

## A gestão municipal dos patrimônios culturais no Brasil

### *La gestión municipal de los patrimonios culturales en Brasil*

Anderson Albérico Ferreira<sup>1</sup>

#### Resumo

O presente artigo busca refletir sobre o papel dos municípios brasileiros no que tange a gestão e desenvolvimento de políticas públicas de preservação dos patrimônios culturais, tendo em vista as definições expressas na Constituição Federal de 1988, que atribui competência comum aos entes que compõem o poder público - União, Estados e Municípios - quanto a proteção dos patrimônios culturais. As origens de nossa reflexão partem de questionamentos que giram em torno de como os municípios tem se estruturado para gerir seu patrimônio cultural e em que medida essas ações e medidas têm se pautado nos paradigmas da diversidade cultural. Como apontamentos gerais, observa-se que mesmo com um Sistema e Plano Nacional de cultura instaurado no país, os municípios em sua maioria tiveram dificuldades de implementar políticas voltadas ao patrimônio, constata-se que tal fato se origina, em especial, nas disputas políticas e na relevância que o campo dos patrimônios tem nos discursos e paradigmas de política pública dos gestores.

Palavras-Chave: Direitos Culturais; Gestão Cultural; Gestão Municipal; Políticas Patrimoniais; Territorialidade.

#### Resumen

Este artículo busca reflejar sobre el papel de los municipios brasileños, en cuanto a la gestión y desarrollo de políticas públicas locales para la preservación del patrimonio cultural, en vista de las definiciones expresadas en la Constitución Federal de 1988, que atribuye competencia común a las entidades que integran el poder público - Unión, Estados y Municipios - en materia de protección del patrimonio cultural. Nuestra reflexión surge de preguntas que giran en torno a cómo se han estructurado los municipios para gestionar su patrimonio cultural y hasta qué punto estas acciones y medidas se han guiado por los paradigmas de la diversidad cultural. Como nota general, se observa que, aunque esté instaurado un Sistema y Plan Nacional de Cultura en el país, la mayoría de los municipios tuvieron dificultades para implementar políticas orientadas al patrimonio, parece que este hecho se origina, especialmente, en las disputas políticas y en la relevancia que tiene el campo del patrimonio en los discursos y paradigmas de las políticas públicas de los gestores.

Palabras claves: Derechos Culturales; Gestión Cultural; Gestión Municipal; Políticas Patrimoniales; Territorialidad.

### 1. Introdução

As temáticas relacionadas ao patrimônio cultural têm sido destaque nas pautas contemporâneas, especificamente naquelas que giram em torno das políticas públicas de diversidade e direitos culturais. Desde a década de 1970, no Brasil, uma série de debates foram desenvolvidos acerca das dimensões e características do patrimônio histórico e cultural, suscitando no desenvolvimento de novos paradigmas, marcos regulatórios, modelos de gestão e metodologias de preservação do patrimônio. Fator que veio a reafirmar sua multidimensionalidade e transversalidade. A partir desse movimento percebemos que a ideia

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Produção Cultural; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro; Nilópolis, Rio de Janeiro; Brasil; [andersonfolks@gmail.com](mailto:andersonfolks@gmail.com)

de patrimônio enquanto bens materiais de excepcional valor histórico é alargada, aumentando o espectro daquilo que pode ser considerado como um bem de um determinado grupo social.

A partir dessa perspectiva entende-se que a preservação do patrimônio material de determinado lugar não é importante somente por sua configuração urbanística num determinado espaço, mas especificamente por sua significação simbólica como herança histórica e identitária de determinado grupo, que por sua vez funciona como um dos principais artífices e pontos de referência no processo de pertencimento e reconhecimento da população ao seu local de origem.

No Brasil existem um conjunto de legislações que regem sobre a preservação patrimonial, resultado de um processo que surge a partir do objetivo de se estabelecer uma identidade nacional. Após esse paradigma homogeneizador e centralizador da cultura e do patrimônio cultural, observamos que essas políticas passam a estar mais alinhadas com a perspectiva da cidadania e dos direitos culturais, o que impacta diretamente na gestão e nas políticas do patrimônio cultural no país. Tal fato advém da ideia de que a cultura é uma produção dos indivíduos em ação no meio social e ela se “materializa” nas práticas, nos modos e nos saberes estabelecidos tanto na esfera material como na imaterial e, como nos lembra Calabre (2018), é no lugar de vivência desses indivíduos, ou seja, no território que essas produções se evidenciam e materializam.

Esse contexto que visava tanto uma democratização como a exaltação dos direitos culturais, como aponta a pesquisadora Lia Calabre (2018), promove rearranjos estruturais das políticas e da gestão cultural. A perspectiva centralizadora e direcionista do Estado, que promovia uma concentração do capital simbólico, passa a dar lugar a uma lógica participativa, ressaltando uma maior autonomia e participação dos entes que formam o poder público, constituído pelos governos federal, estadual e municipal, uma vez que a cultura e a sociedade, sobretudo dos países latino-americanos são plurais.

Sob esse olhar, os entes federados, especialmente os municípios, passam a ser estratégicos no processo de escuta e participação da sociedade civil quanto às políticas públicas, dado que “é o município quem mais dialoga com o cidadão em seu território, que implementa as políticas públicas de proximidade, que responde às demandas locais” (CALABRE, 2018, p.41). Desta maneira, a cultura e a territorialidade passam a estar cada vez mais íntimas no contexto da implementação e construção de políticas públicas voltadas ao campo da cultura, e com o campo do patrimônio cultural não foi diferente.

Sobretudo, atualmente, momento de efervescência dos debates sobre pensamento, epistemologias, memória e história de(s)coloniais, faz-se importante refletirmos sobre os processos de gestão e as políticas voltadas ao patrimônio cultural, justamente nessa perspectiva que desenvolvemos esse trabalho. Buscamos observar como e se o Estado, especificamente, os municípios, estão desenvolvendo ações e políticas patrimoniais que fomentem um campo que, por essência, está vinculado à identidade e memória dos grupos e indivíduos sem que o histórico dirigismo do governo se sobreponha às necessidades e demandas reais da sociedade. Outra questão, preponderante a nossa análise, é se as políticas patrimoniais em nível municipal estão alinhadas aos paradigmas da diversidade cultural, ou seja, se as diversas identidades e memórias dos grupos e indivíduos que compõem seu território estão sendo amparadas pelos mecanismos gerenciais de proteção aos bens culturais.

## **2. Políticas Patrimoniais Locais: a gestão dos municípios**

A Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, ampliou consideravelmente a autonomia dos municípios, inserindo-os na organização político-administrativa da Federação Brasileira (art. 18), dotando-os de governo próprio e determinando competências legislativa e

administrativa em relação às do Estado e da União (CALABRE, 2009;2018; SOUZA FILHO, 1997).

O documento expressa uma descentralização política visando o equilíbrio entre os entes federativos. Diante da estrutura federal do Estado proposta, os entes menores foram priorizados para a satisfação dos interesses locais, cabendo somente ao poder de nível imediatamente superior exercer aquilo que não possa ser cumprido pelo inferior. Não iremos aqui fazer uma discussão sobre o processo e os motes da descentralização política no Brasil, contudo, vale ressaltar, como expressa Lia Calabre (2009, p.81), que “[...] os debates internacionais contemporâneos consideram a cidade, ou o município, como um lócus especial dentro da gestão pública”. Essa visão demonstra uma grande preocupação da gestão pública com o impacto e a eficácia das políticas públicas quanto à sociedade civil, beneficiária dessas ações, em especial no contexto brasileiro, cujo país possui uma grande extensão territorial e é composto por uma sociedade heterogênea.

Sabe-se que as políticas e ações por parte do poder público para que sejam realmente efetivas precisam de canais de escuta, de proximidade com a sociedade, e justamente os entes locais, no caso os municípios, se fazem estratégicos nesse processo. Entendemos que é sob essa perspectiva que o artigo 216 da constituição foi elaborado, além disso, a responsabilidade e atribuições na prestação de serviços públicos passam a sair, unicamente, da responsabilidade da União.

Desde a década de 1940 observamos um paulatino crescimento no que tange a criação de novos municípios, no entanto, é a partir do estabelecimento do artigo 216 que se identifica um expressivo processo de criação de novos municípios. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre os anos de 1989 e 2001 foram criados cerca de 1.360 municípios.

Nesse contexto, como aponta Calabre (2009), ocorre uma grande demanda por informações sobre esses municípios, o que resulta num movimento do IBGE em criar um conjunto de pesquisas que permitissem responder essas demandas por informações. Uma das mais importantes é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), que teve início em 1999, e busca abranger a totalidade dos municípios do país. A pesquisa é realizada em forma de questionário e as informações visam proporcionar um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo das municipalidades.

A pesquisa fornece informações variadas sobre a gestão pública municipal, incluindo a legislação vigente e os instrumentos de planejamento existentes nessa esfera da administração, especialmente aqueles discriminados no Estatuto da Cidade e que, junto com o Plano Diretor, têm por meta regular o uso e a ocupação do solo urbano; organização das prefeituras; composição do quadro de pessoal por vínculo empregatício das prefeituras, tanto na administração direta quanto na indireta; recursos financeiros utilizados para a gestão; políticas públicas setoriais no âmbito das áreas pesquisadas (habitação, transporte, agropecuária, meio ambiente etc.), entre outros aspectos. (IBGE, 2020)

Desta maneira o Município apresenta-se como um mecanismo elementar quanto a avaliação e acompanhamento dos municípios brasileiros, uma vez que fornece informações fundamentais para a análise do processo de gestão pública.

Com relação à proteção do patrimônio cultural, constatamos que ela passa a ser, a partir do estabelecimento da Constituição Federal de 1988, uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988, art. 216). A partir da análise dos resultados dos Muncis de 2006, 2014 e 2018, respectivamente, podemos

perceber um crescente processo de aparelhamento e organização de ações e legislações em nível municipal quanto a proteção e tutela do patrimônio cultural.

Identificamos no período de 2006 a 2014 um expressivo aumento no quantitativo de municípios que passaram a ter legislação referente ao patrimônio cultural. A pesquisa de 2014 mostra um aumento de 21,3% com relação ao ano base de 2006, isso significa que até 2014, 532 novas políticas patrimoniais locais foram implementadas no país. Nesse mesmo período podemos constatar que houve um aumento de 20,8% no que tange a implementação de legislações voltadas ao patrimônio material e 67,7% voltadas ao patrimônio imaterial.

Podemos entender esses dados como o resultado de um ambiente favorável ao desenvolvimento e implementação de políticas voltadas ao campo da cultura que confluuiu com a onda de discursos pró diversidade cultural que floresceu na década de 2000. Soma-se a esse fato a aprovação, em 2014, do Plano Nacional de Cultura que tinha como quinta meta implantar o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural (SNPC) e chegar à marca de 60 % dos municípios com legislação e política de patrimônio instituídas, até 2020.

Contudo, temos observado que os municípios pouco tem se preocupado com essa competência. De acordo com os dados fornecidos pelo último Munic, realizado em 2018, dos 5570 municípios brasileiros, somente 1769 possuem legislação de proteção ao patrimônio cultural, o que representa 31,76%. Essa disparidade se apresenta ainda maior quando observamos a quantidade de municípios por região do país, mais de 59% dos municípios brasileiros com legislação sobre proteção do patrimônio se concentram na região sudeste. As regiões Centro-Oeste e Norte apresentam os índices mais baixos, respectivamente, 5,3% e 3,6%.

Quando observamos os dados referentes a natureza dos bens tombados pela legislação municipal constatamos uma certa tendência a legislar e desenvolver políticas voltadas ao patrimônio material. Dos 1643 municípios 66,3% possuem legislação para patrimônios materiais e 33,6% para patrimônios imateriais. Notamos que a noção norteadora das políticas patrimoniais municipais ainda são pautadas – não diferentemente do governo Federal – no imaginário de preservação conservacionista e monumentalista, consistindo ao poder públicas as tarefas de resgatar, preservar e custodiar especialmente os bens históricos capazes de exaltar a nacionalidade ou regionalismo, de ser símbolos de coesão e grandeza (CANCLINI, 1993, p.23). O que nos leva a repensar se as nossas legislações, tanto locais como nacionais, satisfazem às urgências e demandas atuais do campo, levando em consideração que o patrimônio para além de uma função de transposição ao passado, possui uma faceta, ou melhor, uma função máxima, que é a função ativa ou social (CANCLINI, 1993; VELOZO, 2004; GONÇALVES, 2009).

Canclini salienta que a crítica não deve ser especificamente ao modelo de patrimonialização, ou como ele classifica, ao imaginário de preservação conservacionista e monumentalista, pois “se ha señalado varias veces que la salvaguarda del patrimonio es eficaz si toma en cuenta las grandes obras junto con los sistemas constructivos y los usos contextuales del espacio” (1993, p. 23), mas aos perigos de ordem política que esta pode conotar, dado que

“[...] es grande la tentación de asociar al Estado con las herencias monumentales para legitimar el sistema político actual: se manifiesta así la voluntad de defender lo propio, se busca significar el arraigo histórico de quienes lo conservan y ‘reinauguran’ después de restaurarlo, y en la forma más plena de apropiación se le usa como sede física de un organismo oficial.” (ibid., 23)

### 3. Conclusões

Em linhas gerais, observamos que há um grande, mas lento, processo de modernização e transformação, no que tange às políticas voltadas ao patrimônio. Percebemos também que o imaginário e as ideologias tanto políticos, como as de governantes e gestores públicos influem nas tomadas de decisão e ações não só voltadas ao campo da cultura – especificamente ao patrimônio –, mas em todas as outras áreas de disputas de poder.

Nessa perspectiva compreende-se que longo é o caminho que os municípios e seus atuais gestores terão de percorrer acerca da gestão do patrimônio. Mesmo diante do protagonismo de alguns municípios quanto o fomento e gestão à cultura e ao patrimônio, deve-se fomentar e desenvolver ações mais amplas sobre as emergências acerca do patrimônio levando em conta a dimensão simbólica e identitária da sociedade.

Entendemos que o governo municipal deve planejar, conveniar, buscar articular com outras esferas e instituições, sobretudo o IPHAN, no objetivo de preparar seus técnicos e aprimorar, bem como revitalizar as ações e projetos acerca da preservação, fomento e democratização dos bens patrimoniais

Deve-se transcender o ideário preservacionista de “pedra e cal”, como modelo básico de gestão, de modo a ampliar a visão e amparar cada vez mais os bens imateriais (intangíveis). Entendemos que uma política patrimonial não deve se limitar a somente tomba um bem, deve ir para além disso, outros aspectos devem emergir desse ponto; deve-se primar na participação social, levar em consideração os grupos sociais e práticas culturais que compõem a sociedade da região, para que não se tenham patrimônios sem ressonância social.

### Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Cultura. *As metas do Plano Nacional de Cultura*. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília: MinC, 2012.

CALABRE, Lia. Cultura, territorialidade e direitos: a gestão municipal de cultura. In: Carneiro, Juliana & Baron, Lia. (org.) *Gestão Cultural*. Niterói: Niterói Livros, 2018.

CALABRE, Lia. Gestão Cultural municipal na contemporaneidade. In: \_\_\_\_\_. (org.) *Políticas Culturais: reflexões e ações*. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

CANCLINI, Néstor García. Los usos sociales del Patrimonio Cultural. *Cuadernos Etnología*, 1993.

GONÇALVES, J. R. S. O patrimônio como categoria de pensamento. In: Abreu, R. y CHAGAS, M (org.) *Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC*, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protexao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Último acesso em:

VELOSO, Mariza. Patrimônio imaterial, memória coletiva e espaço público. In: TEIXEIRA, J. G.; GARCIA, M. V.; GUSMÃO, R. (org.) *Patrimônio imaterial, performance cultural e (re)tradicionalização*. Brasília: ICS-Unb, 2004.