

PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS NO BRASIL

JULIANA CAVALHEIRO RODRIGHIERO¹; MARIA LETÍCIA MAZZUCCHI
FERREIRA²

¹UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPeL) – juh_rodrighiero@hotmail.com

²UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPeL) – leticiamazzucchi@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Como pensar a participação no patrimônio? Ainda que a noção de participação esteja difundida na sociedade e embora seja um pilar dos regimes democráticos, sobre esse conceito ainda pairam dúvidas, sobretudo no âmbito do patrimônio. Apesar de algumas experiências, a efetiva participação social no patrimônio carece de uma diretriz enfática que impulse tais ações diretas sobre esse campo, sobretudo no que se refere aos meios de preservação. A discussão entorno da participação, políticas públicas e patrimônio, remete a um recorte do escopo teórico da pesquisa de doutorado provisoriamente intitulada como “O restauro participativo do patrimônio cultural e possível relação com a apropriação social no pós-restauro”, que está em desenvolvimento junto ao Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Pelotas. A partir dessas abordagens, o objetivo geral deste trabalho é apresentar a trajetória das políticas de caráter participativo no Brasil e o objetivo específico é compreender de que forma as menções sobre participação reverberam nos programas e políticas direcionadas ao patrimônio.

2. METODOLOGIA

Devido ao atual cenário da pandemia do COVID-19 a pesquisa de campo precisou ser interrompida e por isso os dados apresentados foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica e documental. Assim, o estudo se concentrou nas principais legislações no Brasil e a evolução das mesmas, que dispõe de orientações que citam ou mencionam a participação social no patrimônio. Os principais documentos analisados, foram: Decreto-lei nº 526, Lei nº 4.717, Lei nº 7.347, Constituição Federal (1988), Lei nº 8.313 e Decreto nº 8.243. Para verificar como tais ações reverberam no patrimônio, foram levantados os principais programas de preservação patrimonial e as suas diretrizes participativas, como o Programa Integrado de Reconstrução de Cidades Históricas, Monumenta e o PAC Cidades Históricas.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A participação social pode ser subdividida em níveis de interação e processos e pode ser conceituada como “fazer parte, tomar parte ou ter parte” (BODERNAVE, 1994, P.22). André *et al* (2012) diferenciam a participação cidadã da participação pública: a primeira é ampla e busca o compartilhamento entre poderes e uma possível influência nas tomadas de decisões, já a segunda, se afasta do compartilhamento de poder, mas também não se limita a comunicação, consultas e mecanismos de participação pública. Quando direcionada ao patrimônio, a participação social consiste no diálogo com diferentes comunidades, visando detectar os valores culturais e identitários, a fim de ampliar os significados sociais perante a preservação do patrimônio (PORTA, 2012).

A menção da participação nas políticas públicas brasileiras existe, mas ainda pode ser considerada escassa, especialmente aquelas direcionadas ao patrimônio. No campo da cultura, o Decreto nº 526 (1938) instituiu o Conselho Nacional de Cultura, que é considerado como um “órgão de coordenação de todas as atividades concernentes ao desenvolvimento cultural” que eram realizadas pelo antigo Ministério da Educação e Saúde. No entanto, a composição desse conselho, tal como definida por lei, era de “sete membros designados pelo Presidente da República (DECRETO Nº 526 DE 1938). Já a lei nº 4.717 (1965), denominada de “Ação Popular”, proporcionou uma ação ativa de cidadania permitindo que todo cidadão brasileiro pudesse julgar um ato lesivo ao patrimônio¹, ou seja, pudesse propor uma ação popular quando considerar uma ação do poder público prejudicial.

Além desta, a lei nº 7.347 (1985)² regulamenta a “Ação Pública” que dispõe e organiza ações civis e públicas para danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio (de valor histórico, artístico, turístico, estético, paisagístico). Já a última Constituição Federal (1988) que dispõe sobre o patrimônio material e imaterial, permite aos municípios (por meio de planos diretores) autonomia para preservação do patrimônio. Desta forma, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios se tornam responsáveis pela conservação e proteção do patrimônio³, juntamente com a comunidade: “o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Com a lei nº 8.313(1991), foi criado o Programa Nacional de Apoio a cultura, também conhecida por Lei Rouanet, proporcionando incentivos para o desenvolvimento de projetos, sobretudo na área cultural, captando e canalizando recursos para “preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro”: as diretrizes buscam garantir a participação comunitária com uma representação por meio da institucionalização de conselhos de cultura nos âmbitos do distrito federal, estados e municípios (LEI Nº 8.313 DE 1991). Já em 2014 o Brasil instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social por meio do Decreto nº 8.243⁴, com a finalidade de fortalecer e articular os mecanismos democráticos, promovendo uma interação entre a administração pública e a sociedade (DECRETO Nº 8.243/14).

Essa política integrou quatro diretrizes para a formulação e implantação de Programas, cuja finalidade é promover e preservar o patrimônio cultural, sendo elas: Participação Social; Reinserção dos Bens Protegidos; Qualificação do Ambiente; Promoção do desenvolvimento local (PORTA, 2012). O Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas do Nordeste (PCH), Monumenta e PAC Cidades Histórias, são as três maiores referências de

¹ “Patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Município” (LEI Nº 6.513/1977). Também são considerados como patrimônio público os bens e direitos de valores: econômicos, artísticos, estéticos, históricos e turístico — sendo essa última inserida posteriormente através da lei n 6.513 (1977) que cria “áreas especiais e de locais de interesse turístico”.

² Nos quais sofreram vetos e os seguintes acréscimos: “ IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo[(Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990) V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011). VI - à ordem urbanística. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001), VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014), VIII – ao patrimônio público e social. (Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014)”

³ Sendo ele histórico, cultural, artístico, turístico, paisagístico

⁴ Revogado pelo Decreto nº 9.759/2019, estabelece diretrizes e limitações para os colegiados e mecanismos democráticos para administração pública, autárquica e fundacional, conceituando o colegiado como: “conselhos; comitês; comissões; grupos; juntas; equipes; mesas; fóruns; salas; qualquer outra denominação dada ao colegiado” (DECRETO 9.759/19 ART.1).



programas de preservação do patrimônio que buscaram integrar diretrizes participativas. Mas afinal, quais as diretrizes citadas por esses programas?

O PCH foi um dos primeiros programas de preservação no Brasil, criado em 1973 com a participação do IPHAN e de outros ministérios, e buscava o restauro de bens históricos e o incentivo ao turismo no Nordeste, expandindo-se depois para os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo (BONDUKI, 2010). Dentre os objetivos, buscava sensibilizar e despertar o interesse da comunidade para a proteção do patrimônio e orientar as entidades públicas e privadas, a utilizar economicamente os imóveis de caráter cultural (BONDUKI, 2010). Ao investir em prédios patrimoniais com potencial de geração de renda, os bens deveriam ser conservados e preservados com a renda gerada (uso contínuo/turismo) e com a participação efetiva dos três poderes: federal, estadual, municipal e com a comunidade que habita o local (BRASIL, 1973).

O Monumenta teve embasamento no PCH, porém este programa ampliou a visão sobre intervenções e incluiu, para além do restauro de monumento, também obras em espaços públicos e imóveis privados (BONDUKI, 2010). Criado em 1995 pelo Governo Federal com cooperação do Ministério da Cultura e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, passou a funcionar efetivamente em 2000. Segundo Bonduki (2010), o programa buscou qualificar os espaços públicos de caráter histórico e uma das diretrizes dispostas em seu “Regulamento Operativo” era um processo participativo: a participação social de diferentes segmentos da sociedade, por meio do método alemão ZOPP⁵.

Após o término, a continuidade se deu por meio do PAC Cidades Históricas, que também buscava por meio da preservação do patrimônio cultural, impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região, onde, dentre as suas diretrizes, também constam a “participação social” juntamente com o “comprometimento dos entes que atuam no território” (FORMULÁRIO E IMPLEMENTAÇÃO PAC-CH IPHAN, 2014). A proposta, seria recuperar as edificações com a finalidade de exploração econômica e, somados as ações do governo, se buscava uma nova estratégia de preservação do patrimônio cultural embasada nos caracteres: social, econômico, educação, saúde, turismo, geração de empregos e oportunidades econômicas (IPHAN, 2013).

4. CONCLUSÕES

A partir dos subsídios apresentados, é possível considerar que o Brasil apresenta, ainda que com limitações, diretrizes que induzem a participação relacionada ao patrimônio. Além disso, tais ações são reverberadas por meio de programas de preservação patrimonial que foram desenvolvidos no Brasil e podem ser considerados, até certo ponto, como programas de referência. No entanto, ainda não há subsídios que enfatizam que tais políticas participativas foram colocadas em prática. Mediante a este pensamento, é hipotético pensar na participação no patrimônio como um fator isolado, pois a gestão, a conservação e restauração também são processos que permeiam concomitantemente à preservação, assim como é contraditório pensar que a preservação é feita de forma singular, e não coletiva. Os resultados direcionados à prática ainda estão em andamento e a intenção é que este seja um dos próximos desdobramentos desta pesquisa. Este trabalho está no seu segundo ano de pesquisa e, o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

⁵ Elaborado pela *Deutsche Gesellschaft für Technische (GTZ)*, é uma referência para processos participativos orientados conforme a necessidade dos parceiros e público-alvo (DONNER, 1998).

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRÉ, Pierre et al. **Participation citoyenne, dans Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique (ENAP)**. Québec, 2012. Acessado em 05 mar. 2020. Online. Disponível em: http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/18/Index_par_auteur.enap?by=aut&id=68.

BONDUKI, Nabil. **Intervenções urbanas na recuperação de Centros Históricos**. Brasília, DF: Iphan/ Programa Monumenta, 2010.

BORDENAVE, Juan Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Editora Brasiliense, 8 ed. 1994.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **DECRETO Nº 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019**. Revoga o revoga o Decreto nº 8.243. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 526, de 1º de Julho de 1938**. Institui o Conselho Nacional de Cultura. Rio de Janeiro, 1938

BRASIL. **Decreto nº 8.243 de 2014**. Expõe a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. **LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965**. Dispõe sobre Ação Popular. Brasília, DF, 1965.

BRASIL. **LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985**. Dispõe sobre Ação Pública, Brasília, DF, 1985.

BRASIL. **LEI Nº 8.313, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1991**. Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura. Brasília, DF, 1991.

BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COODERAÇÃO GERAL, MIISTÉRIO DA EDICAÇÃO E CULTURA. **Exposição de motivos 076-B de 31 de maio de 1973**. Brasília, 1973.

DONNER, Franziska. Prefácio da gerência da empresa. In: HELMING, Stefan; GÖBEL, Michael. **ZOPP: Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos – Um Guia de Orientação para o Planejamento de Projetos Novos e em Andamento**. GTZ: República Federal da Alemanha, 1998, p. 2-

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **FOLDER DE DIVULGAÇÃO DO PAC EM 2013**. Brasília: IPHAN, 2013

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Formulário e implementação PAC-CH**. Brasília: IPHAN, 2014.

PORTA, Paula. Política de Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil. **Diretrizes, linhas de ação e resultados (2000-2010)**. Brasília: MEC/IPHAN, 2012. Acessado em 19 Ago. 2019. Online. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/PubDivCol_PoliticaPreservacaoPatrimonioCulturalBrasil_m.pdf.