltiplos proprietários
Abastecimento deficiente de água	Machadinho não é só Machadinho	Fazenda Machadinho, Mutum, Sítio Boa Vista, Sítio Santa Luiza e Bacural.
Potencial para turismo comunitário*	Ruptura das políticas públicas de valorização patrimonial*	Ameaça do potencial turístico
Baixo acesso às políticas sociais*	Casa de Artes fechada desde 2012*	Gerando desemprego (54%) Descrédito
Baixo acesso a empregos qualificados	Infraestrutura precária das moradias	Insatisfação popular
Afastamento dos jovens da identidade quilombola*	Ruptura das políticas sociais	Fluxos migratórios*
Fechamento do espaço do jongo	Crescimento do número de evangélicos	Jovens se afastam do jongo
Violência social	Debilidade de lideranças	Noção clássica do conceito de território

Figura IV: Tabela I – Síntese da compilação dos dados  
Fonte: elaboração própria

A proposta não foi examinar toda a tabela, mas apenas apontar como os dados revelam que a ausência de política cultural pode comprometer o território quilombola. Sendo essa entendida como tão necessária para esse contexto, por ser uma forma de mediatizar o conflito entre o território quilombola e a atual gestão pública municipal. Sendo assim, as políticas



culturais que contribuem para a formação do território quilombola, são as mesmas que ao passarem por um processo de descontinuidade geram a desestruturação do território. Isso impede, de certa forma, que os comunitários alcancem a autonomia necessária para sua sobrevivência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Rafaela Pinheiro de. **Comunidade Quilombola de Machadinho: um estudo da paisagem marca e da paisagem matriz.** (Monografia de conclusão do curso de Licenciatura em Geografia), Campos dos Goytacazes/RJ: Instituto Federal Fluminense, 2012.

BOSSÉ, M. L. **As questões de identidade em geografia cultural – Algumas concepções contemporâneas.** In CORRÊA, R. L. e ROSENDAHL, Z. (orgs.). Paisagens, textos e identidade. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno.** Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CARVALHO, José Jorge de. **Quilombos: símbolos da luta pela terra e pela liberdade.** Cultura Vozes. Nº 5. Setembro/outubro. 1997.

DALMASO, Flavia Freire. *Relatório antropológico da comunidade de Machadinho/RJ.* IN: O'DWYER, Eliane Cantarino. O fazer antropológico e o reconhecimento dos direitos constitucionais: o caso das terras de quilombo no Estado do rio de Janeiro. Rio de Janeiro: E-papers, 2012.

FIABANI, Adelmir. **Mato, palhoça e pilão: o quilombo da escravidão às comunidades remanescentes.** 2ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade.** 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HOBSBAWM, E. RANGER, T. (orgs.). **A invenção das tradições.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os Quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas.** Textos e debates. NUER / UFSC, 2000.

PIQUET, Rosélia. **Impactos da indústria do petróleo no Norte Fluminense.** P. 11-18. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.uff.br/macaeimpacto/OFICINAMACAE/textos00.html>. Acesso em 30 de dezembro de 2014.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições.** Revista Galáxia, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.

SERRA, Rodrigo e PIQUET, Rosélia (orgs.). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.



## **PERSPECTIVAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM REDE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA: A EXPERIÊNCIA DO FÓRUM DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL**

REIS, Mayara Souza dos

*Estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional da Universidade de Brasília*  
msdreis@gmail.com

PEIXOTO, Leandro Antônio Grass

*Estudante de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e  
Cooperação Internacional da Universidade de Brasília*  
leandrograss@gmail.com

MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional da Universidade de Brasília*  
fatima.makiuchi@gmail.com

67

### **RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo apresentar e problematizar elementos da participação em rede nas políticas públicas de cultura, tendo como base o histórico e as experiências desenvolvidas no Fórum de Cultura do Distrito Federal. Serão apresentados resultados preliminares de um estudo que estabelece a categoria rede não somente como conceito, mas como metodologia, e pretende-se analisar as dinâmicas participativas em torno das políticas culturais no DF. Apropriando-se das teorias dos principais autores contemporâneos que analisam redes e da concepção de política como ação pública, o trabalho aponta para uma correlação entre categorias, conceitos e práticas, na pretensão de caracterizar essa modalidade de participação.

**Palavras-chave:** Participação social. Redes. Ação pública.

### **ABSTRACT**

This study aims to introduce and discuss elements of network participation in cultural public policies, based on the history and experiences developed in the Culture Forum of the Federal District. It will present preliminary results of a study establishing the network category not only as a concept, but as a methodology, and it intends to analyze the participatory dynamics around the cultural policies in Federal District. The article applies theories of leading contemporary authors that analyze networks and conceptualize policy as a public action, pointing to a correlation between categories, concepts and practices with the purpose of characterizing this form of participation.

**Key-words:** Social participation. Networks. Public action.



## INTRODUÇÃO

As redes constituem-se como um fenômeno ilustrativo da remodelagem de diversos processos sociais. Esse tipo de organização horizontal, atualmente favorecida pelas novas tecnologias de comunicação, inseridas em uma cultura fluida e de livre informação, ilustra algumas particularidades do presente tempo histórico.

A articulação de atores sociais voltados à construção e/ou regulação de aspectos das práticas políticas tem sido um movimento corrente ao redor do mundo. O estudo dos modelos participativos em rede avançou como resposta ao fortalecimento dessa tendência de organização da sociedade civil e, por consequência, ressignificou o próprio conceito de participação social.

No Brasil, a criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade civil nos canais de discussão e tomada de decisão – desde a redemocratização e sobretudo após a Constituição de 1988 – caracterizou também um “processo de encolhimento do Estado e de progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 198).

À medida que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais aumentou, uma questão tornou-se pujante: o surgimento de novas formas de representação ligadas a ela. Nesse sentido, “o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil” (AVRITZER, 2007, p. 444), gerando um processo de superposição de representações.

Essa marcha conferiu aos movimentos sociais, membros de organizações não governamentais (ONGs), componentes de conselhos gestores e outros “representantes” deste segmento o papel de “interlocutores”, na medida em que coube a eles a expressão dos interesses difusos da sociedade à qual “dariam voz” nas relações com o Estado (DAGNINO, 2004).

Com o amadurecimento democrático do Estado brasileiro, acompanhado por mudanças nos contextos político, social, econômico e tecnológico, esse arranjo institucionalizado e formal da participação social passou a receber questionamentos, advindos sobretudo da falta de clareza quanto às intenções e escolha dos participantes, da tensão entre os princípios da autonomia e da eficácia política de atuação da sociedade civil “por dentro do Estado” e da instrumentalização das relações entre sociedade civil e sociedade política que parecia enfraquecer os potenciais de mudança, dado que “os movimentos passariam a atuar muito mais como demandantes de bens e serviços (e a serem assim reconhecidos), do que como atores que oferecem à sociedade novas



formas de nomeação da realidade, a partir do exercício de sua função crítica” (TATAGIBA, 2010, p. 71-72).

Partimos da premissa de que as redes de atores sociais, como um conjunto de nós interconectados, podem compreender tanto a articulação de movimentos sociais institucionalmente estabelecidos – descrita na abordagem de Ilse Scherer-Warren (2006), que descreve as dimensões definidoras de um movimento social, tais como identidade, adversário e projeto comuns – como a conexão de actantes<sup>1</sup> ou grupos de actantes com interesses, referenciais ou mesmo elementos simbólicos comuns – sendo a experiência do Fórum de Cultura do Distrito Federal, elencada neste estudo, uma ilustração pertinente.

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. (CASTELLS, 1999, p. 566)

O referencial teórico deste trabalho pretende dar suporte à análise de três conceitos: participação social, redes e ação pública. O tratamento do conceito de participação social será aqui feito a partir da contribuição de diferentes autores nacionais, com destaque para Evelina Dagnino (2004) e a apresentação histórica da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil, em especial a partir da constituição de 1988. Nessa perspectiva, a articulação entre democracia, participação e sociedade civil desenvolvida pela autora proporciona um significativo debate acerca da definição semântica desses termos, permitindo estabelecer aqui um referencial do que será entendido como participação social.

O conceito de redes será aqui utilizado não somente como categoria de análise sociológica, mas também como referencial metodológico. No primeiro sentido, as análises de Norbert Elias e Manuel Castells constituem-se como base interpretativa para o entendimento desse formato de organização. Ao apontar para as redes como fundamento da vida social, sujeita a um permanente tensionamento, a abordagem de Elias serve como argumento para posicionar as redes para além do nosso tempo histórico. Já o sociólogo Manuel Castells enfatiza

<sup>1</sup> A teoria do ator-rede costuma empregar o termo “actante”, originário do estudo da literatura, na tentativa de apreender a dinâmica das ações. Para Latour (2012, p. 75), utilizar a palavra “ator” sem os devidos esclarecimentos “significa que jamais fica claro quem ou quê está atuando quando as pessoas atuam, pois o ator, no palco, nunca está sozinho ao atuar.” O ator seria, nessa perspectiva, aquilo que muitos outros levam a agir. Um dos



os efeitos das novas tecnologias da informação e da comunicação nas diversas esferas sociais de forma a constituir o que ele mesmo denomina “sociedade em rede”. A remodelagem da interação entre atores sociais a partir da inserção dessas novas tecnologias servirá como um importante aspecto no entendimento da própria participação social em rede e no caso aqui apresentado.

No que diz respeito ao uso do conceito de rede como metodologia, será aqui utilizada a perspectiva do ator-rede, do francês Bruno Latour. A compreensão do objeto, no caso o fenômeno da participação em rede nas políticas culturais, ocorrerá a partir do seguimento da trajetória dos atores, mediante os fluxos estabelecidos na dinâmica da política. Essa perspectiva conduz a um olhar sobre os processos sociais fundamentado na observação dos lastros construídos mediante as interações estabelecidas. As redes acabam por se constituir como entidades estruturadas por associações e dissociações permanentemente tensionadas e permeadas por controvérsias.

Por fim, política pública será aqui tratada dentro de uma perspectiva distinta da tradição clássica gerencialista, centrada no voluntarismo do Estado e em sua estrutura burocrática. Parte-se da compreensão da política como ação pública, abordagem desenvolvida pelos sociólogos Patrick Le Galès e Pierre Lascoumes. Tais autores tratam a política como um objeto complexo e dinâmico, estruturado não somente por atores e instituições, mas também por representações, processos e resultados. Essa concepção será aqui assumida na pretensão de elucidar a dinâmica do caso proposto.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico deste trabalho busca contemplar os principais conceitos relacionados ao objeto aqui analisado. A compreensão dos elementos práticos referentes ao Fórum de Cultura do Distrito Federal, sendo este entendido como um processo participativo com efeito na estruturação das políticas públicas de cultura, exige a elucidação de alguns elementos teóricos. O primeiro refere-se à própria noção de participação social, aqui construída a partir das contribuições de Evelina Dagnino (2004) e que indicam para o seu incremento desde a promulgação da Constituição de 1988, bem como problematizam a concepção do significado de sociedade civil.

---

influenciadores de Latour é Algirdas Julien Greimas, linguísta lituano (1917-1992) que utiliza o termo actante



Em seguida, tomando como base a contribuição dos sociólogos Nobeert Elias (1994) e Manuel Castells (1999), será explicitado o conceito de rede, para em seguida ser contextualizado na dimensão participativa, tomando por base a abordagem de Ilse Scherer-Warren (2006). A complementação da análise do conceito de rede será feita, em seu caráter metodológico, com a teoria do ator-rede, desenvolvida por Bruno Latour (2012), e que serve como um importante instrumento de análise dos processos participativos e seus impactos nas políticas públicas. Por fim, será apresentada a abordagem da política como ação pública, desenvolvida por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés (2012), a qual servirá como referência acerca do que se entende aqui por política pública.

## 2.1 Participação social

A consolidação da democracia no Brasil enfrenta hoje uma série de desafios. A Constituição de 1988 alargou significativamente a concepção de cidadania e inaugurou uma nova perspectiva sobre a relação entre Estado e sociedade civil. E é justamente nesse aspecto que reside um importante entendimento para a própria democracia, referente à compreensão dos conceitos de sociedade civil e participação social. O tema da participação vem se constituindo como um dos pilares do campo de políticas públicas, em especial pelo crescente avanço dos mecanismos formais de diálogo que impactaram em diversas políticas.

A abordagem desses conceitos se justifica em virtude de sua polissemia, produto de uma “confluência perversa” (Dagnino, 2004) acerca dos termos. A tendência neoliberal da década de 1990 fez com que determinados fundamentos da Constituição de 1988 se estruturassem dentro de uma conjuntura que, aos poucos, criou um dilema sobre as concepções de sociedade civil e participação social. A disputa entre diferentes projetos de sociedade fez com que os termos assumissem uma identidade múltipla, apropriada conforme a pretensão de seu uso.

A começar pela noção de sociedade civil, o projeto neoliberal produziu o que pode ser chamado de deslocamento de sentido cujo

resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”. (Dagnino, 2004a, p. 100).

---

para se referir aos participantes ativos (humanos e não-humanos) de determinada ação.



Por consequência, a concepção de participação passa a também a estar associada a um novo sentido, atrelado a uma concepção de solidariedade, voltada ao trabalho voluntário e à responsabilidade social. Dagnino (2004a), aponta que essa noção caracterizada pelo privatismo e pelo individualismo acaba por despir-se de seu significado coletivo e político para se orientar por uma perspectiva moral.

Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza. (p.102)

72

Sendo assim, a noção de participação assumida na análise do objeto proposto remonta a uma ruptura com tal concepção. Por participação, compreende-se a reivindicação do direito a ter direitos (Dagnino, 2004a). Isso implica em um processo reivindicatório de acesso aos processos políticos que estabelecem os próprios direitos, resultando na inserção dos indivíduos nas estruturas de poder que definem o contexto social. Trata-se da construção de uma nova sociabilidade que impõe um formato mais igualitário nas relações de poder entre sociedade e Estado, no fortalecimento da esfera pública e dos debates nela inseridos.

Nessa perspectiva, sociedade civil passa a ser compreendida como um coletivo de atores que pretendem ser representativos nas diversas etapas das políticas, inseridos em um diálogo igualitário, mesmo que seja baseado no dissenso. A participação não provém de uma moral fundada no voluntarismo solidário, mas sim na busca pela representatividade dentro dos espaços de poder que definem os mais variados processos sociais orientados pelo Estado.

## 2.2. Rede

O segundo conceito fundamental para a análise do objeto em questão é o de rede. Apropriada por diversos campos teóricos, a noção de rede será aqui apresentada sob um viés sociológico baseado em dois autores: Nobeit Elias (1994) e Manuel Castells (1999). Tal definição se faz necessária pelo fato de que a concepção de rede representa um fundamento do modo de organização participativa aqui analisado.

A abordagem de Elias (1994) sobre o conceito de rede serve como uma base mais ampla, ilustrativa da própria vida em sociedade. Para ele, a rede pode ser comparada com a



trama do tecido – a tessitura entre fios e nós. Essa referência, visualizada em uma perspectiva estática, ilustra o ser humano como um ser relacional em seu processo de individualização. Complementando essa visão com a noção dinâmica da vida em sociedade, insere-se o movimento produzido pelo fenômeno da vida (e morte) do indivíduo, o que daria a esta rede a característica de estar em “constante movimento, como um tecer e destecer ininterrupto das ligações.” (p. 35).

A ideia de conexões sustenta o cerne desse conceito, o qual foi posteriormente ampliado por Castells (1999), em sua aplicação às grandes estruturas políticas, econômicas e informacionais. Desse modo, a estruturação de processos em rede é adequada ao modelo econômico globalizado atual. Representa, portanto, o próprio design operacional do capital moderno, na sua volatilidade e fuga de responsabilidades, além de permitir inferir uma descrição das relações sociais contemporâneas instauradas no âmbito privado a partir do modo de produção capitalista.

A consolidação dessa estrutura de relações pode servir também para colaborar na desmistificação do individualismo contemporâneo. As redes, em sua perspectiva horizontal e não hierárquica, abrem espaço para uma nova perspectiva de mobilização. Sendo multiformes, as redes aproximam atores sociais diversificados – dos níveis locais aos mais globais, de diferentes tipos de organizações –, e possibilitam o diálogo da diversidade de interesses e valores. Mesmo que o diálogo seja permeado por conflitos, o encontro e o confronto das reivindicações e lutas referentes a diversos aspectos da cidadania permitem aos atores sociais passarem da defesa de um sujeito identitário único à defesa de um sujeito plural. (Scherer-Warren, 2006. p. 115)

### **2.3 Ator-Rede**

A teoria do ator-rede (TAR) foi estruturada pelo sociólogo francês Bruno Latour (2012), e sua amplitude está para além do campo conceitual, servindo também como abordagem metodológica para a compreensão de diferentes processos sociais. No caso das políticas públicas, a TAR serve como referência de percepção das dinâmicas associativas e dissociativas, de forma a identificar os lastros resultantes das convergências e divergências entre os diferentes atores sociais.

Uma análise fundamentada na TAR pressupõe permanente tomada de notas dos movimentos dos atores, reorganizadas posteriormente pelo texto. Desse modo, “se você não



quer tomar notas e registrá-las, então não se meta com a sociologia: esse é o único meio de alcançar um pouco mais de objetividade.” (p. 198). Para garantir que o relato da dinâmica dos atores seja consistente, deve-se prezar pelos aspectos descritivo e discursivo, capazes de elucidar o movimento e dar sentido às associações, pois “um bom relato TAR é uma narrativa, uma descrição ou uma proposição na qual todos os atores fazem alguma coisa e não ficam apenas observando.” (p. 189).

É preciso que sejam evidenciados os elementos dinâmicos do processo, destacando os pontos de passagem obrigatórios do movimento dos diferentes atores. À medida que um mediador, ou nó, deixa traços, ele merece ser destacado e analisado. Isso pode ser capaz também de evidenciar o estabelecimento do vínculo entre os discursos dos diferentes atores. O caráter híbrido e imprevisível da rede faz com que o objeto seja resultado e não ponto de partida da análise do pesquisador. Portanto, é preciso admitir a imprevisibilidade e possibilidade das incertezas durante a própria construção da pesquisa, bem como focalizar as associações e dissociações resultantes do processo analisado.

## **2.4 Política como ação pública**

A chamada Sociologia da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) aponta para uma ampliação do conceito de política pública. Considerando a complexidade da política, esta é compreendida a partir de cinco elementos: atores, instituições, representações, processos e resultados. Os atores, sejam individuais ou coletivos, são guiados por interesses e fazem escolhas segundo os recursos que possuem. As representações “são os espaços cognitivos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem” (idem:46). Os atores interagem por meio das instituições, que normatizam e criam uma rotina para os processos. Por fim, os resultados refletem as consequências da ação pública e desse conjunto de interações.

Nesse sentido, analisar as dinâmicas das políticas públicas pressupõe a atenção a estes cinco elementos, devendo ser parte integradora da análise. Esta concepção representa uma ruptura com a perspectiva gerencialista da política, que se apoia no voluntarismo do Estado em uma abordagem que desconsidera elementos subjetivos e políticos. Portanto, a análise aqui desenvolvida será orientada por essa complexidade que visa mais do que apontar causalidades e efeitos das tomadas de decisão, mas também descrever os demais aspectos que envolvem os diferentes nós dessa rede e suas controvérsias.



### 3. RESULTADOS ALCANÇADOS

Na dinâmica de remodelagem dos formatos participativos, as políticas públicas de cultura no Brasil nos últimos anos merecem especial atenção. Instituído pela Lei nº 12.343/2010, o Plano Nacional de Cultura (PNC) prevê, entre as suas 53 metas, pelo menos duas (metas 48 e 49) voltadas especificamente à participação social, onde recebem destaque as intenções de fomento de uma plataforma digital de governança colaborativa e a realização de duas Conferências Nacionais de Cultura com envolvimento de 100% das Unidades da Federação e municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC). Conforme prevê o Plano, a sociedade civil pode fazer o acompanhamento das metas pela internet, embora os dados de usuários cadastrados indiquem baixa adesão à plataforma do Governo Federal, disponível no endereço <http://pnc.culturadigital.br/>.

**Figura 1 – Usuários cadastrados na plataforma de governança colaborativa do PNC**

#### Histórico da meta

Indicador	2013	2014
Número de usuários cadastrados na plataforma de governança colaborativa no <b>Norte</b>	328 (4%)	1.143 (14%)
Número de usuários cadastrados na plataforma de governança colaborativa no <b>Nordeste</b>	1.022 (4%)	3.112 (11%)
Número de usuários cadastrados na plataforma de governança colaborativa no <b>Centro-Oeste</b>	1.106 (15%)	1.913 (26%)
Número de usuários cadastrados na plataforma de governança colaborativa no <b>Sudeste</b>	2.724 (6%)	5.774 (14%)
Número de usuários cadastrados na plataforma de governança colaborativa no <b>Sul</b>	4.680 (33%)	1.880 (13%)
Número de usuários cadastrados na plataforma de governança colaborativa no <b>Brasil</b>	9.860 (69%)	13.822 (14%)

Obs.: O Registro Aberto da Cultura (RAC) e a Plataforma de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Cultura foram lançadas em 2013.

Obs.: Não foi possível contabilizar os usuários que não registraram a cidade e UF

Fonte: Secretaria de Políticas Culturais

Data de atualização: 31/12/2014

Fonte: Ministério da Cultura (Acesso em 25/11/2015).

Mais recentemente, a Política Nacional de Cultura Viva (Lei nº 13.018/2014) propôs maior capilaridade às políticas de cultura, o que, segundo o projeto, seria viabilizado pela



simplificação dos processos de prestação de contas e repasse de recursos para as organizações da sociedade civil – incluindo a autodeclaração dos Pontos de Cultura.

No Distrito Federal, esse panorama de construção e/ou regulação das políticas culturais pela sociedade civil parece bastante emblemático ao considerar a conjuntura nacional, ao mesmo tempo em que aponta para algumas peculiaridades sob a perspectiva de articulação das redes de atores sociais, como pode ser observado pelo histórico de atuação de artistas e produtores culturais da região no âmbito do Fórum de Cultura do Distrito Federal.

Analisando a legislação local, observamos que na década de 1980 – antes da criação da Secretaria de Cultura do Distrito Federal (Secult), até então ligada à Secretaria de Educação –, a extinta Fundação Cultural do DF – mais tarde absorvida pela Secult –, passou a autorizar a participação de um representante da comunidade no conselho gestor da entidade.

Em 1989, a criação do Conselho de Cultura do Distrito Federal prevê a participação comunitária em metade dos 12 cargos do colegiado, um dos responsáveis pela criação, em 1991, do Fundo de Apoio à Cultura do DF (FAC), uma proposta do Conselho de Cultura encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) pelos representantes do Poder Executivo à época.

Em 1999, quando o Decreto nº 20.264 estabelece a extinção da Fundação Cultural do DF e a reestruturação da Secretaria de Cultura, a Lei Complementar nº 267/1999 – reivindicada pelos segmentos sociais ligados à produção cultural – passa enfim a prever a origem dos recursos que iriam constituir o FAC, vinculando-o sobretudo às dotações orçamentárias do Distrito Federal.

É também nesse ano que artistas, produtores culturais e outros integrantes do segmento começam a se organizar em torno do Fórum de Cultura do Distrito Federal, um organismo suprapartidário, sem personalidade jurídica, regimento, estrutura ou composição formais, articulado para fins de discussão, controle social e apresentação de propostas para as políticas culturais da região em parceria com outros atores individuais, fóruns, movimentos sociais, colegiados e demais redes.

A partir das primeiras observações e diálogos preliminares com participantes que se encontram há mais tempo em articulação no Fórum – identificados neste estudo como “nós” dentro da abordagem metodológica do ator-rede – observamos que inicialmente a atuação do organismo é pontual e motivada por situações específicas. Alguns desses atores ou “actantes”, ao considerarmos a participação ativa no processo, relatam que o marco inaugural da rede



estaria relacionado a uma insatisfação generalizada do movimento cultural do DF em torno de mudanças na gestão e na concepção da Rádio Cultura FM, a emissora pública da região. Na avaliação de membros do movimento, houve uma queda expressiva de qualidade na programação, o que mobilizou uma manifestação em defesa da Rádio. O ato reuniu milhares de pessoas ao redor do Teatro Nacional Cláudio Santoro, em Brasília, onde funcionava a emissora, como comprovam os jornais da época.

Verificando a força da mobilização, os artistas e produtores culturais começaram a se reunir periodicamente e, em 1999, o Fórum resolveu lançar-se para o Distrito Federal, criando uma marca gráfica e organizando uma série de intervenções artísticas e outras atividades culturais em um dos teatros de Brasília naquele ano.

Em 2005, os integrantes do organismo resolvem criar um grupo de e-mails para facilitar a comunicação, ferramenta que em 2015 chega a mais de 500 membros, tornando-se o principal instrumento para troca de informações da rede, juntamente com as reuniões presenciais não-regulares, uma *fanpage* na plataforma digital Facebook com cerca de 1.200 seguidores e um grupo fechado na mesma plataforma com pouco mais de 600 membros.

**Figura 2 – Histórico de mensagens do grupo de e-mails do Fórum de Cultura**

Histórico de mensagens

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2015	93	120	173	99	153	112	80	76	120	46	25	
2014	185	404	309	242	160	150	63	91	248	242	201	238
2013	240	453	657	573	306	251	290	324	188	385	395	388
2012	296	237	318	414	339	366	194	281	540	696	665	347
2011	459	677	578	581	681	337	382	371	499	276	327	255
2010	411	493	619	548	673	600	564	406	411	842	678	540
2009	232	737	750	1175	912	633	693	509	439	805	533	659
2008	132	390	381	452	215	328	431	203	544	468	386	279
2007	3	4	21	194	332	286	187	75	170	159	132	143
2006	1	9	93	45	15	8	10	3	17	11	9	13
2005					23	14	1			2	10	29

Fonte: Yahoo Grupos Brasil (Acesso em 25/11/2015).



Pode-se observar pela figura 2 que, no período de 2005 a 2015, foram trocadas mais de 39 mil mensagens apenas no grupo de e-mails do Fórum. De 2005 (79 mensagens) a 2009 (8.077 mensagens), nota-se um crescimento expressivo na comunicação da rede por essa ferramenta, ao passo que de 2010 (6.785 mensagens) a outubro de 2015 (1.072 mensagens) a queda é gradual, possivelmente influenciada pela criação de outros espaços de interação digital, como aqueles vinculados à plataforma Facebook.

Scherer-Warren (2008, p. 513) destaca que “as novas tecnologias, especialmente a internet e as rádios comunitárias, são um elemento facilitador na difusão das narrativas e ideários em construção pelos sujeitos, nós das redes”, sobretudo em decorrência de sua agilidade e amplitude. É o que se observa nas discussões promovidas pelo Fórum de Cultura do Distrito Federal que, em diversas oportunidades, culminou em mudanças efetivas na estrutura e até na concepção de determinadas políticas públicas na região.

Tem sido comum que as notas e cartas abertas construídas coletivamente e disponibilizadas ao público pelo Fórum ressaltam conquistas que os participantes atribuem à articulação do organismo, tais como a Emenda à Lei Orgânica nº 52/2008 que ampliou os recursos do Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal para 0,3% da receita corrente líquida do DF, as mobilizações para o cumprimento da legislação vigente e a proposta por trás de grandes eventos para garantia de incentivo à cultura local, como ocorreu durante o aniversário de 50 anos de Brasília, quando produtores locais se organizaram em um projeto denominado “Brasília Outros 50”, exigindo a valorização dos artistas da região.

Além da mobilização com ênfase nas relações com o Estado para controle das políticas públicas de cultura, as ferramentas de comunicação do Fórum são utilizadas também com a finalidade de divulgação de trabalhos, compartilhamento de experiências e discussão de outros temas ligados à formação política, como combate à corrupção, preservação do meio-ambiente, fortalecimento da educação e promoção da assistência social.

Contudo, a mobilização por canais virtuais não tem impedido ou reduzido o esforço pela realização de encontros presenciais, “pois neles é onde ocorre o debate mais profundo, a experiência da prática política e os vínculos mais duradouros no interior da rede.” (SCHERER-WARREN, 2008, p. 514). As reuniões, no entanto, costumam ser motivadas por situações que os atores identificam como mais complexas, exigindo assim uma atuação mais efetiva e articulada.



Enquanto fenômeno interdisciplinar e fluido, a compreensão das redes requer uma análise dinâmica da trajetória dos atores e dos traços construídos pela interação. Na observação do Fórum de Cultura do Distrito Federal, notamos por exemplo que não há uma composição fixa ou sequer formal dos participantes. A atuação varia conforme contextos individuais, como a condição de determinados atores estarem ou não envolvidos diretamente em cargos públicos; o panorama político, com maior ou menor grau de envolvimento do segmento cultural em relação à gestão pública, entre outros aspectos.

Outra controvérsia que impõe maior dinamismo metodológico ao estudo refere-se ao fato de que os participantes constroem e modificam sua avaliação sobre a formação dos grupos, sobre seu caminho individual e sobre a interação com os demais atores, sejam eles humanos ou não-humanos, como no caso em questão, no qual buscamos analisar, entre outros aspectos, a influência das novas tecnologias de informação e comunicação sobre as interações da rede. Temos o intuito de avançar nessa investigação, analisando os pontos limitadores de utilização desses instrumentos também nas relações entre sociedade civil e Estado, o que a plataforma de governança digital administrada pelo Ministério da Cultura, citada anteriormente, indica ser ainda um desafio não apenas no Distrito Federal, mas em todo o País.

Cabe ressaltar outro ponto elementar para compreensão das redes e da experiência de participação civil no âmbito do Fórum de Cultura do Distrito Federal: a concepção de que, nesse modelo de organização, o poder tende a ser distribuído de forma mais equânime nos parece parcialmente verdadeira. Isso pode ser ilustrado pela posição adotada neste estudo de iniciar o levantamento de informações a partir dos nós, sendo estes os participantes mais antigos do Fórum. Scherer-Warren oferece uma avaliação relevante nesse sentido:

Mesmo em uma rede há elos mais fortes (lideranças, mediadores, agentes estratégicos, organizações de referência, etc), que detêm maior poder de influência, de direcionamento nas ações, do que outros elos de conexão da rede. (...) Portanto, o que interessa é saber como se dá o equilíbrio entre essas tendências antagônicas do social e como possibilitam ou não a autonomia dos sujeitos sociais, especialmente os mais excluídos e que, frequentemente, são as denominadas “populações-alvo desses mediadores.” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 121-122)

Ao mesmo tempo em que as redes apontam algumas fragilidades – ao se apresentarem, muitas vezes, como alternativa aos espaços formalmente instituídos – e de ampliar as



possibilidades de fragmentação – dada a inclusão de novos atores –, observamos alguns sinais de que elas também operam em um sentido de emancipação, como ressalta Machado:

Os interesses dos indivíduos que os ligam em redes são cada vez mais cruzados, diversos e frequentemente tênues. Luta-se cada vez mais em torno de códigos culturais, valores e interesses diversos. Essa luta se dá, cada vez menos, a partir dos indivíduos e mais sobre a construção de sujeitos sociais. (2007, p. 277)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fortalecimento das esferas participativas ilustra a ampliação e o fortalecimento da democracia no Brasil. A Constituição de 1988 representou um marco significativo na formalização da participação social, muito embora a tendência neoliberal da década de 1990 tenha produzido um deslocamento de sentido sobre os conceitos de participação e sociedade civil. A partir da década de 2000, os processos e mecanismos de participação foram incrementados, não só na perspectiva formal, mas também informal, mediante a constituição de redes e coletivos de atores orientados pela disputa nas estruturas de poder e na tomada de decisões capazes de impactar nas políticas públicas.

O Fórum de Cultura do Distrito Federal serve como um recorte desse amplo processo de participação da sociedade civil nas diferentes etapas da política pública. Estruturado sob a perspectiva de rede, o Fórum tem exercido um papel relevante sobre as políticas públicas de cultura do DF. Formado fundamentalmente por atores sociais atrelados ao próprio campo cultural da cidade, com uso das novas tecnologias e sob uma organização horizontal, o Fórum ilustra essa tendência de um novo formato organizacional da sociedade civil em seu papel de controle e acompanhamento das políticas, atribuindo um novo caráter à ação pública. Desse modo, a análise aqui desenvolvida representa uma breve contribuição acerca de um fenômeno mais amplo e que tende a avançar, que é o das redes de participação social nas políticas públicas.



## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. (2007) Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3. Rio de Janeiro: UERJ, 2007, p. 443-464.

CASTELLS, Manuel. (1999) *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*. Trad. Roneide Venâncio Majer e Jussara Simões. 8ª edição. São Paulo: Paz e Terra.

DAGNINO, Evelina. (2004) *Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva*. In: GRIMSON, Alejandro (org.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, p. 195-216.

DAGNINO, Evelina. (2004a) Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110.

ELIAS, Norbert. (1994) *A Sociedade Dos Indivíduos*. Rio De Janeiro: Zahar.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. (2012) *Sociologia da ação pública*. Trad George Sarmento. Maceió: EDUFAL.

LATOURETTE, Bruno. (2012) *Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede*. Trad. Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador: EDUFBA; Bauru: EDUSC.

MACHADO, Jorge Alberto. (2007) Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. In: *Sociologias*, v. 9, n. 18. Porto Alegre: UFRGS, julho a dezembro de 2007, p. 248-285.

SCHERER-WARREN, Ilse. (2006) Das mobilizações às redes de movimentos sociais. In: *Sociedade e Estado*, v. 21, n. 1. Brasília: UnB, janeiro a abril de 2006, p. 109-130.

\_\_\_\_\_. (2008) Redes de movimentos sociais na América Latina – caminhos para uma política emancipatória? In: *Caderno CRH*, v. 21, n. 54. Salvador: UFBA, setembro a dezembro de 2008, p. 505-517.

TATAGIBA, Luciana. (2010) Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. In: *Colombia Internacional*, n. 71. Bogotá: Universidad de los Andes, janeiro a junho de 2010, p. 63-83.

BRASIL, Lei nº 12.343/2010 – Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, Lei nº 13.018/2014 – Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências.



DISTRITO FEDERAL, Decreto nº 20.264/1999 – Dispõe sobre a extinção da Fundação Cultural do Distrito Federal e a reestruturação da Secretaria de Cultura do Distrito Federal, na forma da Lei nº 2.294, de 21 de janeiro de 1999.

\_\_\_\_\_, Lei Complementar nº 267/1999 – Dispõe sobre a criação de Programa de Apoio à Cultura – PAC.

\_\_\_\_\_, Lei nº 49/1989 – Altera a estrutura da administração do Distrito Federal, extingue órgãos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, Lei nº 111/1990 – Estabelece a competência, composição e classificação do Conselho de Cultura do Distrito Federal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, Emenda à Lei Orgânica nº 52/2008 - Acrescenta os §§ 4º e 5º ao art. 246 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 31.414/2010 – Aprova o Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura e o Regimento Interno do Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 31.660/2010 – Altera o Decreto nº 31.414, de 11 de março de 2010, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_, Decreto nº 34.122/2013 – Altera o Regulamento do Fundo de Apoio à Cultura, aprovado pelo Decreto nº 31.414, de 11 de março de 2010.



## **O PODER PÚBLICO E O INSTITUTO DO TOMBAMENTO NA EFICÁCIA DA PRESERVAÇÃO DE IMÓVEIS NO CENTRO ANTIGO DA CIDADE DE SALVADOR (2013-2015)**

REIS, Lysie

Professora Adjunta da Universidade do Estado da Bahia  
*lysiereis@gmail.com*

ARCHANJO, Camila

Graduanda em Direito Universidade do Estado da Bahia  
Bolsista FAPESB  
*cccarchanjo@gmail.com*

83

### **RESUMO**

Neste artigo pretendeu-se analisar a eficácia do instituto do tombamento na preservação do acervo edificado no centro antigo da cidade de Salvador, os limites na proteção da sua dimensão imaterial, bem como o papel da Administração pública e as responsabilidades pela manutenção e preservação do Bem tombado como patrimônio da humanidade. Para tanto, foram discutidas as normativas que regem o instituto do Direito Administrativo, bem como fatos ocorridos na área correspondente ao “centro histórico” na cidade de Salvador, que demonstraram a ocorrência de violações no âmbito do Direito, especialmente no que tange à cultura. Também foi feita a análise da abrangência legal e os possíveis efeitos que a publicação dos decretos estaduais e municipais, de dezembro de 2013, que versam sobre a desapropriação de imóveis na área de proteção instituída como Centro Antigo de Salvador, e a sua relação com a lei nº 8553 de 2014, e Decreto nº 25.922, de 30 de março de 2015, que versam sobre a arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados na localidade.

**Palavras-chave:** Centros Históricos. Tombamento. Preservação.

### **ABSTRACT**

This article was intended to review the effectiveness of tipping the institute in the preservation of built assets in the old center of Salvador, the limits in protecting your immaterial dimension, and the role of public administration and responsibilities for the maintenance and preservation of good declared as heritage of humanity. For that, we discussed the regulations governing the institute of administrative law, as well as events in the area corresponding to the "Old Town" in the city of Salvador, which demonstrated the occurrence of violations under the law, especially in regard to culture. There was also an analysis of the legal scope and the possible effects that the publication of state and local

---

1 BAHIA. Decreto Nº 14.865 de 11 de dezembro de 2013. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis que indica.

BAHIA. Decreto Nº 14.866 de 11 de dezembro de 2013. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, as áreas de terra que indica.

BAHIA. Decreto Nº 14.867 de 11 de dezembro de 2013. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, o domínio útil dos imóveis que indica.

SALVADOR, Bahia. Decreto Nº 24.435 de 07 de novembro de 2013. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação, os imóveis que indica e dá outras providências.



ordinances, December 2013, claiming the expropriation of real estate in the protection area established as Old Town of Salvador, and its relationship with the Law No. 8553 of 2014 and Decree No. 25,922, of March 30, 2015, which deal with the collection and the expropriation of urban property abandoned in the locality.

**Key Words:** Historic Center. Preservation. Tombamento.

## INTRODUÇÃO

Neste artigo pretendeu-se analisar a eficácia do instituto do tombamento na preservação do acervo edificado no centro antigo da cidade de Salvador, os limites na proteção da sua dimensão imaterial, bem como o papel da Administração pública e as responsabilidades pela manutenção e preservação do Bem tombado como patrimônio da humanidade.

Para tanto, foram discutidas as normativas que regem o instituto do Direito Administrativo, bem como fatos ocorridos na área correspondente ao “centro histórico” na cidade de Salvador, que demonstraram a ocorrência de violações no âmbito do Direito, especialmente no que tange à cultura.

Também foi feita a análise da abrangência legal e os possíveis efeitos que a publicação dos decretos estaduais e municipais, de dezembro de 2013, que versam sobre a desapropriação de imóveis na área de proteção instituída como Centro Antigo de Salvador, e a sua relação com a lei nº 8553 de 2014, e Decreto nº 25.922, de 30 de março de 2015, que versam sobre a arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados na localidade.

A questão central buscou desvelar como como este conjunto normativo impactou na atuação Estatal sob a égide do instituto jurídico do tombamento, a sua função e eficácia na busca pela

---

2 BAHIA. Decreto Nº 14.865 de 11 de dezembro de 2013. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis que indica.

BAHIA. Decreto Nº 14.866 de 11 de dezembro de 2013. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, as áreas de terra que indica.

BAHIA. Decreto Nº 14.867 de 11 de dezembro de 2013. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, o domínio útil dos imóveis que indica.

SALVADOR, Bahia. Decreto Nº 24.435 de 07 de novembro de 2013. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação, os imóveis que indica e dá outras providências.



preservação da memória social e o impacto desse processo em instituições coletivas, especialmente nas associações organizadas por sujeitos que moram e trabalham na localidade.

O referido estudo se deu através de busca em veículos de comunicação impressos e eletrônicos, e do contato com populações diretamente afetadas pela gestão municipal e estadual, contato este que se deu através do trabalho de assessoria desenvolvido pela orientadora deste trabalho, prof. Dra. Lysie Reis, coordenadora do grupo de pesquisa Direito à Cidade e do projeto de extensão Cidade em Movimentos.

Nesta perspectiva, foi observado nas ações promovidas pela Administração Pública, que o *marketing* sobre o espaço urbano para a indústria que envolve o turismo e a especulação imobiliária ainda impera na gestão sobre o território.

## **SOBRE O PATRIMÔNIO CULTURAL**

O tratamento constitucional do patrimônio cultural está previsto nos art. 215 e 216 da Constituição Federal de 1988. De modo amplo, o diploma constitucional, em seu art. 215, traz que é de responsabilidade do Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Segundo Francisco Humberto Cunha Filho,

“Direitos Culturais são aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao fluxo de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana”.

Nesse entendimento, no que tange ao tombamento, de pronto percebemos que o Estado tem o dever-poder de proteger o patrimônio cultural e que há o reconhecimento de que o Bem tombado adquire um caráter social e, principalmente, público que necessariamente deve ser protegido para que gerações futuras possam se valer dele, o que não permite ao ente estatal quedar inerte nessa questão.



Assim, percebemos que há responsabilidade objetiva da Administração em fiscalizar, cuidar e difundir os Bens elencados por ela como tombados e dignos de uma maior preservação por se tratarem de patrimônios culturais nacionais, estaduais ou municipais.

Como definição, o art. 216 CF traz conceito de patrimônio cultural do qual se apropriou o Estado Brasileiro, bem como os meios cabíveis para sua conservação:

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 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.

§2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear a sua consulta a quantos dela necessitem. [...] (grifo nosso)

Entretanto, anterior ao diploma constitucional, foi sancionado o Decreto Lei nº. 25 de 1937, para organizar e proteger o patrimônio histórico e artístico nacional, Decreto que vige ainda atualmente, onde figura a definição, em seu art. 1º, de patrimônio histórico e artístico nacional como o conjunto dos Bens móveis e imóveis existentes no país, “cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”.

Com o advento do art. 216 CF, observamos que o diploma constitucional avança largamente no tratamento dispensado ao chamado Bem cultural, vez que incluiu em seu



conceito o aspecto imaterial, absorvendo as concepções mais modernas referentes à matéria. Assim, o conceito constitucional de patrimônio cultural viabiliza a proteção de Bens de diversas naturezas, desde manifestações materiais, tangíveis, imobiliárias, ao modo ver, pensar e cantar o mundo de um povo etc.

No entanto, apesar do avanço constitucional, prevalece no país uma grande dificuldade em fazer valer a eficácia do exercício do Direito cultural, pois, o maior afinco e aporte financeiro se dá pela concretização mínima de programas nacionais direcionados ao provimento de outros direitos materiais, especialmente aqueles ligados à sobrevivência, a exemplo do direito à moradia, em função da grande desigualdade social e econômica existente em nosso país.

Com efeito, o conceito de Bem cultural surgiu com o intuito de renovar a visão conservadora de formatação do patrimônio nacional que, sobretudo, fora marcado por Bens oriundos da arquitetura civil da elite econômica, das construções militares e da Igreja Católica.

Assim, surge um novo repertório de Bens, destacados os designados como imateriais e os que emanam de camadas populares, com seus ritos e saberes.

Deixaríamos de evocar os fragmentos da tal excepcionalidade histórica, arqueológica, etnográfica e artística para ampliar nossos Livros de Tombos<sup>3</sup>, mas não só, seria a hora de construir políticas novas para lidar com uma nova ordem preservacionista que, sobretudo reconhecessem e soubessem lidar com a complexidade do Registro e preservação dos Bens intangíveis frente a sua dinâmica social.

## **A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL MATERIAL**

---

3 A expressão Tombamento e Livro de Tombo, provém do Direito Português, onde a palavra *tombar* tem o sentido de registrar, inventariar inscrever bens nos arquivos do Reino. Se trata de um inventário, escrito em livro próprio, onde são registrados os bens, descritos seu estado e forma, para a preservação. Para informações consultar: <<http://www.patrimoniocultural.pr.gov.br/>>.



A partir da promulgação da Carta Constitucional em 1988 a proteção ao patrimônio edificado (art. 216, V) se constituiu em direito-dever do Estado. A Constituição Federal é expressa ao estabelecer competência concorrente entre União, estados-membros, Distrito Federal e municípios para legislar a respeito do patrimônio cultural e responsabilidade por danos causados a Bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Por esse viés, cabe à Administração Pública dedicar-se a conservar e manter estes Bens, por meio de instrumentos administrativos como inventário, tombamento, desapropriação, preempção etc. Ressalta-se a legitimidade do Ministério Público para propor medidas judiciais destinadas à preservação e promoção do patrimônio cultural brasileiro (art. 129, III, CF) se utilizando, de ação civil pública, ação popular, ação penal pública etc.

Assim, observa-se que o Direito é crucial para delimitação de normas preservacionistas, vez que através de instrumentos administrativos e judiciais, pode se estabelecer o efetivo controle do poder público sobre Bens materiais que identificam a nação. Por outro lado, o direito depende essencialmente da proposição de políticas públicas eficazes para a preservação, sem as quais qualquer normativa é inóspita.

Vale ainda salientar que a constituição federal de 1988 incumbiu tanto o poder público quanto a coletividade de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º), diretriz de complexa realização, visto que à época raras eram as ações de educação patrimonial<sup>4</sup>, como até hoje.

## **O INSTITUTO DO TOMBAMENTO COMO PRESSUPOSTO PRESERVACIONISTA**

Objetivando a proteção de Bens de valor histórico, artístico, cultural, arquitetônico, turístico, ambiental e que tenham um valor afetivo para a população, decorre a possibilidade

---

4 “A Educação Patrimonial constitui-se de todos os processos educativos formais e não formais que têm como foco o patrimônio cultural, apropriado socialmente como recurso para a compreensão sócio-histórica das referências culturais em todas as suas manifestações, a fim de colaborar para seu reconhecimento, sua valorização e preservação. Considera-se, ainda, que os processos educativos devem primar pela construção coletiva e democrática do conhecimento, por meio da participação efetiva das comunidades detentoras e produtoras das referências culturais, onde convivem diversas noções de patrimônio cultural”. Para informações consultar: < <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/343>>



do instituto do tombamento, caracterizado pela intervenção do Estado na propriedade, e regulamentado por normas de Direito Público. Dentre os precedentes normativos dispostos na legislação brasileira acerca do tombamento e da proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural, destaca-se o Decreto – Lei nº. 25 de 30 de novembro de 1937, que ordena a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

O ato de tombamento consiste em inventariar, registrar, arrolar algo em arquivos especiais. O Tombamento se trata de um procedimento administrativo no qual o Poder Público irá declarar o valor cultural de um Bem móvel ou imóvel, inscrevendo no respectivo Livro do Tombo. Ou seja, trata-se de um ato declaratório em que se impõe uma restrição ao Direito de Propriedade, sem, no entanto, suprimir a propriedade de seu titular.

Para MARIA COELI SIMÕES PIRES o tombamento é:

O ato final resultante e procedimento administrativo mediante o qual o Poder Público, intervindo na propriedade privada ou Pública, integra-se na gestão do Bem móvel ou imóvel de caráter histórico, artístico, arqueológico, documental ou natural, sujeitando-o a regime jurídico especial e tutela pública, tendo em vista a realização de interesse coletivo de preservação do patrimônio (Pires, 1994)

Trata-se de uma restrição ao Direito de Propriedade para fins preservacionistas, assim, se faz necessário o acompanhamento pelos órgãos estatais, de forma incisiva, a fim de que a eficácia do tombamento seja atingida. No âmbito Federal, o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) é a autarquia legitimada a exercer as competências referidas no Decreto-lei 25/37. No entanto, compete aos Entes Públicos Federal, Estadual ou Municipal efetuar o Tombamento, sendo que o mesmo Bem pode receber a proteção cumulativa dos três entes.

Ressalta-se que ao ente público que efetuou o tombamento cabe zelar pela sua preservação, fiscalizando, financiando projetos de conservação, punindo proprietários dos Bens tombados para que cumpram a legislação, desapropriando-os em caso de desídia.



O efeito preservacionista se espera devido ao fato de que os Bens tombados são considerados patrimônio nacional (art. 1º, §2º, Decreto 25/37), tem sua alienabilidade restringida, estando sujeitos a condições especiais no caso de sua alienação e se submetem a vigilância permanente do órgão competente pelo Tombamento.

O proprietário do Bem tombado, deve realizar as obras necessárias para a sua conservação, não causar nenhum dano a este, exercer a sua constante vigilância, e caso seja necessário algum ato que vá reparar ou modificar o Bem tombado, é necessária a autorização do órgão competente.

Segundo CARLOS NELSON F. DOS SANTOS,

Do jeito que vem sendo praticada, a preservação é um estatuto que consegue desagradar a todos: o governo fica responsável por Bens que não pode ou não quer conservar; os proprietários se irritam contra as proibições, nos seus termos injusta: de uso pleno de um direito; o público porque, com enorme bom-senso, não consegue entender a manutenção de alguns pardieiros, enquanto assiste à demolição inexorável e pouco inteligente de conjuntos inteiros de ambientes significativos. (SANTOS, 1985).

Ressalta-se que há a possibilidade de se “destombar” um Bem. O Decreto Lei 3.866/41 - Dispõe sobre o Cancelamento de Tombamento de Bens do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, e reza que o Presidente da República, atendendo a motivos de interesse público, poderá determinar, de ofício ou em grau de recurso, interposto por qualquer legítimo interessado, seja cancelado o tombamento de Bens pertencentes à União, aos Estados, aos municípios ou a pessoas naturais ou jurídicas de direito privado, feito no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

## **O TOMBAMENTO DE UM “CENTRO HISTORICO” DENTRO DE UM CENTRO ANTIGO**

A ideia de proteger, preservar, restaurar espaços urbanos, é recente na história da humanidade. Durante décadas, o pensamento consistia em apenas abandonar ou destruir as edificações construídas no passado. (CHOAY, 2001) A concepção da cidade como um patrimônio cultural e o esforço para proteger legalmente esses Bens, só surgiram em tempos recentes para a História.



Inicialmente, a Europa se engajou nesse aspecto, posteriormente, outras partes do mundo passaram a pensar a preservação de seus Bens, em grande parte, com fulcro em Cartas e Recomendações sobre patrimônio, legislações de âmbito internacional que estabeleceram regras para a salvaguarda de Bens pertencentes que passaram a ser vistos como coletivos.

Organizações, a exemplo do Conselho da Europa, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), o Conselho Internacional de Museus (ICON) e Organização dos Estados Americanos (OEA), foram fundamentais nessa etapa de valorização de Bens culturais.

Nesse seguimento, uma cidade como Salvador não tardou a despertar interesse. Houve em 1984, a delimitação e o tombamento de uma poligonal que define o “Centro Histórico de Salvador” (CHS), que foi o resultado da união de três fragmentos já tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1959, que eram: o Largo do Santo Antônio além do Carmo, a zona Central da Cidade Alta (entre a Cruz do Pascoal e o Terreiro de Jesus) e a zona envoltória da Igreja de Nossa Senhora da Conceição da Praia e o Convento de Santa Teresa (atual Museu de Arte Sacra) e, em 1985, declarado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como Patrimônio Cultural da Humanidade

Após esse feito, se forma uma nova esfera de responsabilidade do Estado em prol da conservação dos Bens culturais, vez que agora estes seriam protegidos por legislação de preservação, especialmente, surge uma expectativa de preservação para além do contexto nacional

Neste ponto, o Centro Antigo de Salvador, área contígua ao CHS, constituída por onze bairros da capital baiana como Centro, Barris, Tororó, Nazaré, Saúde, Barbalho, Macaúbas, parte do espigão da Liberdade, Santo Antônio e Comércio, foi contemplado pela legislação por um regime de proteção específico, tornando-se área contígua à de proteção rigorosa, sob o registro da Lei Municipal nº 3.289/83.

No que tange a um conjunto arquitetônico urbanístico situado em território urbano de caráter patrimonial, a legislação direciona que a os trâmites para conservação ocorram de



forma interligada à vida contemporânea, de modo a não se ter um tratamento meramente museológico para, assim, não privar os habitantes desse espaço de seu uso.

Nas palavras da professora doutora Silvia Helena Zanirato:

É com esse sentido que a Recomendação de Nairobi, de 1976, dispôs a importância de se evitar que as medidas de salvaguarda venham a acarretar a ruptura da trama social. Nesse sentido, orienta que não haja o traslado dos habitantes e que, para fazer frente ao aumento dos encargos provocados pelas obras realizadas, sejam concedidas indenizações que compensem a alta do aluguel, de modo que os ocupantes possam conservar suas habitações, seus pontos de comércio e produção, assim como seus modos de vida e suas ocupações tradicionais. (ZANIRATO, 2007)

Ressalta-se que apesar de o Brasil (o estado da Bahia e o município de Salvador, por estarem submetidos à confederação) ser signatário de diversos acordos e tratados internacionais que tratam sobre a preservação patrimonial com um caráter humanitário, observa-se que as orientações não são devidamente cumpridas, a exemplo da “recuperação” do “centro histórico” de Salvador promovida em 19925, quando muitos moradores foram expulsos de suas residências.

Percebemos que, ao longo dos anos, sob o discurso da preservação do patrimônio histórico da cidade de Salvador, há um caráter higienista social, pois há uma intensa e constante busca pela remoção dos “humanos” do patrimônio da humanidade. Como podemos perceber já apontado por REIS, 2011:

A trajetória de luta dessa associação de moradores, que acompanho desde a formação como assessora, tem sido de derrotas e vitórias. Acredito ser a existência da AMACH a maior vitória. O processo ainda está em curso, mas a intenção do presente texto foi a de instigar a discussão, pois, enquanto se expulsavam humanos do Patrimônio da Humanidade, alardeava-se a restauração do acervo arquitetônico e urbanístico. (REIS, 2011) (grifo nosso)

---

5 Para informações detalhadas consultar: REIS (1998). **A história na Vitrine- Novas Estratégias e Convenções no Ritual de Preservação.** 1998. 128p. Dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da Universidade Federal da Bahia. Bahia. 1998.



## QUANDO O TOMBAMENTO NÃO ATINGE SEUS OBJETIVOS: INEFICÁCIA DA LEI, DESCASO GOVERNAMENTAL OU ESTRATÉGIA DE GESTÃO?

Após debruçarmos sobre a ampla legislação, em especial a que trata sobre o instituto do tombamento, percebemos que o sistema de proteção patrimonial tanto ao Bem material quanto Bem imaterial que compreende as expressões de vida e tradições que comunidade, grupos e indivíduos recebem de seus ancestrais e passam a seus descendentes, deixa uma brecha no que tange à responsabilidade para responder em caso de dano ao Bem tombado.

A preservação é estabelecida pela Constituição Federal como de responsabilidade concorrente entre a União, os Estados, os Municípios, e compartilhada com a sociedade civil. Deve resultar, então, de condutas desenvolvidas com a sociedade e para esta, desde agências governamentais a segmentos específicos e especializados da sociedade. Em observância à legislação, cabe ao órgão que efetuou o tombamento estabelecer os limites e as diretrizes para as possíveis interações sociais sobre o Bem tombado, bem como sobre as áreas próximas a ele. Nota-se, que há um dever de proteção ao patrimônio tombado, em caráter preventivo.

Entretanto, percebemos que o objetivo mais imediato para a preservação do patrimônio vislumbrado pelo poder público se traduz em ações voltadas a tornar o “centro histórico” meramente atrativo apenas superficialmente, feito para transeuntes ocasionais, voltado ao público que chega a Salvador para fazer turismo<sup>6</sup>, deixando de lado moradores, em sua maioria de baixo poder aquisitivo, que há décadas habitavam na área.

Assim, o poder público e a iniciativa privada se unem em programas de conservação de fachadas, à limpeza e iluminação dos monumentos isolados. Já no âmbito social, a “limpeza” ocorre através da exclusão da população negra e pobre, retratada como perigosa, criando uma imagem negativa do patrimônio aos olhos dos visitantes, sejam eles turistas ou moradores da cidade.

No que tange ao processo de remoção dos moradores e limpeza étnico social ocorrido no “centro histórico” durante a intervenção ocorrida em 1992, Marcelo Coelho Oliveira com base no relatório da visita do relator da ONU para o Direito à moradia ocorrida em 2004, traz como violações de Direito:

---

<sup>6</sup> Para informações consultar: REIS, Lysie. **A história na Vitrine- Novas Estratégias e Convenções no Ritual de Preservação**. 1998. 128p. Dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da Universidade Federal da Bahia. Bahia. 1998.



Tratando especificamente do despejo forçado dos moradores do Pelourinho, na execução da 7ª etapa do Projeto de recuperação do Centro Histórico de Salvador, o relatório (*da visita do relator da ONU para o Direito à Moradia Adequada ocorrida em 2004*) denuncia a violação do Direito à moradia adequada (art. 6º, CF), a violação do Direito à gestão democrática da cidade (art. 2º, II, Lei Federal nº. 10.257/01), a violação do Direito à identidade e manifestação cultural (art. 215 e 216, CF) e a não-discriminação (art. 3º, IV, CF) e a violação do Direito ao Trabalho (art. 1º, IV; e art. 170, VII e VIII, CF) (OLIVEIRA, 2014) (grifo nosso)

O *marketing* sobre o espaço urbano, tratado inicialmente por REIS (1998) ainda prevalece, mesmo passados 23 anos depois da grande intervenção anunciada em 10 etapas e iniciada em 1992. Pode-se notar continuidade desse ideário nas ações midiáticas.

Assim, observamos que o Centro Antigo de Salvador, como passagem obrigatória dos turistas que aqui vem, o que explica a “flexibilização” da legislação aplicada à área e o seu “embelezamento”, tendo em vista tratar-se de um local estratégico para investimentos, como um “cartão de boas-vindas” para os turistas que chegam na cidade de Salvador.

Percebemos que há um modo de gerir a cidade que se utiliza de fórmulas administrativas empresariais (HARVEY, 1996). A cidade é “gerenciada como uma empresa, e passa a ser vista como cidade-mercadoria (VAINER, 2002) para ser vendida ao capital externo.

A Any Brito Leal, que discute sobre intervenções contemporâneas de reestruturação urbana, legitimadas para a construção de uma “marca país” e suas repercussões sobre a cidade. Assim, autora defende que a busca da ocupação do mercado globalizado contemporâneo põe em cheque a autonomia das cidades, fazendo surgir novos jogos de forças entre as estruturas internacionais, nacionais e locais.

A exemplo da intervenção “tudo de cor pra você”, de iniciativa do governo do Estado junto à empresa de tintas Coral, com a “revitalização”<sup>7</sup> do Elevador Lacerda e Mercado Modelo em Fevereiro de 2014, tendo a cantora Ivete Sangalo como madrinha, e em janeiro de 2010, com a “renovação de 56 imóveis no Largo do Pelourinho”<sup>8</sup>.

Como de praxe, houve a repaginada do exterior dos imóveis com novas pinturas coloridas e a expulsão dos tradicionais ambulantes que ocupavam a área externa do Mercado Modelo, a Praça

---

7 Para informações detalhadas sobre o assunto consultar: REIS, Lysie. **A história na Vitrine- Novas Estratégias e Convenções no Ritual de Preservação**. 1998. 128p. Dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da Universidade Federal da Bahia. Bahia. 1998.

8 **Tudo de Cor pra você**. Disponível em: < <http://www.coral.com.br/tudodecorparavoce/2014/tudo-de-cor-para-voce/nossas-cores-em-diversos-pontos-turisticos-do-pais/>>. Acesso em: maio 2015



Visconde de Cairú, que foram retirados do local por ação da ordem de retirada da Prefeitura de Salvador para transformar o espaço em uma área para eventos artísticos e culturais<sup>9</sup>.

Albino Rubin, secretário de cultura do estado da Bahia do Governo de Jaques Wagner nos anos de 2010 a 2014, em entrevista a um jornal regional de ampla circulação<sup>10</sup>, afirmou que o Pelourinho tem sua imagem deteriorada junto à população de Salvador.

O secretário não explicou na entrevista o motivo da imagem de abandono passada pelo “centro histórico” à população baiana, entretanto, percebemos que esse sentimento dos habitantes locais é apenas reflexo das políticas administrativas executadas na área, vez que se as ações são no rumo de expulsar os moradores daquele espaço e torna-lo um mero “parque de exposições”, as visitas só ocorrerão quando surgir novas atrações na área, o que há muito não existe.

O administrador da pasta de cultura do Estado da Bahia também expressou ser a favor de que obras como a da Rocinha, de construção de casas para as pessoas para as pessoas deveriam ser concretizadas pois, segundo ele “um dos equívocos cometidos pela Administração é, justamente, tirar os moradores de lá, vez que não se pode retirar a lógica da cidade e torná-la uma mera exibição turística”.

Contraditoriamente, durante a gestão governamental da qual o referido Secretário fazia parte, a “Rocinha do Pelô”<sup>11</sup>, que é uma ocupação localizada nos fundos do casarão nº 16, no centro Histórico de Salvador, cujas obras de intervenção estavam previstas para começar em abril de 2009, entretanto nunca findaram. Seriam 66 unidades habitacionais de interesse social destinadas a antigos moradores/fundadores da área. Os moradores que de lá foram removidos estão fora do seu lócus de habitação, trabalho e vizinhança, recebem um auxílio aluguel e não há, até a presente conclusão deste artigo, resposta sobre seu retorno.

---

**9 Ambulantes do mercado modelo devem desocupar área até dia 13** Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1529052-ambulantes-do-mercado-modelo-devem-desocupar-area-ate-dia-13>>. Acesso em: maio 2015

**10 RUBIN, Albino.** 17 Nov 2014. Entrevista concedida a Maria Garcia, Lucas Cunha e Rebeca Menezes.

Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/entrevista/385-albino-rubim.html>>. Acesso em: maio 2015

**11 TORREÃO, Luísa.** Rocinha vai conhecer vila Nova Esperança. Jornal A tarde. Salvador. 07 nov 2008

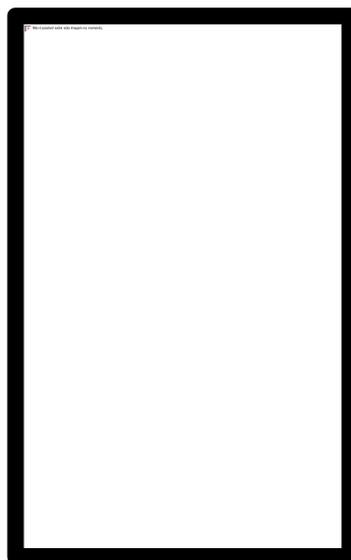
Disponível em: <http://app.atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1280373-rocinha-vai-conhecer-a-vila-nova-esperanca>. Acesso em: junho 2015.



Para além da comunidade da “Vila Nova Esperança”, atual nome da “Rocinha”, outros coletivos que forçaram a abertura de mesas de negociação em prol da moradia de interesse social na área continuam aguardando soluções e, enquanto isso, as ações de remoção de moradores tradicionais continuaram em execução. Sobre este assunto seremos mais detalhistas adiante, quanto trataremos da visita ocorrida em fevereiro de 2014 da relatoria da ONU para o Direito à Moradia adequada, Raquel Rolnik,

Ressalta-se ainda que, no período em que o secretário compunha o grupo gestor da Administração, os atos que tanto criticou na referida entrevista continuaram em execução.

Figura 1 – Construção Irregular



Fonte: <http://dimitriganzelevitch.blogspot.com.br/2015/02/o-puxadao-da-ladeira-do-carmo.html>

Percebemos que a ação cultural e a preservação dos Bens culturais só têm coerência, no momento que visem a autonomia e a participação, que contribuam efetivamente para o exercício da cidadania. Mas, em oposição a essa concepção humanista, observamos que a responsabilidade pela salvaguarda do Bem, na prática, tem se limitado ao poder do particular, proprietário ou posseiro, e se mostra eximida pelos órgãos competentes de seu dever preventivo.



Assim, notamos diversas irregularidades no acervo material arquitetônico do “centro histórico”, desde reformas estruturais para conserto de infiltrações a “puxadinhos” irregulares’ (figuras 1 e 2), que são ampliações estruturais que desrespeitam os marcos visuais tombados na sua inteireza, construídos sem qualquer autorização do IPHAN ou alvará<sup>12</sup> de construção da prefeitura. Todavia, há uma “cegueira institucional” para esses tipos de intervenções.

Especialmente na área do “centro histórico” há a necessidade de se obter permissão legal para qualquer tipo de benfeitoria, seja ela útil (que aumenta ou facilita o uso do Bem), necessária (que tem por fim conservar o Bem ou evitar que se deteriore) ou voluptuária (de mero deleite ou recreio), por tratar-se de patrimônio cultural da humanidade, um Bem tombado, que deve ser mantido em sua “condição original”, há especificidades a serem cumpridas.

Figura 2 – Construções Irregulares



Fonte: : <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1707311-iphan-identifica-301-imizeis-irregulares-no-santo-antonio>

Quando no entorno do Bem tombado, as reformas e demais intervenções estão condicionadas às normativas de uso que são diretrizes máximas a serem obedecidas. Se o

---

<sup>12</sup> Alvará é o documento que autoriza o requerente a executar obras e serviços. É obrigatória para obras e serviços de construção, ampliação, demolição, reforma, movimentação de terra e muro de arrimo. Para a Emissão da Licença de Execução é necessária a aprovação do projeto arquitetônico, que consiste no reconhecimento, por parte do órgão competente, de que o projeto relativo à edificação apresentado está de acordo com a legislação em vigor



imóvel integrar o “centro histórico”, deverá ser identificado o grau de proteção incidente sobre a edificação, as orientações técnicas constantes na normativa de uso e os regulamentos individuais e específicos para a determinada edificação. Em caso de insuficiência da norma, obrigatoriamente, deve ser consultado o órgão responsável pelo tombamento do Bem patrimonial, para que sejam tomadas as devidas interpretações complementares.

O impedimento para destruir, demolir, reparar, pintar ou restaurar Bens tombados sem prévia autorização do Serviço pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional se aplica a todo e qualquer Bem nessa condição, este é o entendimento da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Para o TRF-MG, comprovada a agressão ao Bem tombado, as obras realizadas sem a devida autorização do órgão competente, devem ser demolidas. Ou seja, devem ser derrubados todos os acréscimos promovidos de forma irregular, excetuando-se aqueles cujo projeto foi aprovado previamente pelo IPHAN, de modo a recompor as feições do Bem tombado, nos termos dos critérios e recomendações estabelecidos pelo próprio instituto. 13

Entretanto, percebemos em Salvador que o processo de fiscalização do cumprimento da norma se dá de forma incisiva para com posseiros, ocupantes dos sobrados, em sua maioria de baixo poder aquisitivo e negra, onde nenhum tipo de violação é desconsiderado.

Isso foi destacado no encontro realizado em 21 de fevereiro de 2014 com a relatora especial da ONU para o Direito à Moradia adequada, Raquel Rolnik, que recebeu dos diversos movimentos sociais em luta por moradia no “Centro Histórico” de Salvador, que lhe entregaram documentos sobre as violações de Direito sofridas que vão desde violência institucional, descumprimento de Termos de Ajuste de Conduta a descumprimento do princípio da Transparência, princípio base do Direito Administrativo.14

---

13 **Restrições à reforma em bem tombado independem de sua individualização.** Disponível em: <[http://stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=9289](http://stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=9289) 1>. Acesso em: junho 2015.

14 **Relatora da ONU visita Salvador para conhecer denúncias de violações dos direitos à moradia e discutir com autoridades saídas concretas para o problema.** Disponível em:

[http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=561:relatora-da-onu-visita-salvador-para-conhecer-denuncias-de-viola%C3%A7%C3%B5es-dos-direitos-%C3%A0-moradia-e-discutir-com-autoridades-sa%C3%ADdas-concretas-para-o-problema](http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=561:relatora-da-onu-visita-salvador-para-conhecer-denuncias-de-viola%C3%A7%C3%B5es-dos-direitos-%C3%A0-moradia-e-discutir-com-autoridades-sa%C3%ADdas-concretas-para-o-problema) Acesso em: junho 2015



Conforme os relatos recebidos pela relatora, que deram origem ao documento entregue ao governo do estado da Bahia e ao município de Salvador com recomendações da Organização das Nações Unidas, comunidades das áreas demarcadas como Centro Histórico e Centro Antigo de Salvador<sup>15</sup>, são afetadas por reintegrações de posse, descumprimento de acordos firmados com o poder público, desapropriações, além de oferta de “aluguéis sociais” ou apartamentos do Programa Minha Casa Minha vida em imóveis distantes do Centro.

A relatora pôde constatar que são populações que garantem sua sobrevivência estando no Centro e teriam interesses comuns, como a construção de programas de habitação de interesse social com sua participação das comunidades, contemplando planos de reassentamento utilizando imóveis vazios<sup>16</sup> ou subutilizados, propriedades sem função social.

Por outro lado, o privilégio institucional é conferido aos comerciantes, que são atraídos para o “centro histórico”, recebendo constantemente incentivos de toda ordem, e a gestão continua a insistir na simulação de um shopping ao céu aberto, um parque turístico. Esse panorama nos induz a refletir sobre o racismo institucional, bem como as colocações de Cheryl I. Harris,

It was a given to my grandmother that being white automatically ensured higher economic returns in the short term, as well as greater economic, political, and social security in the long run. Becoming white meant gaining access to a whole set of public and private privileges that materially and permanently guaranteed basic subsistence needs and, therefore, survival. Becoming white increased the possibility of controlling critical aspects of

---

Arquiteta e urbanista Raquel Rolnik participa de encontro sobre a Linha Viva. Boão News. Salvador. 14 fev 2014. Disponível em: <[http://www.bocaonews.com.br/noticias/principal/servicos/80441\\_arquiteta-e-urbanista-raquel-rolnik-participa-de-enconto-sobre-a-linha-viva.html](http://www.bocaonews.com.br/noticias/principal/servicos/80441_arquiteta-e-urbanista-raquel-rolnik-participa-de-enconto-sobre-a-linha-viva.html)>. Acesso em: junho 2015.

**Em ano da Copa Relatora da ONU vem a Salvador constatar violações do direito à moradia.** Disponível em: <<http://www.irdeb.ba.gov.br/evolucaohiphop/?tag=raquel-rolnik>>. Acesso em: junho 2015.

15 Moradores da Ladeira da Preguiça, da Chácara Santo Antônio, do Santo Antônio Além do Carmo, da Vila Nova Esperança, ocupações (MSTB), na Rua do Passo, nº 46; os atingidos pelas obras da 7ª Etapa, além de áreas do Bairro 2 de Julho.

16 Segundo o plano de reabilitação governo do estado da Bahia de 2010, “foram considerados domicílios não-ocupados pelo IBGE/2000, aqueles que na data de coleta estavam nas seguintes situações: fechado (525); uso ocasional (523); e vagos (3.361), sendo esses últimos, disponíveis para utilização, 76% do total de 4.409 domicílios cadastrados como não-ocupados.” Passados 15 anos da pesquisa, não há quantitativo de imóveis em vacância no CHS. Ainda segundo o referido plano, “censo IBGE/2000, tem-se que o somatório de domicílios nos setores censitários inseridos na poligonal do CAS correspondia a um total de 29.519 domicílios, sendo 4.409 (15%) domicílios não-ocupados, para uma população total de 79.776 hab.” (BAHIA, 2010)



one's life rather than being the object of others' domination. 17(HARRIS, 1993)

O contexto trazido pela autora estadunidense é outro, mas pode ser aplicado perfeitamente ao que encontramos no “centro histórico” de Salvador. Aqui também observamos que a cor da pele e a condição social, influenciam, se não determinam, a forma de tratamento dispensada pelo Estado.

Apesar de o célebre artigo 5º estabelecer que todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, observamos que há dois tipos de fiscalização promovida pelo órgão responsável, IPHAN, uma para com os proprietários dos sobrados, comerciantes, brancos, e outra muito diversa e muito mais incisiva para com os posseiros, ocupantes, moradores da área, prestadores de serviços, negros. Medidas administrativas para salvaguardados sobrados para além do tombamento, a exemplo do IPTU progressivo<sup>18</sup>, monitoramento<sup>19</sup> etc., não são realizados assiduamente para garantir a preservação efetiva, contribuindo para a degradação dos Bens que deveriam, por lei, ser preservados.

---

17 Em tradução livre: "Foi passado para minha avó que ser branco automaticamente daria um maior retorno econômico em curto prazo, bem como uma melhor segurança econômica, política e social em longo prazo. Tornar-se branco significava ter acesso a todo um conjunto de privilégios públicos e privados e a garantia permanente das necessidades de subsistência básicas e, portanto, a sobrevivência. Tornar-se branco aumentaria a possibilidade de controlar criticamente aspectos da vida de alguém, em vez de ser o objeto de dominação dos outros".

18 O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Considera-se subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos no plano diretor o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

19 “O Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Cultura que responde pela preservação do patrimônio cultural brasileiro. Cabe ao IPHAN proteger e promover os bens culturais do País, assegurando sua permanência e usufruto para as gerações presentes e futuras. O IPHAN também responde pela conservação, salvaguarda e monitoramento dos bens culturais brasileiros inscritos na Lista do Patrimônio Mundial e na Lista o Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade, conforme convenções da Unesco, respectivamente, a Convenção do Patrimônio Mundial de 1972 e a Convenção do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003.” Disponível em: < <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872>>. (grifo nosso)



Observamos também que só há a ação do judiciário quando o Bem imóvel já se encontra num estado de degradação extremo, quando não cabe mais reparação, daí a imputação:

TRF-5 - Agravo de Instrumento AGTR 61755 RN 0010530-14.2005.4.05.0000 Data de publicação: 30/05/2006 Ementa: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BEM PÚBLICO TOMBADO. RESPONSABILIDADE PELA CONSERVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO BEM. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. - Tendo a fundação agravante a função precípua de fiscalizar e diligenciar no sentido de preservar o bem tombado, embora não seja sua proprietária, porquanto se trata de patrimônio histórico, tem ela legitimidade passiva "ad causam", uma vez que não cumpriu com seu mister de impedir a dilapidação do edifício. - Agravo de instrumento improvido.

STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 666842 RJ 2004/0099245-9 (STJ) Data de publicação: 28/10/2009 Ementa: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. BEM IMÓVEL TOMBADO. RESPONSABILIDADE DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. 1. Nos termos do art. 19 do Decreto-lei n. 25 /37, cabe ao proprietário a responsabilidade pela conservação e manutenção de bem tombado. Na espécie, sendo a União proprietária do imóvel tombado, objeto da ação civil pública, cabe a ela promover as obras e os reparos necessários à conservação do bem. 2. Tal função não se confunde com a atribuição do IPHAN em fiscalizar e proteger o patrimônio histórico e cultural no uso regular do seu poder de polícia. 3. Recurso especial não provido.

STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1050522 RJ 2008/0085888-6 (STJ) Data de publicação: 31/05/2010 Ementa: ADMINISTRATIVO PROCESSUAL CIVIL AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSERVAÇÃO DE BEM TOMBADO PELO IPHAN DEVER DO PROPRIETÁRIO DE CONSERVAÇÃO DEVER SUBSIDIÁRIO DA UNIÃO PARTE LEGÍTIMA NÃO PROSPERA A ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA BENS PROTEGIDOS PELA CONSTITUIÇÃO PERIGO DE IRREVERSIBILIDADE DO DANO. 1. Já dispunha a Carta Constitucional de 1934, em seu art. 148: "Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual." 2.



O IPHAN, entidade com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, sucedeu ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional na proteção e conservação desses Bens constitucionalmente tutelados. 3. A responsabilidade da União, no caso dos autos, é aquela expressa no § 1º do Decreto-lei n. 25 /37, pois não é possível atribuir regime diverso de responsabilidade senão daquele expressamente previsto em lei: "Recebida a comunicação, e consideradas necessárias as obras, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará executá-las, a expensas da União, devendo as mesmas ser iniciadas dentro do prazo de seis meses, ou providenciará para que seja feita a desapropriação da coisa." 4. "In casu", o acórdão atacado apenas determinou a prestação positiva apta a reparar ou a minorar dano a imóvel protegido por normas constitucionais. Agravo regimental improvido.

TJDF Rec. 2005.01.1.003214-3Ac. 428.493 Sexta Turma Cível Rel. Des. Jair Soares DJDFTE 18/06/2010. Distrito Federal só podem ser iniciadas após expedida licença de construção (Lei Distrital 2.105/98art. 51) que inexistente torna legítima a ação da Administração Pública coibindo a construção irregular máxime se trata de gleba pertencente ao domínio público. 3 . A ação possessória face à sua natureza dúplice permite ao réu na contestação demandar proteção possessória e indenização pelos prejuízos resultantes da turbação ou do esbulho praticados pelo autor (CPC art. 922). 4. Edificação em área pública com evidente prejuízo à comunidade que ficou impossibilitada de utilizar as áreas ocupadas irregularmente com danos ao meio ambiente ao patrimônio público cultural e social tornam aqueles que a ergueram obrigados a desfazê-la. 5. Apelação provida. (Grifos nossos)

A preservação dos Bens culturais deve ser no propósito de impedir, principalmente, a sua destruição. Nessa perspectiva, aquele que ameaçar ou destruir um Bem tombado estará sujeito a processo judicial, que poderá definir multas, medidas compensatórias ou até a reconstrução do bem como se encontrava na data do tombamento, de acordo com a sentença final do processo. Mas todas essas medidas deveriam ser aplicadas preventivamente, e não de forma insipiente, como pudemos observar.

Entretanto, nota-se que no âmbito judicial, só o proprietário sofre o encargo do processo, quanto a penalidade deveria também ser imposta ao órgão ou ente público responsável pelo tombamento, tendo em vista a sua responsabilidade objetiva sobre o Bem e



por tratar-se de interesse eminentemente público conservá-lo, para manutenção e preservação da cultura.

## CONCLUSÃO

Ao longo das discussões para elaboração deste artigo percebemos que, no que tange ao tombamento, apesar de o Estado ter o dever-poder de proteger o patrimônio cultural e, de haver o reconhecimento de que o bem tombado adquire um caráter social e, principalmente, público que necessariamente deve ser protegido para que gerações futuras possam se valer dele, isso não é o suficiente para garantir que o ente estatal quede inerte nessa questão.

Pois, apesar da responsabilidade objetiva da Administração em fiscalizar, cuidar e difundir os Bens elencados por ela como tombados e dignos de uma maior preservação por se tratarem de patrimônios culturais nacionais, estaduais ou municipais, percebemos que, no Brasil, no geral, e no Estado da Bahia especificamente, há um imenso abismo entre a previsão de preservação patrimonial almejada legalmente e a eficácia do exercício do Direito cultural.

Salientamos ainda que a Constituição Federal de 1988 incumbiu tanto o Poder Público quanto a coletividade de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º), entretanto, mesmo com toda delimitação legal que o instituto do Tombamento imprime à preservação daquele Bem atingido, cabendo ao Ente que instituiu o tombamento zelar pela sua preservação, fiscalizando, financiando projetos de conservação, punindo proprietários dos Bens tombados para que cumpram a legislação, desapropriando-os em caso de desídia, ainda assim, observamos que a legislação não é efetivamente cumprida e não logra êxito face ao processo de deterioração natural dos Bens.

Nesta lógica, apesar de haver a delimitação e o tombamento de uma poligonal que define a preservação do “centro histórico de Salvador” (CHS), percebemos, ao analisar e participar do contexto social que, ao longo dos anos, tal discurso desdobra-se em ações e estratégias que buscam criar um *marketing* sobre o “centro histórico” e suas rotas pitorescas e



turísticas, além do investimento na constante “limpeza social”, que, contraditoriamente remove “humanos” do “patrimônio da humanidade”.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, O.; VAINER, C. B. e MARICATO, E. **A cidade e o pensamento único: desmanchando consensos**. São Paulo: Vozes, 2002.

ARANTES, Oflia Beatriz Fiori e ARANTES, Paulo Eduardo. **Um ponto cego no projeto moderno de Jürgen Habermas**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

BAHIA, Governo do Estado. Secretaria de Cultura. Escritório de Referência do Centro Antigo. UNESCO. **Centro Antigo de Salvador: Plano de Reabilitação Participativo**. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2010.

BARRETO, Ariadne Muricy; KHOURY, Luciana e NOGUEIRA, Adriana. **Plano Diretor como instrumento de Direito à Cidade**. Salvador: Ufba, 1998.

BARROS, Juliana e PUGLIESE, Vanessa. **Desapropriação das memórias indesejáveis: opressão e resistência no Centro Histórico de Salvador**. Trabalho apresentado no Seminário sobre Diversidade cultural. Curitiba-PR, 2005.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 30 de novembro de 1937.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço Urbano: novos escritos sobre as cidades**. São Paulo:

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O turismo e a produção do não-lugar**. In: ZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandri Carlos e CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1999.

CHOAY, Françoise. **A Alegoria do Patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade. 2001. 1ª ed.

Cidades in [www.vitruvius.com.br/resenhas/textos/resenha123.asp](http://www.vitruvius.com.br/resenhas/textos/resenha123.asp) (2005)

Contexto, 2004.



DALTRO, J. M; REIS, L. **A Salvaguarda do Patrimônio Urbano na Cidade Desigual: Um Estudo sobre a Conquista da Moradia em uma Área Urbana de Caráter Patrimonial.** In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

FERNANDES, Edésio e RUGANI, Jurema M. **Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico.** Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

FREITAG, Barbara. **Itinerâncias Urbanas.** Brasília: Casa das Musas, 2004.

HARRIS, Cheryl I. **Whiteness as Property.** Harvard Law Review. Massachusetts, v. 106, n. 8, p.1710. 1993.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

JAQUES, Paola Berenstein. *Do especular ao espetacular* resenha de sobre Espelho das

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à cidade.** Tradução de RuBens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

OLIVEIRA, Marcelo Coelho. **Da proteção ao patrimônio cultural ao direito à moradia.** 2014. 92p. Monografia (graduação). Bacharelado em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Bahia. 2014.

REIS, Lysie. **A história na Vitrine- Novas Estratégias e Convenções no Ritual de Preservação.** 1998. 128p. Dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da Universidade Federal da Bahia. Bahia. 1998.

ROCHA, Carlos D. M. Avesso do Pelô. In: **Revista Caros Amigos**, ano IV, nº 40, São Paulo: 2000.

ROCHA, Carlos D. M. **Pelourinho: simulacros e mortes social.** Trabalho apresentado ao Curso de Pós-Graduação Potenciais da Imagem da Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2002.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial.** Chapecó: Argos, 2003.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem.** São Paulo: EDUSP, 2004.

SIMÕES PIRES, Maria Coeli. **Da Proteção ao Patrimônio Cultural.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.



## **POLÍTICAS PÚBLICAS DEMOCRÁTICAS DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO: IMPORTÂNCIA DO DIÁLOGO ENTRE PODER PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL**

SOUZA, Luciana Cristina

*Doutora em Direito pela PUC Minas. Mestre em Sociologia pela UFMG  
Professora da Faculdade de Direito Milton Campos  
Pesquisadora do CNPq e FAPEMIG  
dralucianacsouza@gmail.com*

MARTINS, Jane Maria Diniz

*Mestre em Administração pela FUMEC  
Professora da Faculdade de Administração Milton Campos  
janedmartins@gmail.com*

BICALHO, Mariana Ferreira

*Graduanda do Curso de Direito da Faculdade Milton Campos  
Bolsista FAPEMIG  
marianabicalho@live.com*

106

### **RESUMO**

Este artigo é uma análise inicial sobre a gestão pública do patrimônio histórico, cultural e ambiental do Município de Nova Lima, em Minas Gerais (Brasil). Seu objetivo é apresentar o cenário em que se encontra atualmente a regulamentação e a gestão dos bens públicos dessa natureza nesta cidade como parte de um projeto de pesquisa multidisciplinar iniciado neste ano de 2015 em parceria com a Prefeitura local. Neste trabalho se descreve o diagnóstico recente da realidade local na qual a pesquisa está iniciando, bem como os fundamentos jurídicos que justificam a atuação da faculdade junto à Secretaria de Cultura Municipal com o intuito de ajudar a promover a proteção do patrimônio por meio da contribuição especializada dos estudantes dos cursos de Administração e de Direito. Parte-se da hipótese de que o problema da preservação do patrimônio local está ligada ao pouco tempo de implantação das políticas públicas municipais e ao desconhecimento de parte da população sobre estes direitos fundamentais coletivos, sendo necessário maior apoio externo à gestão local com o intuito de promover-se campanhas e ações junto à comunidade novalimense que transformem essa realidade.

**Palavras-chave:** Cidade; Gestão pública; Patrimônio

### **ABSTRACT**

This article is an initial analysis of historical, cultural and environmental public management developed by the Municipality of Nova Lima, Minas Gerais (Brazil). Its objective is to present the scenery that stands now the regulation and management of public assets in this city as part of a multidisciplinary research project started this year 2015 in partnership with the local City Hall. In this paper we described the recent diagnosis of local reality in which research is starting, and the legal grounds justifying College action beside the Municipal Department of Culture helping to promote the protection of patrimony through the specialized contribution of Business and Law students. It starts with the hypothesis that the problem of local assets preservation is linked to the short time of municipal policies implementation and the lack of knowledge about these collective fundamental rights by the population, being necessary more external support to local management in order to to encourage campaigns and actions in the community to transform this reality.

**Keywords:** City; Public Managment; Patrimony



## INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, gradativamente, foram sendo implementadas novas formas de gestão pública mais participativas e voltadas à coletividade. Nesse contexto, a democratização do processo de tomada de decisões em políticas públicas foi beneficiada pela aproximação entre Administração Pública e cidadãos. Isto é decorrente do chamado princípio da resiliência estatal, desenvolvido por Souza (2012) em sua tese de doutoramento e que aqui se aplica para explicar a razão pela qual a Prefeitura novalimense deve propiciar maior abertura à sua população nas discussões a respeito dos patrimônios locais de natureza material e imaterial. Segundo Souza:

...resiliência é garantir a efetivação da democracia e de seus instrumentos para que se possa exercer uma verdadeira cidadania, efetiva e madura

[...]

disposição para ver *vida* onde há um enorme desafio, como no caso brasileiro, um enorme recomeço, pois durante séculos nossos cidadãos mais pobres eram esquecidos e nem mesmo cidadãos efetivamente considerados. (SOUZA, 2012, p. 24-25).

Quando se fala em um Estado resiliente o que se tem em tela é uma forma de organização política inclusiva e participativa, digna da nomenclatura de Estado Democrático de Direito, pois, de acordo com Souza, “o princípio da resiliência quer, sim, permitir que o direito válido – aquilo que se diz ser o direito dos cidadãos – não fique adstrito à corporação jurídica” (SOUZA, 2012, p. 57). Logo, especialmente quando se trata de políticas públicas municipais, que afetam mais proximamente os cidadãos e os bens públicos que entre si partilham, é imprescindível o envolvimento da comunidade local. Isso ocorre porque: “State legitimacy depends on democracy and, nowadays, it’s unthinkable waits for democracy and legitimacy without a regular and complete popular participation” (SOUZA, 2013, p. 1667).

Assim, este artigo decorre da pesquisa a respeito da proteção do patrimônio histórico, cultural e ambiental de uma municipalidade próxima à Faculdade Milton Campos, Nova Lima-MG, e tem por intuito investigar formas mais resilientes de construção das políticas públicas desta cidade para reforçar as medidas adotadas pela Prefeitura junto à população em prol de maior e melhor efetividade das ações de preservação destes bens públicos compartilhados. O projeto, em fase inicial de investigação, está primeiramente realizando um diagnóstico da realidade local. Em seguida serão estabelecidas algumas metas conjuntas entre faculdade e Prefeitura para atuar em campanhas de conscientização da população e das entidades



empresariais do Município. Pretende-se, também, conhecer melhor a atuação da Secretaria de Cultura e atuar em apoio a este órgão oferecendo conhecimento especializado nas áreas de gestão e jurídica.

Relata-se, aqui, a fase inicial desta pesquisa, a qual tem por principais marcos teóricos, além do princípio da resiliência proposto por Luciana Cristina de Souza, também os debates sobre política pública apresentados por Vanice Regina Lírio do Valle e Mario Procopiuck; a conceituação acerca de patrimônio de Fernando Martins, Francisco Luciano Lima Rodrigues e Luciano Pereira da Silva; as análises de contextos municipais de Agostinho Paula Brito Cavalcanti e Vanessa Gayego Bello Figueiredo; por fim, a legislação pertinente ao tema.

## **1 Diagnóstico da realidade: a política pública de proteção do patrimônio em Nova Lima**

Os responsáveis do Município de Nova Lima, desde o ano de 2001, fazem o “Inventário de Proteção do Acervo Cultural”, que, atualmente, reúne 371 bens da cidade, materiais e imateriais. Porém o inventário não garante a proteção do bem e assim a cidade já presenciou a destruição de imóveis, mesmo estando inventariados. Para o Município torna-se imprescindível a conscientização da população e o envolvimento de todos os órgãos: municipais, estaduais e mesmo federais. Atualmente a Secretaria da Cultura juntamente com os Especialistas em Comunicação e Culturas Midiáticas de Nova Lima estão empenhados em conseguir o tombamento da Mina de Morro Velho.

A defesa do Patrimônio Cultural foi legalmente instituída no Brasil em 1937, no governo Getúlio Vargas. No vigente texto constitucional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a proteção do patrimônio é considerada direito fundamental, o qual pode ser protegido por meio da ação popular por qualquer cidadão; também prevê obrigações para os três entes da federação brasileira (União, estados e Municípios) quanto à sua preservação. Em Minas, a proteção de bens culturais encontrou estímulo com legislação estadual (Lei do ICMS), no incentivo à criação de Conselhos Municipais da área e recursos para as cidades protetoras de seus bens legalmente. Já quanto à cidade de Nova Lima a regulamentação da proteção é mais recente. Apenas em 1998 foi instituído o seu Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Artístico, órgão essencial para se preservar o caráter resiliente de debate aberto das políticas públicas sobre patrimônio, tendo em vista serem de interesse de todos.



Atualmente, o patrimônio histórico registrado é composto de modos de expressão; modos de criar, fazer e viver; criações científicas, artísticas e tecnológicas; obras, objetos, documentos, edificações e espaços destinados a manifestações (como casarões, igrejas, teatros, museus etc.); conjuntos urbanos e sítios de valor históricos que compõem o patrimônio de um povo, de uma nação. São todos os bens materiais valiosos que aparentem técnicas construtivas interessantes, que expressem hábitos ou guardem testemunhos para a história de uma comunidade. A proteção destes bens, para os novalimenses, mantém laços comunitários, guarda a história, conserva seus testemunhos mais significativos e possibilita também o desenvolvimento econômico, uma vez que incrementa a visitação turística e abre melhores possibilidades do recebimento de recursos para investimentos nas cidades.

Ainda, possuem valor os bens imateriais, intangíveis, que simbolizam práticas culturais comunitárias, hábitos, danças, festejos, manifestações folclóricas, representações, como cavalhadas, as congadas, práticas culinárias, dentre outros. No Município de Nova Lima, a Secretaria Municipal de Cultura, por meio de sua Divisão de Memória e Patrimônio, que tem exercido curadoria dos seguintes bens tombados:

1. **Aqueduto Bicame** - tombado pelo Decreto 1711/2002, de 20/06/2002, em estrutura de madeira, que corta com imponência o largo que guarda seu nome. Foi construído em 1890 para conduzir água do Rego Grande até a Mina de Morro Velho, viabilizando o processo da extração do ouro. O Bicame foi escolhido em 2002 como o símbolo da cidade de Nova Lima;
2. **Arruamento Zigue-zague Grande** - tombado pelo Decreto 1659/2000, de 13/04/2000. Construído em 1894 para dar acesso ao bairro Municipal, o “Zigue-zague Grande” é um exemplo original de utilização de rampas em formato de zigue-zagues para reduzir impactos de ladeiras com fortes inclinações. Sua concepção facilitava o tráfego de moradores e possibilitava a passagem de tropas de burros, com carregamentos, meio de transporte utilizado na época. Seu calçamento, composto de seixos roliços recolhidos de rios da região;
3. **Arruamento Zigue-zague Pequeno** - tombado pelo Decreto 1851/2002, de 04/04/2002. Similar ao Zigue-zague Grande e concebido com a mesma técnica de construção, o Zigue-zague Pequeno buscava, da mesma forma, vencer ladeira íngreme, de modo a



possibilitar o transporte de cargas por tropas de burros, além de facilitar o acesso a transeuntes;

4. **Biblioteca Pública Municipal “Anésia de Matos Guimarães”**  
- tombado pelo Decreto nº 1655/2000, de 13/04/2000, construído entre 1934 e 1936, adquirido pela Prefeitura na década de 1990, abriga atualmente a Biblioteca Pública Municipal. De estilo eclético, possui pinturas nas paredes, tanto externas como internas;
5. **Capela de São Sebastião** – tombado pelo Decreto 1657/2000, de 13/04/2000. Capela construída na segunda metade do século XVIII, de estilo colonial;
6. **Casa de Cultura “Professor Wilson Chaves”**- tombado pelo Decreto nº 1578/1999, de 31/05/1999. Sede administrativa da Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura de Nova Lima. Edificação de 1949, de estilo eclético, com forte influência européia. O imóvel foi restaurado em 1999 para instalação da Casa de Cultura;
7. **Casa George Chalmers** - tombado pelo Decreto 2071/2004, de 02/04/2004. Residência típica do padrão arquitetônico implantado pelos britânicos em Nova Lima, na segunda metade do século XIX e primeira do século XX, construída para moradia do engenheiro que dirigiu a Saint John D’El Rey Mining Company, proprietária da Mina de Morro Velho;
8. **Escola Casa Aristides de Artes e Ofícios**- tombado pelo Decreto nº 1656/2000, de 13/04/2000. Edificação de estilo colonial, um dos últimos exemplares desse conjunto a permanecer de pé em Nova Lima, construída na segunda metade do século XIX. Foi durante décadas sede da Casa Aristides, comércio de especiarias e armazém, que oferecia inclusive produtos importados e atendia a funcionários da Mina de Morro Velho. Adquirida pelo Município na década de 1980, desde 1997 abriga escola cultural, inicialmente de reciclagem, depois de artes e ofícios;
9. **Igreja Episcopal Anglicana** - tombado pelo Decreto 3356/2010, de 04/01/2010. Igreja construída em 1911 para abrigar o culto anglicano, tradição religiosa britânica, praticado



por familiares e descendentes da Grã-Bretanha, vindos a Nova Lima para o trabalho na Mina de Morro Velho. Possui um belo vitral e um precioso órgão de tubos, feitos na Inglaterra;

10. **Igreja Matriz de Nossa Senhora do Pilar** - tombado pelo Decreto 1558/2001, de 20/03/2001. Obras, datadas de 1905, dão conta da nova Matriz, com alteração de sua arquitetura original. Esta reforma abrigou os elementos artísticos de Aleijadinho;
11. **Obras de arte do mestre Aleijadinho** - O Retábulo-Mor, os retábulos da Sacristia e Colaterais; os dois Púlpitos; o Arco-Cruzeiro; a Balaustrada do Coro; e Imagens sacras de Nossa Senhora do Pilar e de Nossa Senhora da Conceição;
12. **Igreja de Nossa Senhora do Rosário** - tombado pelo Decreto 1852/2002, de 04/04/2002. Construída para ser o templo católico dos escravos no século XVIII. Algumas das referências históricas de sua construção constam de documento de doação por uma afrodescendente alforriada, em 1750 e um baú de sete chaves conservado pela Igreja com a inscrição “Irmandade dos Pretos do Rosário – 1774”;
13. **Igreja de Nosso Senhor do Bonfim** - tombado pelo Decreto 1852/2002, de 04/04/2002. Data do início do século XVIII, este que é o mais antigo templo religioso de Nova Lima;
14. **Imóvel Residencial** - tombado pelo Decreto 1854/2002, de 04/04/2002. Casa de estilo conhecido como “bangalô”, foi construída na década de 1930. Seguiu a influência europeia, pouco usual nos esquemas construtivos daquela época;
15. **Teatro Municipal “Manoel Franzen de Lima”** - tombado pelo Decreto nº 1654/2000, de 13/04/2000. Casa de espetáculos de grande significado no cenário cultural mineiro, inaugurada em 1943, apresenta-se entre as mais belas edificações do estilo *art déco*, característica do primeiro estágio do modernismo na arquitetura;
16. **Registro da Queca** - Dossiê de registro – Modo de fazer a Queca. Lei de Registro nº 2262/2012, de 28/03/2012. A Queca, um bolo natalino de frutas, é similar a receitas



inglesas, com adaptações típicas de Nova Lima, indicando sua recriação pela comunidade. É mostra da influência inglesa na cidade.

O **objetivo geral** deste projeto é contribuir com os órgãos responsáveis com relação a gestão do Patrimônio Histórico de Nova Lima, tendo por parâmetro desta participação o princípio da resiliência estatal, de modo a conjugar da melhor forma possível os esforços dos atores sociais envolvidos: Poder Público, entidades privadas, cidadãos novalimenses. Como **objetivos específicos**, podemos citar: contribuir com o inventário de todos os bens que poderão compor o Patrimônio Histórico do Município; contribuir com a organização dos documentos existentes da história de Nova Lima; auxiliar na organização do relato da história dos mineiros; efetuar trabalho de conscientização da população sobre a importância da preservação do Patrimônio Histórico, através de palestras, mini-cursos, dentre outros. Uma população consciente contribuirá positivamente para o tombamento de conjuntos arquitetônicos do Município, e, principalmente, de tudo que estiver relacionado a história, inclusive a Mina do Morro Velho.

Para o Município torna-se imprescindível a conscientização da população e o envolvimento de todos os órgãos: municipais, estaduais e mesmo federais, buscando entender a importância da própria história, que se encontra muito envolvida com a Mina de Morro Velho. A preservação fortalece a noção de pertencimento, já que a população se sente parte de algo maior que a une em defesa do bem comum. A abertura à participação de todos – resiliência estatal – torna mais significativa a preocupação com os bens públicos, fornece raízes mais profundas para o engajamento popular, já que o patrimônio diz respeito à herança coletiva, a ser transmitida a outras gerações, relacionando passado, presente e futuro.

Nova Lima tem demandas relacionadas a seu patrimônio histórico, como o tombamento de ruas que agregam um conjunto arquitetônico de grande expressividade para sua história; a área da Mina do Morro Velho com seus galpões, que escondem uma arquitetura de grande beleza, imóveis, documentos (fotos, papel), objetos, dentre outros. Atualmente a Secretaria da Cultura juntamente com os Especialistas em Comunicação e Culturas Midiáticas de Nova Lima estão empenhados em conseguir o tombamento da Mina de Morro Velho.

A AngloGold já apresentou dois projetos para a área onde se encontra a Mina, todos voltados para exploração comercial de imóveis. A Secretaria da Cultura, de Planejamento e o Conselho de Patrimônio Histórico de Nova Lima conseguiram impedir a efetivação dos projetos, juntamente com o apoio do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Desta



forma a empresa vem buscando melhorar o projeto, no sentido de atender o Município, o que ainda não aconteceu.

Neste ano de 2015 o Conselho do Patrimônio decidiu pela abertura do processo de tombamento do prédio da Escola Municipal Emília de Lima e pela abertura do processo de registro do modo de fazer a Lamparina, doce que se tornará patrimônio imaterial de Nova Lima. Mas mesmo diante deste empenho em preservar-se o patrimônio local, faz-se urgente maior conscientização da população sobre os acervos municipais, posto que alguns imóveis já foram derrubados e a memória sobre a vida e o trabalho dos mineiros que por mais de um século moldaram a história do Município está se perdendo. Este projeto das Faculdades de Direito e de Administração da Milton Campos junto a esta comunidade reflete a preocupação com a garantia legal e o apoio à gestão destes bens públicos tão relevantes. E os fundamentos que justificam a preservação do patrimônio de Nova Lima segundo as normas jurídicas que hoje estão vigentes no Brasil serão a seguir explicadas.

## **2 Patrimônio público: fundamentos jurídicos constitucionais, legais e internacionais**

Para Silva (2012) patrimônio histórico e cultural são os bens materiais (arqueológicos, edificados, etnográficos, documentos, mapas, moedas, entre outros) e imateriais (modos de fazer e saber como gastronômicos, musicais e festas tradicionais, por exemplo) legados historicamente e culturalmente. A UNESCO define o Patrimônio Imaterial como aquele “transmitido de geração em geração e constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade, contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana” (IPHAN, 2015). Para o autor é importante frisar que a concepção de patrimônio está diretamente relacionada às ideias de propriedade e apropriação. Sendo assim, torna-se extremamente importante saber se a população conhece seu patrimônio histórico e cultural.

Cavalcanti (2010), Rodrigues (2008) e Figueiredo (2014) defendem que a proteção do patrimônio público de natureza ambiental, histórica e cultural é, sem dúvida, função social cujo cumprimento é plenamente exigível do Poder Público, cujas políticas de formação da agenda de proteção a tais bens comuns da sociedade deve prever a ampla participação dos cidadãos. Principalmente no casos dos Municípios, as discussões locais são fundamentais para que se possa efetivar uma gestão pública de qualidade, administrativa e democraticamente, visando



garantir às gerações futuras a possibilidade de receberem de herança esse patrimônio. Sem a devida resiliência do Poder Público, utilizam-se mecanismos de comunicabilidade com os cidadãos que transmitem pouco a vontade dos munícipes aos administradores.

É preciso lembrar que os fundamentos do patrimônio público repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade, sendo fundamental o diálogo com esta por meio de seus órgãos de gestão. A Administração Pública e suas entidades devem sempre se lembrar que são titulares de bens e direitos, que podem ter natureza móvel ou imóvel, corpóreos ou incorpóreos, bem como de direitos, créditos e ações, em nome do povo, não de si mesmos ou de seus interesses particulares (MARTINS, 2009, p. 43).

Nesse sentido, há também proteção jurídica pela Lei de Ação Popular, Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965, a qual considera patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico, que pertencem a Administração Pública e suas entidades. E, segundo o Código Civil brasileiro (art. 98, CC), são considerados públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Sendo eles, conforme o art. 99 do mesmo código (cumpre esclarecer, que a enumeração não esgota os bens públicos, sendo apenas exemplificativa):

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades

Contudo, por ser um direito difuso, a soberania estatal não se restringe aos bens públicos, mas todas as coisas presentes no território brasileiro (domínio eminente). Por isso, o domínio público recai sobre o patrimônio das entidades públicas e ao patrimônio dos particulares que tenham interesse coletivo e merecem a proteção do Poder Público, como “as águas, as jazidas, as florestas, a fauna, o espaço aéreo e as que interessam ao patrimônio histórico e artístico nacional” (MEIRELLES, 2012, p. 572-573). Sobre as obras e monumentos que integram o patrimônio histórico e artístico da nação, segundo Meirelles (2012, p. 634):

O conceito de patrimônio histórico e artístico nacional abrange todos os bens, móveis e imóveis, existentes no País, cuja conservação seja de interesse público, por sua vinculação a fatos memoráveis da História pátria ou por seu excepcional valor artístico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou ambiental. Tais bens



tanto podem ser realizações humanas como obras da natureza; tanto podem ser preciosidades do passado como criações contemporâneas.

De acordo com o art. 23 da Constituição Federal (CF), compete a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios conservar o patrimônio público e proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. A Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 2015, acrescentou como competência dos entes mencionados, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

O art. 216, da CF, definiu como patrimônio cultural brasileiro os bens portadores de referência a identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, sendo incluído as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; bem como as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais. E, também, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Em seguida, o art. 216-A da Constituição, incluído pela EC nº 71 de 2012, dispôs que o Sistema Nacional de Cultura, será organizado pelo regime de colaboração, de maneira descentralizada e participativa. Deve ser constituído pela promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, entre todos os entes da Federação e da sociedade. O objetivo do Sistema, deve ser promover o desenvolvimento humano, social e econômico e, os seus fundamentos e as diretrizes, devem ser estabelecidos pelo Plano Nacional de Cultura. Sobre este respeito, a EC 48, de 2005, acrescentou o §3º ao art. 215 da CF, definindo que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, visando o desenvolvimento cultural do País.

Por todo exposto, o domínio patrimonial do Estado sobre os seus bens é um direito de propriedade pública e tem regime administrativo especial. Segundo o art. 23 da Constituição Federal, compete a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios zelar e conservar seu patrimônio. Cabe ressaltar, que a tutela do patrimônio público, deve ser exercida por todas as esferas de poder, inclusive o legislativo e judiciário (MARTINS, 2009). Ademais, a administração dos bens públicos obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37, CF) e deve ser regida exclusivamente para utilização, alienação e conservação dos bens, sob o regime administrativo (MEIRELLES, 2012, p. 574-580).

Assim, a proteção do patrimônio público é tão importante que abrange direitos e deveres constitucionais e coletivos. Neste sentido, a Constituição Federal em seu art. 5º, inc. LXXIII,



dispõe que: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. O Ministério Público também é responsável, sendo função institucional do órgão, segundo o art. 129, III da Constituição: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

A respeito da administração do patrimônio público pode ocorrer de forma direta ou indireta, conforme art. 4<sup>a</sup> do Decreto-lei nº 200 de 1967, sendo que na administração indireta, as entidades responsáveis, devem ser criadas e extintas por lei, por força do art. 37, XIX, da Constituição Federal (MARTINS, 2009, p. 72). No direito internacional, o patrimônio público tem caráter de direito fundamental. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, preocupou-se com a transparência na administração do patrimônio público, em seu art. 15: “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração” (MARTINS, 2009, p.51-52).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, também discorreu sobre a participação da sociedade na condução da administração pública. Assim, em seu art. 21: “todo homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (MARTINS, 2009, p. 52). O Brasil, ainda é signatário da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em Caracas, em 1996. Esta convenção, reforça o patrimônio público como direito humano, ao afirmar que o combate a corrupção “reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social” (MARTINS, 2009, p. 52-54).

Segundo Martins (2009, p. 54-55), são, ainda, documentos internacionais que tutelam o patrimônio público: o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Europeias e dos Estados Partes da União Europeia, aprovado pelo Conselho da União Europeia em 26 de maio de 1997; o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo comitê de Ministros do Conselho Europeu em 27 de janeiro de 1999; o Convênio de direito civil sobre a corrupção, aprovado pelo comitê de Ministro do Conselho Europeu em 4 de novembro de 1999 e, por fim, a Convenção da União Africana para



prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana em 12 de julho de 2003.

### 3 Políticas públicas resilientes em prol da gestão democrática

Diante do exposto, reforça-se a ideia de que o Poder Público deve ter uma atuação resiliente em prol do aumento da participação popular nos processos de tomada de decisões quanto às políticas públicas de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental. Tais medidas já vêm sendo realizadas pela Prefeitura, que realizou recentemente um fórum sobre o tema aberto à comunidade local. Mas ainda é necessário que outras medidas sejam tomadas para evitar-se a destruição de prédios históricos, as consequências negativas das atividades de mineração e o resgate da história dos mineiros. Para se construir uma agenda reflexiva junto com a população é preciso ampliar os mecanismos democráticos que viabilizam aos cidadãos desenvolver as políticas públicas em parceria com os *experts* técnicos, assim contribuindo com sua experiência de vida para aprimorar o saber científico e formal (VALLE, 2009, p. 34; 86).

Esse delinear da realidade pela junção de esforços públicos e privados é importante para que se tenha avaliações qualitativas das políticas públicas. Como a própria doutrina da área assevera: “O papel de gestor das redes de políticas públicas não é necessariamente destinado a um único ator” (PROCOPIUCK, 2013, p. 231). E acrescenta: “...mais importante do que quem assume o papel de liderança é a busca de equilíbrio entre os atores participantes” (Ib.). Para que as políticas públicas de patrimônio em Nova Lima possam crescer mais, além do esforço do Poder Público, é preciso avaliar de que modo a população pode contribuir para esta preservação, uma vez que algumas das casas derrubadas antes do tombamento o foram por seus proprietários interessados em construir algo mais “moderno”, “novo”. Campanhas de conscientização são urgentes, o que torna primordial práticas resilientes pelo Poder Público Municipal: realização de mais fóruns, audiências públicas, fortalecimento do Conselho Municipal e maior divulgação de sua composição e forma de atuação. Quanto maior o grau de interação e comunicação entre governo e sociedade civil, mais eficazes se tornarão as medidas adotadas pelos motivos anteriormente expostos: sentimento de pertença, reconhecimento da história municipal como sendo sua própria história, valorização do saber local, preocupação com a memória dos acontecimentos passados e presentes visando preservação destes bens compartilhados.



## CONCLUSÕES

As políticas públicas municipais de preservação do patrimônio público somente alcançam sucesso qualitativo quando envolvem a comunidade e utilizam um modelo aberto e eficiente de gestão pública, o que se denominou de resiliência estatal e é um princípio basilar para a Administração Pública democrática. No caso do Município de Nova Lima, em Minas Gerais, tais políticas se configuram pela tradição, mas também pelo pouco conhecimento da população e do Poder Público sobre como implementar a preservação desses bens nesta localidade. Assim, a contribuição dos cursos de Direito e Administração, em parceria com os agentes locais de transformação, pode efetivar o que a garantia constitucional previu, esperando-se que contribua para assegurar que as riquezas naturais e culturais locais sejam resguardadas e bem usufruídas pela população e pelas futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965 - Regula a ação popular. **Presidência da República**, Casa Civil, Secretaria de Assuntos Legislativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm)>. Acesso em 13 de novembro de 2015.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2012 - Institui o Código Civil. **Presidência da República**, Casa Civil, Secretaria de Assuntos Legislativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em 13 de novembro de 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**, Casa Civil, Secretaria de Assuntos Legislativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 13 de novembro de 2015.

CAVALCANTI, Agostinho Paula Brito. Implantação de programas de manejo e plano de gestão ambiental em pequenas comunidades. **Sociedade e natureza (Online)**, Uberlândia, v. 22, n. 3, p. 539-550, dezembro de 2010.

FIGUEIREDO, Vanessa Gayego Bello. Patrimônio cultural, cidade, sustentabilidade: qual o papel da legislação urbanística na preservação e no desenvolvimento? **Ambiente e sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 91-110, junho de 2014.

IPHAN. Patrimônio da Humanidade. Patrimônio cultural imaterial. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/71>>. Acesso em 02 de outubro de 2015.



MARTINS, Fernando. **Controle do Patrimônio Público**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MELO, Ciro Flávio de Castro Bandeira de. **Nova Lima: ontem e hoje**. Belo Horizonte: C/Arte, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

PREFEITURA DE NOVA LIMA. **Cartilha do Patrimônio Cultural Nova Lima**. Secretaria Municipal de Cultura. Centro de Memória de Nova Lima - Divisão de Memória e Patrimônio, 2015.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da Administração Pública: análise e avaliação; governança e redes de políticas; administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. **Patrimônio cultural: a propriedade dos bens culturais no Estado Democrático de Direito**. Fortaleza: UNIFOR, 2008.

SILVA, Luciano Pereira da. Gestão do patrimônio histórico e cultural no contexto do “plano de ação para as cidades históricas”, Cáceres - Mato Grosso. **Revista História e Cultura**, Franca-SP, v.1, n.2, p.58-69, 2012.

SOUZA, Luciana Cristina de. **State power legitimacy in Brazilian democracy**. 26th World Congress of Philosophy of Law and Social Philosophy of the International Association for Philosophy of Law and Social Philosophy (Internationale Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie - IVR), 2013. Disponível em: <[https://www.dropbox.com/s/xau91kr9xmrrg2o/IVR2013\\_WG126\\_08.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/xau91kr9xmrrg2o/IVR2013_WG126_08.pdf?dl=0)>. Acesso em 22 de outubro de 2015.

SOUZA, Luciana Cristina de. **Aplicação do princípio da resiliência às relações entre Estado, Direito e Sociedade Civil**. Tese. Pontifícia Universidade Católica, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, Programa de Pós-graduação em Direito, 2012.

VALLE, Vanice Regina Lírio. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.