

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NOVOS DIREITOS, NOVOS SUJEITOS

SORAIA DA CONCEIÇÃO DAS GRAÇAS BENTO

**A MERCANTILIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO CONTEXTO DO  
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA REVISITAÇÃO DO  
'PROGRAMA ICMS PATRIMÔNIO CULTURAL' EM MINAS GERAIS A  
PARTIR DA INTERAÇÃO ENTRE DIREITO E ECONOMIA**

Ouro Preto

2021

SORAIA DA CONCEIÇÃO DAS GRAÇAS BENTO

**A MERCANTILIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO CONTEXTO DO  
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA REVISITAÇÃO DO  
‘PROGRAMA ICMS PATRIMÔNIO CULTURAL’ EM MINAS GERAIS A  
PARTIR DA INTERAÇÃO ENTRE DIREITO E ECONOMIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Novos Direitos, Novos Sujeitos.

Linha de Pesquisa: Novos Direitos, Desenvolvimento e Novas Epistemologias.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Magno de Souza Paiva.

Coorientador: Prof. Dr. Felipe Comarela Milanez.

Ouro Preto

2021

## SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

B478m Bento, Soraia da Conceição das Graças.

A mercantilização do patrimônio cultural no contexto do Estado Democrático de Direito [manuscrito]: uma revisitação do 'Programa ICMS Patrimônio Cultural' em Minas Gerais a partir da interação entre direito e economia. / Soraia da Conceição das Graças Bento. - 2021.  
199 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Magno de Souza Paiva.

Coorientador: Prof. Dr. Felipe Comarela Milanez.

Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.  
Escola de Direito, Turismo e Museologia. Graduação em Direito .

1. Patrimônio cultural. 2. Mercantilização. 3. Pluralismo cultural. 4. Direito e economia. I. Milanez, Felipe Comarela. II. Paiva, Carlos Magno de Souza. III. Universidade Federal de Ouro Preto. IV. Título.

CDU 340.12:719(815.1)

Bibliotecário(a) Responsável: Sione Galvão Rodrigues - CRB6 / 2526



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Soraia da Conceição das Graças Bento**

A Mercantilização do Patrimônio Cultural no Contexto do Estado Democrático de Direito: Uma Revisitação do "Programa ICMS Patrimônio Cultural" em Minas Gerais a partir da Interação entre Direito e Economia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Mestrado em Direito

Aprovada em 13 de julho de 2021

### Membros da banca

Professor Doutor Carlos Magno de Souza Paiva - Orientador (Universidade Federal de Ouro Preto)  
Professor Doutor Felipe Comarela Milanez - Coorientador (Universidade Federal de Ouro Preto)  
Professor Doutor Francisco Humberto Cunha Filho - (Universidade de Fortaleza)  
Professora Doutora Natália de Souza Lisboa - (Universidade Federal de Ouro Preto)

Carlos Magno de Souza Paiva, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito no Repositório Institucional da UFOP em 08/11/2021



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Magno de Souza Paiva, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 08/11/2021, às 19:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0242404** e o código CRC **1F4F98B1**.

A todas as vozes silenciadas e invisibilizadas, especialmente àquelas que padecem sob o rigor do poder econômico. Sigamos firmes!

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, fonte inesgotável de saúde e força nesses tempos complicados!

Agradeço aos meus pais, Geralda e Edson, por nunca medirem esforços para realizar os meus sonhos!

Gratidão a Luciano e a Emanuela, pelas incontáveis horas de paciência com minhas lamentações.

Agradeço ao Marco Medírcio e a Marcela Brazil, eternos irmãos de alma!

Obrigada ao Gabriel, Yasmin, Luana e Matheus, fontes de alegria e esperança na minha vida!

Agradeço aos amigos do NEPAC/UFOP, em especial, Adrian Paixão, Bruna Kai, Carolina Rodrigues, Gabrielle Luz, Isabela Cunha, Laura Paulo, Nizea Coelho, Yasmin de Deus, sem os quais o amor e o respeito pelo direito ao patrimônio cultural não passariam de devaneios!

Às parceiras de escritas, Laura Dias Rodrigues de Paulo e Gabrielle Luz Campos, obrigada pela honra em compartilhar o conhecimento de vocês!

Gratidão aos professores e colegas de mestrado no PPGD/UFOP, interlocutores admiráveis que mudaram e moldaram o meu pensamento acadêmico!

Agradeço ao meu orientador, Dr. Carlos Magno de Souza Paiva, pelas intensas horas dedicadas a este trabalho! E ao meu coorientador, Dr. Felipe Comarela Milanez, pelo terno auxílio e incomparável crença nesta pesquisa!

Obrigada à FAPEMIG, pelo incentivo a este trabalho!

“Ser amor para quem anseia  
Solidão de casa cheia  
Dar a voz que incendeia  
Ter um bom motivo para acreditar”.

(Milton Nascimento; Tiago Iorc, **Mais Bonito não há**, 2017).

## RESUMO

Na medida em que o direito ao patrimônio cultural passa a ser reconhecido como um novo direito, portador de valores socioculturais representativos da mais plural diversidade da sociedade brasileira, a mercantilização do patrimônio cultural, imposta pela realidade contemporânea, torna-se uma ameaça ao seu reconhecimento como instrumento passível de consolidar a democracia. Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº 12.040/1995 passou a definir novos critérios para o repasse do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios, dentre eles o critério patrimônio cultural, e, com ela, criou-se um programa que estimula as ações de salvaguarda dos bens protegidos pelos municípios, por meio de transferência de recursos. Por outro lado, pôde-se observar um aumento considerável no número de bens protegidos enquanto patrimônio cultural em diversos municípios mineiros. Analisou-se o fenômeno desse crescimento exponencial no número de bens protegidos pelos instrumentos jurídicos estatais, sob o viés da interação entre a Economia e o Direito. Pretendeu-se aplicar os resultados dos experimentos da Escola Comportamental da Análise Econômica do Direito para influenciar a análise de normas jurídicas, propiciando uma maior eficiência na persecução dos valores eleitos pela sociedade como relevantes, especialmente a pluralidade e a diversidade cultural. Buscou-se contribuir para que as escolhas relativas às políticas públicas de proteção e promoção ao patrimônio cultural no Estado de Minas Gerais sejam juridicamente mais eficientes e socialmente mais eficazes, com a finalidade de afastar a mercantilização do patrimônio cultural e garantir o exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e a metodologia empregada foi a jurídico-propositiva, de cunho transdisciplinar. Verificou-se que a mercantilização do patrimônio cultural é uma externalidade negativa e perversa à qual o Programa ICMS Patrimônio Cultural deu origem. Argumentou-se que, se as decisões forem evidenciadas por um raciocínio reflexivo, embasado pelo respeito à diversidade e à consciência de que o patrimônio cultural deve ser protegido na medida de sua representatividade e valoração por parte das mais diversas comunidades que integram a sociedade, é possível alcançar as exatas finalidades desejadas pelas normas jurídicas a serem aplicadas, bem como distribuir de forma mais eficiente os recursos oriundos do Programa ICMS Patrimônio Cultural, afastando a proeminência do fator financeiro e aproximando as comunidades dos bens culturais mais representativos de seus valores.



Palavras-chave: Patrimônio cultural; Estado Democrático de Direito; Mercantilização; Direito e Economia.

## ABSTRACT

To the extent that the right to cultural heritage is recognized as a new right, bearing sociocultural values representative of the most plural diversity of Brazilian society, the commodification of cultural heritage, imposed by contemporary reality, becomes a threat to its recognition as instrument capable of consolidating democracy. In Minas Gerais, State Law No. 12,040 / 1995, started to define new criteria for the transfer of the Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS) to the municipalities, among them the cultural heritage criterion and, with it, a program that encourages actions to safeguard the assets protected by the municipalities, through the transfer of resources. On the other hand, there was a considerable increase in the number of assets protected as cultural heritage in several municipalities in Minas Gerais. The phenomenon of this exponential growth in the number of goods protected by state legal instruments was analyzed, under the bias of the interaction between the Economy and the Law. It was intended to apply the results of the experiments of the Behavioral School of Economic Analysis of Law to influence the analysis of legal norms, providing greater efficiency in the pursuit of values elected by society as relevant, especially plurality and cultural diversity. We sought to contribute so that the choices related to public policies for the protection and promotion of cultural heritage in the state of Minas Gerais are legally more efficient and socially more effective, with a view to removing the commercialization of cultural heritage and guaranteeing the exercise of citizenship in the State Democratic Right. Bibliographic research was carried out and the methodology was legal-propositional, of a transdisciplinary nature. It was found that the commercialization of cultural heritage is a negative and perverse externality that the program gave rise to. It was argued that, if decisions are evidenced by reflective reasoning, based on respect for diversity and the awareness that cultural heritage must be protected to the extent of its representativeness and appreciation by the most diverse communities that make up society, it is possible to achieve the exact purposes desired by the legal rules to be applied, as well as a more efficient distribution of resources from the ICMS Cultural Heritage Program, removing the prominence of the financial factor and bringing communities closer to the cultural assets most representative of their values.

Keywords: Cultural heritage; Democratic state; Commodification; Law and Economics.

## LISTA DE SIGLAS

AED	Análise Econômica do Direito
AED	Comportamental - Escola Comportamental da Análise Econômica do Direito
BI	Bens imóveis
BM	Bens móveis
CF/34	Constituição Federal de 1934
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
COMPAT/Mariana	Conselho de Patrimônio Cultural de Mariana
CONEP/MG	Conselho Estadual do Patrimônio Cultural do Estado de Minas Gerais
CP	Conjuntos urbanos ou paisagísticos localizados em zonas urbanas ou rurais
DN	Deliberações normativas
EP	Educação patrimonial municipal
FJP	Fundação João Pinheiro
FUMPAC	Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IEPHA/MG	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
IPAC	Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural
IPHAN	Instituto Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MinC	Ministério da Cultura
NH	Núcleo histórico urbano
ONU	Organização das Nações Unidas
PCL	Planejamento e Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e outras ações
RI	Registro de bens imateriais em nível federal, estadual e municipal
SPHAN	Serviço Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
TCE/MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> - Taxa de adesão dos municípios mineiros ao critério patrimônio cultural de 1996 a 2020 .....	<b>135</b>
<b>TABELA 2</b> - Valores do repasse correspondente ao critério patrimônio cultural entre 1997 e 2020 .....	<b>136</b>
<b>TABELA 3</b> - Evolução normativa para distribuição do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais .....	<b>140</b>
<b>TABELA 4</b> - Normativas do IEPHA/MG e variáveis consideradas para a geração de pontuação no programa .....	<b>142</b>
<b>TABELA 5</b> - Classificação dos 5 municípios mineiros que obtiveram maior pontuação no critério patrimônio cultural entre 1996 e 2020 .....	<b>155</b>
<b>TABELA 6</b> - Pontuação e repasses de recursos ao município de Mariana entre os anos 2002 e 2020 .....	<b>159</b>
<b>TABELA 7</b> - Paralelo entre a pontuação relativa aos tombamentos municipais, tombamento geral e pontuação total no Programa ICMS Patrimônio Cultural de Mariana entre os exercícios de 2002 a 2020 .....	<b>160</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 O DIREITO AO PATRIMÔNIO CULTURAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1 O direito ao patrimônio cultural como um novo direito</b> .....	<b>28</b>
<b>2.2 A relevância do direito ao patrimônio cultural na sociedade contemporânea</b> .....	<b>48</b>
<b>2.3 O patrimônio cultural como um instrumento para a consolidação da democracia</b> .....	<b>57</b>
<b>3 A MERCANTILIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS</b> .....	<b>66</b>
<b>3.1 Relação entre desenvolvimento sustentável e economia: repercussão no direito ao patrimônio cultural</b> .....	<b>71</b>
3.1.1 A relação entre o patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável .....	<b>75</b>
3.1.2 A mercantilização do patrimônio cultural .....	<b>82</b>
3.1.3 Articulação entre a mercantilização do patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável .....	<b>90</b>
<b>3.2 O patrimônio cultural mercantilizado: efeitos sobre a referencialidade e o risco da padronização e do engessamento</b> .....	<b>92</b>
<b>3.3 O revés da mercantilização: as possibilidades de desenvolvimento sustentável a partir do patrimônio cultural</b> .....	<b>96</b>
<b>4 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O DIREITO AO PATRIMÔNIO CULTURAL</b> .....	<b>105</b>
<b>4.1 Breves considerações sobre a Análise Econômica do Direito (AED)</b> .....	<b>105</b>
<b>4.2 Da opção pela escola comportamental da Análise Econômica do Direito</b> .....	<b>108</b>
<b>4.3 A contribuição da Análise Econômico-Comportamental do Direito para os novos direitos</b> .....	<b>112</b>
<b>4.4 A relação transdisciplinar entre a AED Comportamental e o direito ao patrimônio cultural: relevância da eficiência jurídica e da eficácia social</b> .....	<b>119</b>
4.4.1 Da eficiência jurídica e da eficácia social (efetividade) .....	<b>121</b>
<b>4.5 Análise Econômica do Direito a partir de uma perspectiva comportamental: uma nova proposta para as escolhas referentes ao patrimônio cultural brasileiro</b> .....	<b>124</b>
4.5.1 Do funcionamento da ferramenta metodológica AED Comportamental e sua aplicação no direito ao patrimônio cultural .....	<b>127</b>

<b>5 A LEGISLAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL PODE CONDICIONAR AS DECISÕES QUE O MERCANTILIZA? “REPASSE DO ICMS AOS MUNICÍPIOS CRITÉRIO PATRIMÔNIO CULTURAL”: LEGISLAÇÃO COMO ESTÍMULO E LIMITE À PROTEÇÃO DO DIREITO AO PATRIMÔNIO CULTURAL .....</b>	<b>132</b>
<b>5.1 Normativas relativas ao critério patrimônio cultural .....</b>	<b>132</b>
<b>5.2 Caso emblemático: reflexões a respeito da experiência de Mariana, em Minas Gerais .....</b>	<b>153</b>
<b>5.3 É possível compatibilizar o Programa ICMS Patrimônio Cultural com a nova abordagem do direito ao patrimônio cultural? .....</b>	<b>163</b>
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>169</b>
<b>7 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>175</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os direitos refletem os estágios de desenvolvimento das sociedades, revelando seus estilos e modos de viver. A efetiva harmonização da convivência humana exige uma discussão interdisciplinar da ciência jurídica, fato que demonstra os valores éticos-sociais como absolutamente imprescindíveis à nova realidade social, concebendo-se novos regramentos sempre com uma dimensão natural e outra cultural, em constante interpenetração (SCHWENCK, 2002).

Entende-se que as transformações de sentido pelas quais passam os valores básicos da tradição democrática são importantes para que as pretensões das demandas políticas dos grupos minoritários sejam absorvidas pelo ordenamento jurídico. Dessa maneira, na medida em que expressam como esses valores se mostram restritos ou limitados para sanar as carências dos grupos envolvidos com essas demandas, tais grupos estimulam uma reformulação nos significados desses valores, o que leva a uma sociedade mais democrática e aberta (ALMEIDA, 2014).

Nesses termos, observa-se que os estudos dedicados ao direito ao patrimônio cultural, realizados no Brasil, em vários momentos, parecem relegar a especificidade do tema somente ao regime de proteção jurídica dos bens culturais. Ademais, o patrimônio cultural brasileiro tem se mostrado relevante somente no que se refere ao valor financeiro dele decorrente, como gerador de renda e emprego, fomentador do crescimento da economia nacional. Nesse sentido, tornou-se imperioso iniciar os estudos na busca por identificar as consequências dessa mercantilização do patrimônio cultural, especialmente para as comunidades ocultadas e sob a percepção do direito ao patrimônio cultural como um ramo autônomo dentro do direito brasileiro.

Cabe realçar que se percebe um movimento histórico de mudança social e de luta pela liberdade cultural que resultam numa transformação do conceito e no fortalecimento do direito ao patrimônio cultural como ramo autônomo e com objeto específico, na tentativa das comunidades em manter sua diversidade no mundo globalizado. Porém, a expansão da liberdade exige diretrizes e políticas públicas explícitas e multiculturais, numa transformação consciente das comunidades que integram a sociedade.

Dessa maneira, cumpre destacar a qual sentido conferido ao direito ao patrimônio cultural essa pesquisa se refere. Com base na Constituição Federal de 1988 (CF/88), o direito ao patrimônio cultural é um direito difuso que integra os direitos culturais e se destina a regular as questões jurídicas inerentes aos significados dos bens e manifestações culturais, de



natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência às identidades, à ação e às memórias dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (BRASIL, 1988). Portanto, considera-se que o direito ao patrimônio cultural é um potencial interlocutor das identidades e da diversidade cultural entre as gerações humanas, oriundo da resistência das memórias e das identidades das mais plurais comunidades envolvidas.

Na medida em que o direito ao patrimônio cultural passa a ser reconhecido como um novo direito, portador de valores socioculturais representativos da mais plural diversidade da sociedade brasileira, a mercantilização desse patrimônio cultural, imposta pela realidade contemporânea (política neoliberal e capitalista), torna-se uma ameaça ao seu reconhecimento como instrumento passível de consolidar a democracia, o que requer, portanto, um olhar especial por parte dos estudiosos do instituto.

É justo dizer que as escolhas e decisões tomadas pela administração pública no Estado Democrático de Direito atingem substancialmente a vida dos cidadãos. E o que se observa em relação ao direito ao patrimônio cultural e aos bens a ele relacionados (materiais e imateriais) é que os gestores públicos têm optado pela implementação de políticas públicas associadas a diretrizes macroeconômicas e à disponibilidade financeira, sob a justificativa da existência de limitações fáticas (reserva do possível) (BAHIA, 2014).

Em épocas de escassez de recursos financeiros, as escolhas dos gestores públicos se tornam ainda mais relevantes, já que a escolha pressupõe preferências, uma vez que, ao se escolher proteger juridicamente determinados bens culturais, fatalmente, se escolhe não proteger outros. E, no caso do direito ao patrimônio cultural, a preocupação se refere à preferência pelos valores financeiros em detrimento dos valores socioculturais.

A ideia é balancear o crescimento econômico com o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o preâmbulo do Decreto Federal nº 6.177/2007, que promulgou a Convenção da Unesco sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005), retrata que “as atividades, bens e serviços culturais possuem dupla natureza, tanto econômica quanto cultural, uma vez que são portadores de identidades, valores e significados, não devendo, portanto, ser tratados como se tivessem valor meramente comercial”.

Como parâmetro para esta pesquisa, utilizou-se a Lei Estadual de Minas Gerais nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995 (e suas atualizações), que passou a definir novos critérios para o repasse do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre

Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos municípios, dentre eles o critério patrimônio cultural.

Essa medida deu origem a um programa de incentivo à preservação do patrimônio cultural mediante transferência de recursos para os municípios que resguardem seu patrimônio pelo intermédio de políticas públicas relevantes. O programa estimula as ações de salvaguarda dos bens protegidos pelos municípios, por meio do fortalecimento dos setores responsáveis pelo patrimônio das cidades e de seus respectivos conselhos, em uma ação conjunta com as comunidades locais (IEPHA, 2016).

A partir da criação dessa lei, iniciou-se um processo dinâmico, visando estimular a descentralização de ações de proteção e valorização do patrimônio cultural de Minas Gerais, estimulando o envolvimento dos municípios. A fim de participar do Programa ICMS Patrimônio Cultural, os municípios devem seguir as regras dispostas nas deliberações normativas que estejam em vigor e atender a todas as exigências definidas, em especial ao que se refere à gestão, proteção, salvaguarda e promoção do patrimônio cultural.

Como todo processo dinâmico, este também está sujeito a mudanças, de maneira a possibilitar um constante aprimoramento e melhor eficácia da competência local no gerenciamento do seu patrimônio cultural. Dessa maneira, por meio da análise das escolhas realizadas no Estado de Minas Gerais, especialmente em razão do Programa ICMS Patrimônio Cultural, tentou-se encontrar meios de mitigar a arraigada visão do patrimônio cultural como fonte de recursos e gerador de renda, fato que apenas prejudica os bens culturais e a aproximação da sociedade civil, por não se sentir integrada a esses bens e representada por eles, além de afastar a soberania popular das decisões políticas relacionadas à própria sociedade civil, fundamento do Estado Democrático de Direito.

Especificamente em Minas Gerais, muitas das políticas públicas voltadas à proteção do patrimônio cultural, em realce as municipais, são destinadas ao aumento da pontuação no Programa ICMS Patrimônio Cultural, com vistas a ampliação do repasse de recursos por parte do Estado. O que se pôde observar por meio da análise do referido programa é que se trata de uma política voltada a proteger aqueles bens através dos quais pode decorrer um maior repasse de recursos, e por vezes tais bens não abarcam a diversidade cultural brasileira, em detrimento daqueles bens que se enquadram no conceito de patrimônio cultural, observadas as diretrizes dos novos direitos e do Estado Democrático de Direito.

A redistribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS, pertencente aos municípios, é reconhecida nacionalmente como uma das políticas públicas pioneiras e

eficazes de municipalização da proteção e promoção do patrimônio cultural. O resultado desta política mostra que mais de 90% dos municípios mineiros contam, hoje, com um Conselho Municipal de Patrimônio Cultural atuante e, portanto, efetivam a gestão de seus bens culturais (IEPHA, 2021). Por outro lado, foi possível observar um aumento considerável no número de bens protegidos enquanto patrimônio cultural em diversos municípios mineiros.

O que se pretendeu analisar foi o fenômeno desse crescimento exponencial no número de bens protegidos pelos instrumentos jurídicos estatais, sob o viés da interação entre a Economia e o Direito, a fim de evitar a valorização do patrimônio cultural exclusivamente pelo retorno financeiro que ele pode gerar, buscando identificar as consequências da mercantilização do patrimônio cultural, especialmente para as comunidades ocultadas e sob a percepção do Estado Democrático do Direito.

Para tanto, demonstrou-se o alegado por meio da análise dos dados do município de Mariana, com o objetivo principal de revisitar o Programa ICMS Patrimônio Cultural e contribuir para que as escolhas relativas ao patrimônio cultural sejam juridicamente mais eficientes e socialmente mais eficazes, no sentido de proteger os bens culturais mais representativos da comunidade, em favor da diversidade cultural e com vistas a garantir o exercício da cidadania dentro do Estado Democrático de Direito.

Não se trata de ignorar os potenciais econômicos ligados ao patrimônio cultural, até porque é necessário conciliar a proteção e a promoção do patrimônio à sustentabilidade cultural. A tensão é gerada no fato de a gestão pública se pautar, preponderantemente, no retorno financeiro, relegando os demais valores intrínsecos ao patrimônio cultural.

Com base nessas informações e partindo do pressuposto de que se vive numa sociedade plural, descentrada e pautada na diversidade, a importância do trabalho, a sua razão de ser, justifica-se na necessidade de embasar o processo de escolhas e as decisões dos gestores públicos, relativas ao Programa ICMS Patrimônio Cultural, na perspectiva dos novos direitos e a partir da interação entre a Economia e o Direito, fazendo com que a discricionariedade, própria dessas decisões administrativas, torne-se mais inclusiva e representativa dos valores socioculturais das mais diversas comunidades.

O marco teórico da presente pesquisa é o Estado Democrático de Direito, à luz da proposta teórica de Boaventura de Sousa Santos, marcada pela ideia do direito emancipatório (e não regulatório), participativo, pluralista e aberto, vinculado à noção de comunidades e voltado à potencial emancipação social, na luta pelo reconhecimento igualitário das diferenças. Entende-se que é a partir da consolidação desse conceito que a prática de

envolvimento social para o desenvolvimento da política cultural, tendo por base ações conjuntas e a partilha do poder decisório entre Estado e sociedade civil, começou a ser desenvolvida em contraponto à política pública de cultura centralizadora, que buscava criar uma identidade única e desprezava outras identidades no país.

A opção pelo marco teórico do Estado Democrático de Direito diz respeito ao fato de se buscar conciliar as práticas democráticas de soberania popular, participação social e os valores socioculturais inerentes ao direito ao patrimônio cultural com as políticas públicas e as práticas contemporâneas de sustentabilidade e mercantilização desse patrimônio. Portanto, a escolha tem relação com a necessidade de se efetivar a democratização das decisões relativas ao direito ao patrimônio cultural no Brasil, conciliando uma democracia representativa, pluralista e livre, com uma democracia participativa efetiva (SILVA, 2005).

Nesse sentido, é importante destacar a relevância da legítima e efetiva participação democrática do povo nos mecanismos de produção e controle do direito e das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder estatal (SILVA, 2005). Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos: “Temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza” (SANTOS, 2009, p. 18) e “[...] daí a necessidade de conceber a democracia como uma nova gramática social que rompa com o autoritarismo, o patrimonialismo, o monolismo cultural, o não reconhecimento da diferença” (SANTOS, 2016, p. 18).

No contexto do Estado Democrático de Direito, para que a justiça social se realize, o Estado é responsável pela proteção dos menos beneficiados e pela regulação de relações econômicas e sociais, valendo-se de políticas públicas como forma de intervenção no desenvolvimento econômico e nos problemas sociais. Nesse sentido, cabe à sociedade bem ordenada a responsabilidade pela organização de estruturas institucionais que propiciem iguais direitos e oportunidades a todos, sem distinção de qualquer tipo, inclusive cultural (VITA, 2002).

No Brasil, foi quase sempre o poder público quem determinou o que deveria ser preservado, protegido ou esquecido enquanto patrimônio cultural. Criou-se uma espécie de memória nacional oficial, excludente e celebrativa (FERNANDES, 2016). As concepções acerca da cultura e do patrimônio cultural adotadas pela legislação e instituições de proteção e promoção cultural no Brasil foram influenciadas pelas transformações políticas, sociais e econômicas pelas quais o país passou ao longo dos anos. Foi o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 (BRASIL, 1937), já no regime autoritário, que fixou o conceito do que é

patrimônio cultural, bem como fixou as bases para a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional (CUNHA; PAULO, 2018).

Construído o conceito normativo e sua conseqüente prática preservacionista para o período moderno, faltava ao Estado conseguir alcançar no povo brasileiro o sentimento de pertencimento e o hábito de preservação dos seus bens culturais. Esse passa a ser o novo desafio estatal em relação ao patrimônio cultural (MIRANDA, 2012), no sentido de consolidar sua importância e reconhecê-lo como um direito autônomo, portador de normas e institutos próprios.

Nesse passo, a relação entre quem é efetivamente representado pelo patrimônio protegido como cultural e como os membros desses grupos querem ser representados é que tenciona a dinâmica das políticas públicas de patrimônio e seus principais desafios no Brasil (CHUVA, 2020). A leitura de bens enquanto patrimônio cultural pressupõe as condições de acesso pela população a significações e valores que justifiquem a sua preservação (FONSECA, 2005).

Embora se possa reconhecer um certo avanço social da política de preservação do ponto de vista conceitual, esforços de gestão e relativa descentralização, o patrimônio cultural continuou sendo referenciado pelo poder público. Seja na vertente da cultura de massa, que bem serve aos propósitos do Estado, seja por razões institucionais ou de ordem diversa, verifica-se a tendência estatizante no Brasil até 1988, quando o constituinte rompeu com o monopólio do Estado no tocante à política de proteção aos direitos culturais (PIRES, 2010).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 216, ampliou o conceito de patrimônio cultural estabelecido pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, incorporando a concepção de referência cultural e a definição dos bens passíveis de reconhecimento, sobretudo os de caráter imaterial. Não sem razão, a CF/88, chamada popularmente de constituição cidadã, em seu art. 215, garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais (entre os quais se situa o direito ao patrimônio cultural), bem como acrescenta dispositivos sobre a proteção estatal das manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e das de outros grupos do processo civilizatório nacional, além de criar reserva legal para fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais (COSTA, 2012).

O que se observa é que houve uma mudança de paradigma tanto no conceito quanto na tutela do patrimônio cultural, para que possam servir de instrumento na construção da democracia, colocando as pessoas e os valores humanos como centro amplo e interdisciplinar

do patrimônio cultural, a fim de superar valores anteriormente consagrados, como beleza e monumentalidade, e alcançar a representatividade social (SANTOS, 2009).

O atual contexto jurídico tem se voltado à valorização da dignidade, memórias, identidades, modos de vida e culturas tradicionais, numa tentativa de reconhecer a pluralidade e a diversidade cultural. Dessa maneira, é meritório destacar que o patrimônio cultural vai integrar a mais variada seara de culturas dos mais diversos grupos sociais brasileiros, valorizando cada uma delas e respeitando sua representatividade para aquela determinada comunidade. Isso significa dizer que reconhecer o direito ao patrimônio cultural diverso constitui um exercício de alteridade e cidadania dentro do Estado Democrático de Direito.

Importante destacar que a pesquisa se justifica dentro da área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, “Novos Direitos, Novos Sujeitos”, na qual se insere, uma vez que pretende demonstrar o direito ao patrimônio cultural como um novo direito, representante dos valores, das identidades e das memórias dos mais diversos grupos formadores da sociedade brasileira, consagrando-se como um ramo jurídico autônomo e com objeto específico. Pressupõe-se uma nova epistemologia sobre o tema, o que demanda a descoberta de novas fontes de juridicidade, instrumentos jurídicos mais flexíveis, ágeis, democráticos, abrangentes e eficientes, capazes de regular a diversidade de conhecimentos e fenômenos que o engendram, bem como as mais complexas situações e perspectivas que o envolvem. Políticas públicas e decisões enviesadas apenas pela vertente financeira afastam a proteção dos bens que podem ser culturalmente mais significativos e representativos para a sociedade.

No que tange à aderência à Linha de Pesquisa “Novos Direitos, Desenvolvimento e Novas Epistemologias”, a partir deste estudo, espera-se fazer uma releitura do Programa ICMS Patrimônio Cultural e dos institutos jurídicos a ele relacionados, embasada na AED Comportamental, buscando reconhecer as novas epistemologias a favor da inclusão de parte da sociedade que não se reconhece como pertencente e interessada no patrimônio cultural, rejeitando a exclusividade da questão financeira como principal motivo de salvaguarda do patrimônio cultural. Ainda, espera-se apresentar uma nova epistemologia transdisciplinar que limite e passe a embasar as decisões dos gestores públicos, fugindo do exclusivo direcionamento financeiro outrora utilizado, a fim de que essas decisões relacionadas ao patrimônio cultural não se limitem ao viés econômico, mas sejam exemplos da interação entre Estado e sociedade na democracia brasileira.

A metodologia utilizada, qualitativa e quantitativa, de natureza exploratória, foi desenvolvida por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, com o escopo de realizar uma revisitação no processo de escolhas ligadas ao direito ao patrimônio cultural, especialmente em face do Programa ICMS Patrimônio Cultural no Estado de Minas Gerais. Como marco teórico, tem-se o Estado Democrático de Direito, tomando por base a interação existente entre a Economia e o Direito.

A pesquisa privilegiou a análise do caso de referência do Estado de Minas Gerais, relativo aos dados do Programa ICMS Patrimônio Cultural. Realizou-se a análise dos dados quantitativos e qualitativos do referido programa, pertencentes ao acervo documental já produzido pelo Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA/MG) e pela Fundação João Pinheiro (FJP), em especial os dados utilizados nas tabelas de pontuação dos exercícios financeiros de 1996 a 2020 e as deliberações normativas do mesmo período.

Corroboradas pela austera crise econômica que assola o Brasil, especialmente nos municípios, percebe-se que as escolhas tomadas em relação aos bens culturais que integram o Programa ICMS Patrimônio Cultural têm sido embasadas, substancialmente, por uma justificativa financeira, em que pese os demais aspectos sociológicos, culturais, políticos e éticos que também norteiam a práxis da Administração Pública. Assim, as decisões estão cada dia mais direcionadas à geração de renda e lucro, limitando o direito ao patrimônio cultural apenas ao seu viés essencialmente financeiro, fenômeno denominado de mercantilização do patrimônio cultural.

A visão fundamentalmente financeira conferida aos bens culturais relega a um segundo plano os valores socioculturais, essenciais à referencialidade do patrimônio cultural. Amparada na perspectiva democrática e embasada na sustentabilidade cultural, deve-se questionar e analisar as consequências dessa mercantilização do patrimônio cultural. Para tanto, Clésio Barbosa Lemos Júnior (2012) ressalta que os juristas ainda não possuem qualquer instrumental analítico robusto para descrever a realidade sobre a qual exercem juízos de valor ou para prever as prováveis consequências de decisões jurídico-políticas que são seu objeto de análise tradicional. Em síntese, o Direito não possui uma teoria sobre o comportamento humano e, por isso, é necessária a transdisciplinariedade, para auxiliar nas respostas dos problemas jurídicos avançados, complexos e paradigmáticos, como são as demandas referentes ao direito ao patrimônio cultural. Assim, julgou-se apropriada a interação entre Economia e Direito, pois ela permite uma análise mais profunda e eficiente dos dados.

Nesse sentido, a Análise Econômica do Direito Comportamental (AED Comportamental), vertente da Análise Econômica do Direito (AED), tem como um de seus objetivos entender como, a partir das normas, pode-se induzir comportamentos voltados ao bem-estar, alcançar objetivos esperados e induzir externalidades positivas, resultando em benefícios coletivos.

Crucial destacar que a AED não é apenas a análise de recurso e retorno financeiro com vistas a alcançar a maior eficiência econômica nos moldes da matriz neoliberal capitalista. A AED é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar as variadas ferramentas teóricas e empíricas da economia para expandir a compreensão e o alcance do direito, além de aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências.

Portanto, o recorte da pesquisa foi a análise de quais os impactos das normas legais nos comportamentos humanos e nas instituições jurídicas. Essa norma legal é suficiente para atingir a maximização da riqueza sem perder de vista os valores socioculturais do patrimônio cultural? A questão que se discute é como as normas jurídicas podem ou não gerar estímulos para os comportamentos e se estão gerando os comportamentos esperados para alcançar a sua finalidade. Entre o valor que se espera proteger ou garantir, a partir da normatização jurídica, e o que, de fato, resulta da norma há uma distância. E é nesse ponto que AED Comportamental pode ajudar.

No Estado Democrático de Direito a norma flui da sociedade, mas aqui se fala em uma análise do que é posto a partir da valoração que resulta da norma. A norma alcança seu objetivo? Os estímulos criados são suficientes ou adequados para resultar nos comportamentos esperados pelo dever-ser? Trata-se da diferença entre eficácia e efetividade das normas jurídicas, ou seja, da eficiência em gerar os comportamentos esperados em vista de alcançar a sua eficácia.

Assim, utilizou-se como embasamento teórico para a proposição de alterações o conceito de *nudge*, termo cunhado por Cass Sustein e Richard Thaler, traduzido como um “estímulo para as escolhas certas”. Ou seja, qualquer fator que altere significativamente o comportamento dos humanos com vistas à eficácia jurídica.

Importante destacar que os gestores públicos são vistos como “arquitetos de escolhas”. Um arquiteto de escolhas tem a responsabilidade de organizar o contexto no qual as pessoas tomam decisões e são responsáveis por dar uma orientação ou um estímulo para as escolhas



certas (*nudge*), influenciando as pessoas nesse momento de deliberar (SUNSTEIN; THALER, 2009).

Eis o desafio proposto: conciliar as experiências silenciadas e suprimidas da população com a dimensão cultural exteriorizada (POZZER, 2011). Com isso, espera-se chegar a uma política cultural abrangente, na qual não se proteja apenas aqueles bens culturais por meio dos quais os gestores entendam que seja possível alcançar um maior retorno financeiro.

Assim, o questionamento que se pretendeu responder foi: como, através de um raciocínio reflexivo, embasado pela Escola Comportamental da Análise Econômica do Direito (AED Comportamental), pode-se tornar o processo de escolhas administrativas relativas ao Programa ICMS Patrimônio Cultural mais inclusivo e representativo dos valores socioculturais da comunidade, afastando a preponderância da mercantilização do patrimônio cultural? A pretensa resposta é a de que, se motivadas pelos *nudges* adequados às finalidades almejadas, as escolhas dos gestores públicos em relação ao patrimônio cultural podem ser social, cultural e sustentavelmente mais eficientes.

Ainda, apresentou-se uma nova epistemologia transdisciplinar com o intuito de limitar e embasar as decisões dos gestores públicos, fugindo do exclusivo direcionamento financeiro, a fim de que sejam exemplos da interação entre Estado e sociedade na democracia brasileira. Acerca dessa proposição, sugere-se considerar as deliberações dos conselhos municipais para a pontuação no programa; tornar todos os conselhos municipais de patrimônio cultural deliberativos para que possam definir, com autonomia, onde e como aplicar os recursos do Programa ICMS Patrimônio Cultural; pontuar com percentagem maior as manifestações das comunidades ocultadas.

Tendo em vista o contexto apresentado até aqui, parte-se neste momento para a descrição das subdivisões feitas na presente pesquisa. O estudo foi estruturado em quatro capítulos de conteúdo, além da introdução e da conclusão.

No primeiro capítulo de conteúdo, buscou-se analisar a relação entre o direito ao patrimônio cultural e o marco teórico em si, destacando a relevância do direito ao patrimônio cultural para a sociedade contemporânea, especialmente como instrumento consolidador da democracia.

O segundo capítulo do trabalho se destinou a comparar a sustentabilidade cultural e a mercantilização do patrimônio cultural, por meio de uma proposta jurídico-descritiva, apresentando a possibilidade de articulação entre os institutos.

Posteriormente, no terceiro capítulo, foi abordada a relação do direito ao patrimônio cultural com sua mercantilização, por meio da ferramenta de interação entre o Direito e a Economia. Dessa forma, buscou-se comprovar que as escolhas discricionárias administrativas relacionadas ao Programa ICMS Patrimônio Cultural, se embasadas por um raciocínio reflexivo, podem ser mais eficientes do ponto de vista dos valores sociais e da representatividade do direito ao patrimônio cultural. Além disso, defendeu-se que, quando necessário, o direito deve estimular uma mudança no comportamento das pessoas, com o objetivo de conduzir a sociedade a uma situação de maior integração democrática e cidadã, com o menor gasto de recursos possível.

No quarto e último capítulo, os temas discutidos se relacionam com as proposituras fáticas expostas no site do IEPHA/MG e no site da Fundação João Pinheiro, nos anos de exercício compreendidos entre 1996 e 2020, num diálogo transdisciplinar, especialmente entre a Economia e o Direito, buscando apurar as consequências da mercantilização do patrimônio cultural nesse instituto. Como caso emblemático, foram utilizados os dados do município de Mariana, numa reflexão sobre as consequências da mercantilização do patrimônio cultural. Para finalizar, buscou-se revisitar, a partir do Estado Democrático de Direito e do processo de escolhas resultantes da interação entre Direito e Economia, o Programa ICMS Patrimônio Cultural, com o objetivo de utilizar a discricionariedade administrativa para embasar decisões mais inclusivas e representativas dos valores socioculturais da comunidade. Isso com vistas à proteção e à promoção do patrimônio cultural, sob uma perspectiva dos novos direitos e do respeito à diversidade cultural, almejando uma compatibilização entre a mercantilização e a nova abordagem democrática do patrimônio cultural.

## 2 O DIREITO AO PATRIMÔNIO CULTURAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O processo de entendimento do direito ao patrimônio cultural está acompanhado de um deslocamento na compreensão do sentido dos bens culturais e de sua relevância para determinada comunidade<sup>1</sup>. Tal processo também incorpora ao debate relativo ao arcabouço patrimonial temas como patrimônio cultural material e imaterial, inclusão, acessibilidade, valores, escolha, gestão democrática e sustentabilidade, sempre com o propósito de se estabelecer, por meio do próprio patrimônio cultural, um ambiente de reconhecimento e alteridade social (PAIVA, 2014).

Para Carlos Magno de Souza Paiva (2014), tem-se que:

Se antes o patrimônio cultural se limitava aos monumentos históricos, bens e tesouros do passado, hoje, fala-se, inclusive, em proteção da diversidade e ainda na valorização da cultura popular como representações legítimas dos valores culturais. Ocorre que, não se trata de uma mera inversão de significados priorizando o popular em relação ao erudito em um possível giro de valores, mas com a mesma fundamentação teórica hierarquizante. Esse processo é acompanhado de um claro deslocamento na compreensão dos bens culturais (PAIVA, 2014, p. 20).

Já as práticas preservacionistas do patrimônio cultural fazem parte de um processo que sofreu dinâmicas e transformações ao longo tempo, mas sempre carregou disputas políticas, econômicas e simbólicas. Tal dinâmica está associada à constituição de uma cultura jurídica pluralista e democrática, fundada nos valores do poder social compartilhado, que está ligado, também, a uma nova legitimidade e a um procedimento democrático calcado num acordo comunicativo entre sujeitos participantes (WOLKMER, 2007).

No Brasil, foi quase sempre o poder público quem determinou o que deveria ser preservado, protegido ou esquecido. Criou-se uma espécie de memória nacional oficial<sup>2</sup>, excludente e celebrativa (FERNANDES, 2016). Mesmo com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a política de preservação patrimonial ainda estava atrelada ao conceito de identidade nacional (memória mítica, passado homogêneo, história sem conflitos

---

<sup>1</sup> Acompanhando o ensinamento de Francisco Humberto Cunha Filho (2020), para o qual a Constituição Federal de 1988 diferenciou, intencionalmente, os termos comunidade e sociedade. Comunidade se refere ao núcleo social que se envolve de forma afetiva com um determinado bem cultural. Já a sociedade é formada pelo conjunto de pessoas que possuem interesses sociais comuns, mas que não envolvem relações de afeto (CUNHA FILHO, 2020).

<sup>2</sup> Ricardo Oriá Fernandes (2016) é muito incisivo na crítica da invenção de um passado nacional, de uma identidade nacional única. Para maiores informações, ver: FERNANDES, José Ricardo Oriá. O direito à memória: a política do patrimônio cultural no desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: AHMED, Flávio; SOARES, Inês Virginia Soares. **Bens culturais e cidades sustentáveis**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 145-158.

e contradições sociais), o que acabou por determinar como prioridade a proteção do patrimônio edificado e arquitetônico ligado aos eventos históricos notáveis.

Há de se ressaltar os esforços, por parte do poder público, na ampliação dessa proteção, como a instituição do Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, instrumento legal destinado à proteção do patrimônio cultural imaterial brasileiro e que possibilitou o seu reconhecimento e a valorização sociocultural (BENTO, 2020). Tal Decreto foi reforçado pela Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, incorporada pelo Brasil por meio da promulgação do Decreto Federal nº 5.753, de 12 de abril de 2006, a qual acrescenta valores sociais<sup>3</sup> para a preservação de bens enquanto patrimônio cultural imaterial, ou, ainda, pelo Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007, que promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005, instaurando a preservação da diversidade cultural no mundo.

Porém, de nada adianta um arcabouço de legislações e instrumentos jurídicos de proteção se os bens e manifestações de maior relevância cultural para a sociedade brasileira acabam não sendo abarcados por tal tutela, ou seja, a real demanda da sociedade não será atendida (BENTO, 2020). Eis a necessária relação da proteção e promoção do patrimônio cultural com a democracia: o poder social e estatal compartilhados, embasados por um acordo comunicativo entre os sujeitos participantes, com vistas à preservação das identidades e da diversidade cultural brasileiras.

Como forma de se tentar delimitar quais bens devem ser considerados de relevância cultural e, portanto, integrantes do patrimônio cultural brasileiro, Paiva (2014) propõe critérios que parecem bastante úteis se considerada a eficiência de sua aplicação aos casos concretos. Segundo o autor, para que um bem ou manifestação cultural integre o patrimônio cultural brasileiro, deverá possuir significado cultural relevante, ainda que potencial, para a comunidade. Essa relevância deverá ser consolidada no tempo, não podendo se tratar de mero

---

<sup>3</sup> A Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2006) prescreve que, para que seja protegido enquanto patrimônio cultural imaterial, deve ser averiguado se o bem é transmissível entre gerações e se continua a ter dinâmica em cada uma dessas gerações; esse bem não pode violar direitos humanos; não pode agredir o meio ambiente nem a diversidade cultural; não pode promover a violência (CUNHA FILHO, 2020). Dessa maneira: “Entende-se por ‘patrimônio cultural imaterial’ as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é 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 e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável” (UNESCO, 2006, Art. 2º).

fenômeno efêmero. Ademais, não pode ser contrário à CF/88, ou seja, não pode ferir quaisquer dos princípios previstos na Carta Magna. Por fim, o bem ou manifestação deve estar vinculado e ser necessário à construção das identidades dos sujeitos ou da comunidade (PAIVA, 2014). Esse conjunto de critérios cumulativos tem se mostrado suficiente para a caracterização de um bem ou movimento como possuidor de relevância cultural na contemporaneidade e, portanto, integrante do patrimônio cultural brasileiro, passível de proteção pelos instrumentos jurídicos estatais.

Fator de máxima relevância se refere ao fato de que a condição de patrimônio cultural não guarda relação com o seu reconhecimento ou declaração realizada pelo Estado. Nos dizeres de Paiva (2014), “é importante destacar que a nossa Constituição não vincula, em momento algum, a condição de patrimônio cultural ao prévio reconhecimento por lei ou ato administrativo do valor cultural de um bem” (PAIVA, 2014, p. 74). Corroborar tal afirmação a decisão a seguir do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, de relatoria do Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL - ACAUTELAMENTO E PROTEÇÃO - BEM NÃO TOMBADO E NÃO INVENTARIADO - AUSÊNCIA DE PROVAS - IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. O Poder Público, conjuntamente com a comunidade, é responsável pela promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, que pode ser realizada por uma série de mecanismos de acautelamento e preservação, dentre os quais o inventário e o tombamento. **O fato de um bem não ser tombado ou inventariado, não o exclui como bem passível de acautelamento ou de preservação. Entretanto, sua configuração como patrimônio cultural envolve a demonstração de que o bem seja dotado de valor histórico, artístico ou cultural.** O ônus da prova incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito, e ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor, conforme a regra expressa do artigo 373 do Código de Processo Civil. Assim, não tendo a parte autora se desincumbido de seu ônus probatório, a improcedência dos pedidos é medida que se impõe (TJMG - Apelação Cível 1.0352.15.008000-5/001, Relator(a): Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/11/2019, publicação da súmula em 03/12/2019, grifo da autora).

Sendo assim, é necessário avaliar quais os valores que as comunidades consideram relevantes para a determinação de um bem como pertencente ao patrimônio cultural, principalmente pela diversidade de identidades existentes na sociedade contemporânea. Dessa forma, o Direito pode protegê-los, esses valores, por meio dos instrumentos legais disponíveis, na busca pela conciliação de uma democracia representativa, pluralista e livre, com uma democracia participativa efetiva (SILVA, 2005).

A intenção é a de conciliar as práticas democráticas de soberania popular, participação social ativa e valores socioculturais inerentes ao direito ao patrimônio cultural, com as políticas públicas e as práticas contemporâneas de desenvolvimento sustentável e mercantilização desse patrimônio.

Nesse sentido, importante destacar a necessidade da legítima e efetiva participação democrática do povo nos mecanismos de produção e controle do direito e das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder estatal. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, “temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza” (SANTOS, 2009, p. 18), “[...] daí a necessidade de conceber a democracia como uma nova gramática social que rompa com o autoritarismo, o patrimonialismo, o monolitismo cultural, o não reconhecimento da diferença [...]” (SANTOS, 2016, p. 18).

Por conseguinte, para se demonstrar a importância do direito ao patrimônio cultural, representativo de uma sociedade complexa e plural, como é a brasileira, a partir de uma epistemologia pautada pela diversidade, dentro do Estado Democrático de Direito, à luz da proposta teórica de Boaventura de Sousa Santos, marcada pela ideia do direito emancipatório, participativo, pluralista e aberto, vinculado à noção de comunidades e voltado à potencial emancipação social na luta pelo reconhecimento igualitário das diferenças, será feito a seguir um resgate jurídico-normativo, a fim de compreender os contextos político, histórico, social e econômico que a enredam.

## **2.1. O direito ao patrimônio cultural como um novo direito**

Os direitos refletem os estágios de desenvolvimento das sociedades, revelando seus estilos e vidas. A efetiva harmonização da convivência humana exige uma discussão interdisciplinar da ciência jurídica, fato que demonstra que valores éticos-sociais são absolutamente imprescindíveis à nova realidade social, concebendo-se novos regramentos<sup>4</sup> sempre com uma dimensão natural e outra cultural, em constante interpenetração (SCHWENCK, 2002).

---

<sup>4</sup> No direito brasileiro, o §2º do art. 5º, da CF/88, constitui importante proteção para os novos direitos, em face da omissão ou desvio da legislação ordinária.

A cultura jurídica moderna<sup>5</sup> foi produzida por um longo processo interativo de fatores sociais e políticos, entre os quais se destaca o modo de cultura capitalista, a projeção doutrinária liberal-individualista e a consolidação da política de centralização estatal<sup>6</sup> (WOLKMER, 2016). Cada época reproduz uma prática jurídica específica vinculada às relações e às necessidades humanas (WOLKMER, 2016). Porém, o arcabouço da moderna teoria jurídica convencional se tornou pouco eficaz e não consegue mais atender às necessidades das atuais sociedades globalizadas (WOLKMER, 2016), especialmente a sociedade pós-colonial, contemporânea, na América Latina.

Novos e desafiadores fenômenos impõem-se à ciência jurídica, o que favorece o aparecimento de novas formas idealizadas e práticas para a sua regulação, propiciando um espaço para o debate inovador e arrojado de temas jurídicos avançados, complexos e paradigmáticos (WOLKMER; LEITE, 2016), como o direito ao patrimônio cultural.

As necessidades, os conflitos e os novos problemas colocados pela sociedade no final de uma era e no início de outro milênio engendram, também, novas formas de direitos que desafiam e põem em dificuldade a dogmática jurídica tradicional, seus institutos formais e materiais e suas modalidades individualistas de tutela (WOLKMER, 2013). Nesse sentido, corroborando a necessidade do acompanhamento dessas novas exigências da sociedade pelo direito, Terezinha Schwenck (2002) destaca que:

Os operadores jurídicos do nosso tempo devem se preparar para a solução dos novos problemas, que serão cada vez mais constantes e aflitivos. É absolutamente inacreditável que alguns continuem a raciocinar com velhos esquemas jurídicos para a solução de problemas atuais. As regras, princípios e estruturas jurídicas, que muito nos serviram no passado, são hoje absolutamente impotentes para enfrentar as incríveis ocorrências contemporâneas (SCHWENCK, 2002).

---

<sup>5</sup> Referindo-se à modernidade, período iniciado em 1492, mas consolidado a partir do encontro, do confronto, da dominação e do controle do outro pelo europeu. É caracterizado pela expansão colonial da Europa, pela organização capitalista da economia e pela configuração territorial dos Estados Nacionais, especialmente no que concerne à América Latina. Para alguns, a modernidade é lida como período de emancipação dos povos tidos como bárbaros e ignorantes, posto que a Europa teria levado a eles a racionalidade e a civilização, inaugurando um novo período de desenvolvimento do ser humano. Todavia, essa leitura da modernidade encobre a versão dos vencidos, dos povos colonizados, pois para eles a modernidade foi na verdade uma justificação para a práxis de violência, usurpação e exploração daqueles considerados como irracionais. Além disso, a modernidade foi um processo de exclusão das diversas formas do saber, garantindo à Europa o monopólio da racionalidade, da política e da história. Está imbricado com o processo de colonialidade, posto que sem esta não poderia se falar no advento da modernidade. Nesse sentido, a modernidade foi colonial e eurocêntrica desde o seu início, furtando dos demais povos suas contribuições históricas e inovadoras (SANTOS, 2010a; DUSSEL, 1993; LANDER, 2005).

<sup>6</sup> A conformação da sociedade moderna (séculos XVII e XIX) favorece a estruturação centralizada do poder, o chamado Estado-nação soberano, tendo o Estado como fonte legitimadora por excelência, a qual traduz práticas jurídicas assentadas numa concepção individualista, patrimonial e científica, em que o direito expressa o que está na lei escrita e o Estado é a fonte direta e exclusiva de todas as normas sociais válidas (WOLKMER, 2016).

Emergindo em um cenário jurídico pluralista, democrático e insurgente, as formas de legitimação são reinventadas, horizontalmente, a partir do aparecimento de novos sujeitos políticos e de suas lutas em prol da satisfação justa de suas reais demandas, sobrevivendo a necessidade de repensar e propor perspectivas críticas e emancipadoras para o direito contemporâneo (WOLKMER, 2007). A ideia de centralização estatal se fragiliza e convoca o direito a inventar novas formas políticas de resolução dos problemas. A concepção de Estado-nação se torna impotente para a resolução de muitas questões, resultando em um novo pensar e um novo modo de agir dos sujeitos das relações sociais (SCHWENCK, 2002).

Norberto Bobbio (2004) salienta que a distinção entre o momento atual e as épocas precedentes, e o que reforça a demanda por novos direitos, é a forma de poder que prevalece sobre todos os outros<sup>7</sup>. A relevância dessa discussão está no fato de que, qualquer que seja a sistemática adotada para a resolução dos problemas, o resultado almejado é sempre o mesmo: eficácia e primazia das regras comunitárias (SCHWENCK, 2002).

Coadunando com o pensamento de Bobbio (2004), acerca da ampliação da participação social na resolução dos novos problemas, Terezinha Schwenck (2002) acentua que:

Este novo momento exige que os governos sejam os mais simples e, ao mesmo tempo, os mais eficazes e democráticos. O Estado-nação está sendo espremido por pressões de toda ordem. Há necessidade de se transferir o poder político para mais perto dos cidadãos e, ao mesmo tempo, para organizações transnacionais, em um verdadeiro agir local, pensar global (SCHWENCK, 2002).

Nestes termos, observa-se que os chamados novos direitos materializam as exigências permanentes da própria sociedade diante das condições emergentes da vida e das crescentes prioridades determinadas socialmente (WOLKMER, 2016).

Está-se diante de uma crise paradigmática motivada pelo avanço do modelo industrial para o virtual, da estrutura centralizadora do Estado-nação para a comunidade global e da cultura unitária lógico-formal cartesiana para a cultura dos espaços diversificados, plurais e midiático (WOLKMER; LEITE, 2016, p. 11).

Para Wolkmer (2007), as contradições de vida experimentadas pelos diversos grupos e movimentos coletivos, especialmente aquelas negadoras da satisfação das necessidades

---

<sup>7</sup> Para Bobbio (2004), em toda relação humana existe uma intrínseca vinculação entre poder e liberdade. Quanto mais se estende o poder de um dos dois sujeitos da relação, mais se diminui a liberdade do outro (BOBBIO, 2004). Nesses termos, a expressão “os outros” aqui possui o sentido de os distintos lados que compõem as relações humanas, numa referência ao crescimento da participação social na indicação e resolução das demandas sociais contemporâneas.



identificadas como de subsistência e sobrevivência, acabam produzindo reivindicações que exigem e afirmam direitos. O autor ressalta, ainda, que as situações de privação, carência e exclusão constituem a razão motivadora e a condição de possibilidade de existência dos novos direitos.

Analisando a natureza dos novos direitos, Wolkmer (2016) questiona se os referidos direitos seriam produtos de uma evolução histórica ou se seriam resultantes de um processo material de permanente inter-relação advindo de reivindicações, conflitos e ações cooperativas. Como resposta, argumenta que é imposta a ideia de que os novos direitos são direitos relativos que nascem em qualquer momento como resultado da necessidade ou exigência valorativa de sociedades emergentes<sup>8</sup>, transpondo-se a ideia de que exista, em cada época, direitos que sejam absolutos, abstratos e específicos. Desse modo, desenvolve-se a consciência de que o direito existe na sociedade e como solução gradual para a sociedade, na medida em que os diferentes conflitos vão se formando ou sendo reconhecidos como tal<sup>9</sup>. Destaca, ainda, que as necessidades humanas são inesgotáveis e ilimitadas no tempo e no espaço, portanto, em permanente criação e redefinição (WOLKMER, 2016). Assim, as situações de necessidade e carência humanas constituem a razão motivadora e a condição de possibilidade de lutas que darão lugar aos chamados novos direitos (WOLKMER, 2016).

Nessa perspectiva, a resistência coletiva das comunidades, no sentido de garantir o pleno atendimento das necessidades consideradas primordiais, ou, nas palavras de Bobbio (2004), o processo de “constitucionalização” do direito de resistência e de revolução<sup>10</sup> (BOBBIO, 2004), e a indispensabilidade de regulação desse atendimento por parte do Estado<sup>11</sup> (por entendê-lo como fonte reguladora e legitimadora das práticas jurídicas dentro de um Estado Democrático de Direito), é que darão origem aos chamados novos direitos

---

<sup>8</sup> Para Wolkmer (2016), fica evidente que o surgimento e a existência de novos direitos são exigências contínuas e particulares da coletividade humana diante das novas condições de vida, das crescentes prioridades impostas socialmente e das inovações nos processos de conhecimento.

<sup>9</sup> Wolkmer desenvolve a argumentação de Norberto Bobbio, segundo a qual os direitos não nascem todos de uma única vez e nem de uma única vez para todas as situações, mas evoluem na medida em que os conflitos aparecem na sociedade. Para maiores informações, ver: BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

<sup>10</sup> Para Norberto Bobbio, as exigências provenientes da população tinham sido feitas em nome ou sob a espécie do direito à resistência ou à revolução, o processo que deu lugar ao Estado democrático pode ser corretamente chamado de processo de “constitucionalização” do direito de resistência e de revolução (BOBBIO, 2004).

<sup>11</sup> Sob a designação de Estado, trata-se aqui a nova formulação política mais vasta que o Estado Nacional, na qual este Estado Nacional é o articulador e integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais. Esse Estado mantém o monopólio da articulação no interior da nova organização política e não mais o monopólio do governo. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, é o “Estado, novíssimo movimento social” (SANTOS, 1998).

objetivados pelos sujeitos coletivos, numa intermediação entre necessidades, demandas e conflitos (WOLKMER, 2007; BOBBIO, 2004).

Concomitantemente, a elaboração de demandas políticas das comunidades, para fins de ser resguardada e implementada, no contexto de uma sociedade democrática de direito, precisa ser assimilada ao ordenamento jurídico. Tal processo de positivação submete o Estado e a sociedade ao cumprimento das pretensões das demandas políticas incorporadas (ALMEIDA, 2014). Acompanhando o pensamento de Almeida (2014), entende-se que as transformações de sentido pelas quais passam os valores básicos da tradição democrática são importantes para que as pretensões das demandas políticas dos grupos minoritários sejam absorvidas pelo ordenamento jurídico. Dessa maneira, na medida em que expressam como esses valores se mostram restritos ou limitados para sanar as carências dos grupos envolvidos com essas demandas, tais grupos estimulam uma reformulação nos significados desses valores, o que leva a uma sociedade mais democrática e aberta (ALMEIDA, 2014). Nesse sentido, Wolkmer (2016) evidencia que a “proposição nuclear [...] é considerar os ‘novos’ direitos como resultantes de lutas sociais afirmadoras de necessidades históricas na contextualidade e na pluralidade dos agentes que hegemonizam uma dada formação societária (WOLKMER, 2016, p. 36).

Em um paralelo com o pensamento foucaultiano<sup>12</sup>, pode-se dizer que os novos direitos se originam da resistência da comunidade ou, ainda, de suas lutas para o enfrentamento daquilo que tem sido imposto, verticalmente, de cima para baixo, ensejando uma nova normativa jurídica que atenda à realidade.

Destaque seja dado ao fato de que os chamados novos direitos nem sempre se referem ao fato destes serem realmente novos no ordenamento jurídico, mas, por vezes, referem-se a uma nova maneira de se obter os direitos para além das vias tradicionais<sup>13</sup>, advinda de um processo de lutas específicas e conquistas das identidades coletivas plurais para o reconhecimento pelo Estado ou pela ordem pública constituída (WOLKMER, 2016).

---

<sup>12</sup> Para Foucault, não existe poder sem resistência. Assim, onde há poder há sempre resistência, luta, enfrentamento, disputa, relação de forças, estratégia (FOUCAULT, 1999). O poder produz saber e não é essencialmente repressivo (FOUCAULT, 1999). O poder que não se exterioriza por meio do uso da força, mas pelo domínio de saberes específicos, também produz sujeitos. É a produção de uma nova comunidade política nacional em busca de legitimação e fundamentação para o exercício do poder (FOUCAULT, 1999). Martins e Paniago (2014), ao destacarem os estudos de Michel Foucault sobre como as relações de poder atuam na constituição do sujeito, ressaltam que o poder não é da ordem do consentimento, mas é um conjunto de ações que age no comportamento do sujeito, que afeta as práticas sociais, atua sobre o corpo dos indivíduos direta ou indiretamente, haja vista que o poder se ramifica em diversas práticas e pode ser expresso como um micro poder, o que gera uma teia de poderes que conduz a sociedade por meio do saber (MARTINS; PANIAGO, 2014).

<sup>13</sup> São consideradas vias tradicionais a legislativa e a judicial.

Relevante dimensão reside nas práticas articulatórias que as identidades sociais nutrem entre si a fim de fazerem avançar as suas demandas. Tais práticas possibilitam que as identidades sociais construam, aos poucos, um discurso mais abrangente, capaz de assimilar seus pleitos, ao mesmo tempo em que criam um espaço para que outros mais sejam inseridos. Na construção desse discurso mais amplo, as identidades sociais podem apurar termos, conceitos e ideias que considerem vantajosos para a implementação de suas demandas, alterando o seu significado para que correspondam a essas necessidades (ALMEIDA, 2014).

Delimitar e conceituar esses novos direitos não é tarefa simples. Esses direitos, produto das lutas históricas, oferecem um aumento da complexidade jurídica e, por vezes, assim como os princípios sociais e ideológicos, ou os transindividuais, são ainda vagos ou heterogêneos (SCHWENCK, 2002). Schwenck (2002) assevera que:

Os novos direitos estão carecendo de uma teoria geral, que defina seus caracteres, significado e extensão, dentro de uma considerável uniformidade. Cabe à doutrina e à jurisprudência utilizando, muitas vezes, apenas princípios constitucionais, explícitos ou implícitos e Declarações ou Tratados, definir o sentido e estabelecer os limites destes direitos. Naturalmente esta definição se fará sempre com respeito aos direitos fundamentais, a proteção à dignidade, a proteção da personalidade e outros princípios basilares (SCHWENCK, 2002, p. 1).

Para fins desta dissertação, utiliza-se o conceito adotado por Wolkmer (2016), para o qual os novos direitos devem ser compreendidos como a

[...] afirmação contínua e a materialização pontual das necessidades individuais (pessoais), coletivas (grupos) e metaindividuais (difusas) que emergem informalmente de toda e qualquer ação social, advindas de práticas conflituosas ou cooperativas, estando ou não previstas ou contidas na legislação estatal positiva, mas que acabam se instituindo formalmente (WOLKMER, 2016, p. 37).

Portanto, por produção de novos direitos compreende-se a positivação das demandas de cada uma das identidades sociais, permeadas por valores diversos. Trata-se de transformações jurídicas que repercutem diretamente na própria inserção social do indivíduo enquanto cidadão (ALMEIDA, 2014).

Destarte, para demonstrar a configuração do direito ao patrimônio cultural como um novo direito, apresenta-se um breve percurso histórico-jurídico-normativo do patrimônio

cultural e da sua prática preservacionista<sup>14</sup> no Brasil, especialmente no que tange ao seu conteúdo, contextualização de época e importância. O objetivo principal dessa tarefa é estudar como a ciência jurídica está respondendo aos novos desafios e aos problemas complexos de dimensão inédita, na busca por um diálogo aberto, plural, democrático e interdisciplinar sobre o direito ao patrimônio cultural, com vistas a alcançar as reais possibilidades de materializar e garantir esse novo direito (WOLKMER; LEITE, 2016).

As concepções acerca da cultura e do patrimônio cultural adotadas pela legislação e instituições de proteção e promoção cultural no Brasil foram influenciadas pelas transformações políticas, sociais e econômicas pelas quais o país passou ao longo dos anos. Segundo Miranda (2012), as raízes da proteção jurídica ao patrimônio cultural se prendem ao ordenamento jurídico português, cujo embrião do sistema legal é datado de 1721<sup>15</sup>. Com a vinda da família real e da corte portuguesa para o Brasil em 1808, Dom João VI determinou a criação de instituições culturais<sup>16</sup>, que reuniram documentos e obras artísticas, a fim de registrar e atestar a história brasileira, ainda muito atrelada ao reino português.

A partir da proclamação da República, em 1889, outras ações voltadas à proteção do patrimônio cultural foram evidenciadas. Em 1890, por meio do Decreto nº 879, o Marechal Deodoro da Fonseca, chefe do governo, concedeu isenção de direitos de consumo às obras de arte produzidas por artistas brasileiros no estrangeiro e para obras de artistas estrangeiros que contribuíssem para o estudo, progresso e desenvolvimento da arte nacional. Admite-se que o Decreto tenha sido a primeira norma de promoção do patrimônio cultural no país (MIRANDA, 2012). O país era governado por um brasileiro nato<sup>17</sup>. Assim, com a finalidade

---

<sup>14</sup> Ao se falar de uma política pública de preservação, supõe-se não apenas levar em conta a representatividade do patrimônio oficial, em termos da diversidade cultural brasileira, e a abertura à participação social na produção e na gestão do patrimônio, como também as condições de apropriação desse universo simbólico por parte da população (FONSECA, 2005).

<sup>15</sup> Trata-se do “Alvará Régio de 20 de agosto de 1721”, por meio do qual D. João V atribuiu à Real Academia de História a adoção de providências para se conservarem os monumentos antigos, que poderiam servir para ilustrar e certificar a verdade da mesma história: “daqui em diante, nenhuma pessoa de qualquer estado, qualidade e condição que seja, [pode] desfazer ou destruir em todo nem em parte qualquer edifício que mostre ser daqueles tempos ainda que em parte esteja arruinado e da mesma sorte as estátuas, mármore e cipós” (MIRANDA, 2012, p. 196).

<sup>16</sup> Entre tais instituições, pode-se destacar a criação da Biblioteca Nacional (1810) e do Museu Real (atual Museu Nacional) (TOLENTINO, 2019). Ênfase seja dada à função apontada ao museu em seu decreto de criação: “propagar os conhecimentos e estudos das ciências naturais no Reino do Brasil, que encerra em si milhares de objetos dignos de observação e exame e que podem ser empregados em benefício do comércio, da indústria e das artes” (BRASIL, 1818).

<sup>17</sup> Entende-se que o fato de ser brasileiro nato reforça a ideia de se formar uma identidade nacional.

de criar e legitimar uma identidade brasileira própria, ainda que modestamente, começou-se a pensar em uma proteção da cultura e da identidade nacional<sup>18</sup>.

É a partir da década de 1930, com a reformulação do Estado, que se assiste a ampliação dos serviços ofertados aos cidadãos e a valorização da cultura popular. Além disso, é também nesse momento que começam a surgir as primeiras políticas de cultura, muito assentadas nas ações de preservação do patrimônio histórico e artístico brasileiro<sup>19</sup>.

Em âmbito federal, foi em 1933, por meio do Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933, que surgiu o primeiro diploma tratando de patrimônio cultural (MIRANDA, 2012). Por meio dele, a cidade de Ouro Preto, em Minas Gerais, foi elevada à condição de Monumento Nacional. De acordo com o Decreto, considera-se “[...] dever do Poder Público defender o patrimônio artístico da nação e que fazem parte das tradições de um povo os lugares em que se realizaram os grandes feitos da sua história”; “[...] a cidade de Ouro Preto, antiga capital do Estado de Minas Gerais, foi teatro de acontecimentos de alto relevo histórico na formação da nossa nacionalidade e que possui (sic) velhos monumentos, edifícios e templos de arquitetura colonial, verdadeiras obras d'arte, que merecem defesa e conservação” (BRASIL, 1933). Estava reconhecida a obrigação estatal de preservar o patrimônio cultural brasileiro por um ato emanado pelo governo federal (MIRANDA, 2012).

No entanto, essas iniciativas ainda não possuíam amparo constitucional, o que somente veio a ocorrer com a Constituição Federal de 1934 (CF/34). Foi o art. 10, inciso III, da CF/34, que primeiro reconheceu a proteção jurídica do patrimônio cultural no país (MIRANDA, 2012). O excerto constitucional afirmava:

---

<sup>18</sup> Reforça-se, mais uma vez, o posicionamento de autores como Ricardo Oriá, no que se refere à crítica da invenção de um passado nacional, de uma identidade nacional única para o conceito de patrimônio cultural contemporâneo. Para ele, essa ideia, típica do século XIX, está ligada ao fortalecimento do Estado-nação e atada muito mais à concepção de patrimônio histórico do que ao atual conceito de patrimônio cultural, oriundo dos direitos culturais (FERNANDES, 2016), conceito este mais abrangente, democrático e atinente à diversidade.

<sup>19</sup> O patrimônio histórico e artístico brasileiro é diferente da noção de patrimônio cultural. Aquele está mais voltado a proteger os bens imóveis ligados aos “grandes feitos” da classe hegemônica. Já o patrimônio cultural, por sua vez, possui um sentimento de pertencimento, de reconhecimento da diversidade e da pluralidade cultural brasileira.

Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

I - velar na guarda da Constituição e das leis;

II - cuidar da saúde e assistência públicas;

III - **proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;**

IV - promover a colonização;

V - fiscalizar a aplicação das leis sociais;

VI - difundir a instrução pública em todos os seus graus;

VII - criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente. Sem grifos no original. (BRASIL, 1934, grifos da autora).

O texto constitucional atribuía concorrentemente à União e aos Estados o dever de proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico e artístico do Brasil. As inovações constitucionais trouxeram as bases para a criação de instrumentos legais capazes de garantir a preservação do patrimônio cultural brasileiro (MIRANDA, 2012).

Porém, havia ainda lacunas, por exemplo, acerca de quais seriam esses monumentos, a quem caberia a incumbência de os determinar ou de que forma se daria a referida proteção. Até o momento, falou-se sobre preservação de um possível patrimônio cultural, mas ainda não havia um conceito, uma determinação de quais bens integrariam esse rol carecedor de proteção.

Em 1935, o Brasil assinou o Pacto de Röerich<sup>20</sup>, promulgando-o em 1936, com o objetivo de preservar, em qualquer tempo, todos os monumentos imóveis nacionais ou pertencentes a particulares, que formassem o tesouro cultural das nações. Assim, os monumentos históricos, museus, instituições científicas, artísticas, educacionais e culturais passaram a ser considerados neutros e, como tal, deveriam ser respeitados e protegidos pelos beligerantes, cabendo o mesmo respeito e proteção aos funcionários dessas instituições, tanto em tempo de guerra quanto de paz (MIRANDA, 2012).

Neste ínterim, tem-se o Estado Novo, que já no seu primeiro dia de funcionamento fechou o Congresso Nacional. No dia 10 de novembro de 1937, foi aprovado e outorgado pelo presidente Getúlio Vargas o texto do Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, já no regime autoritário, fixando as bases para a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional (CUNHA; PAULO, 2018) e para o conceito de patrimônio cultural. Este foi,

---

<sup>20</sup> O Pacto de Röerich declara a necessidade de se proteger a atividade e a produção cultural no mundo, independentemente de a época ser de guerra ou de paz. Lugares de valor cultural são declarados neutros e protegidos. A herança cultural das nações deve ser, segundo o documento, cuidada e renovada, impedindo que se deteriore, pois não há nada de valor superior para uma nação do que sua cultura (MIRANDA, 2019).

também, o decreto responsável pela criação do SPHAN (hoje denominado IPHAN) e pela incorporação do instrumento jurídico tombamento<sup>21</sup> no ordenamento jurídico brasileiro.

O Brasil vivia a efervescência do movimento modernista, movimento cultural, artístico e literário da primeira metade do século XX que se propunha como uma revolução artística, caracterizado pela libertação estética, ruptura com o tradicionalismo e pela valorização da cultura nacional. Todavia, sua influência foi para além do campo das artes, tendo grande influência no pensamento político (CUNHA; PAULO, 2018). Os intelectuais modernistas<sup>22</sup> foram os responsáveis por elaborar, a partir das suas próprias compreensões de arte, história, beleza e tradição, o conceito de patrimônio, o qual veio a servir de referência para a política adotada pelo Estado e, conseqüentemente, para a criação do Serviço Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional<sup>23</sup> (SPHAN) (CUNHA; PAULO, 2018).

Visando a promoção de um pensamento de unidade nacional, especialmente dentro do recém-criado e ditatorial Estado Novo, era preciso escapar da concepção individual, fragmentária, para alcançar a ideia unificadora da busca do público, do geral, do nacional, do bem comum (CHUVA, 2003). Sob tal ponto de vista, somente a unidade das origens e a ancestralidade comum de toda a nação deveriam servir para ordenar o caos, encerrar os conflitos, irmanar o povo e civilizá-lo (CHUVA, 2003). O Estado assumiu, em nome do interesse público, a proteção de determinados bens aos quais fora atribuída a capacidade de simbolizarem a nação (FONSECA, 2005).

Essa concepção de patrimônio proposta pelo Decreto-lei nº 25/37 visava uma aproximação da visão europeia de Estado-nação. Rodrigo Melo Franco de Andrade, um dos grandes incentivadores do anteprojeto que deu origem ao instrumento legal, acreditava que os regionalismos deveriam ser suprimidos, pois era sinal de atraso e obstáculo à atualização da cultura brasileira (CUNHA; PAULO, 2018). Partidário da crença da universalidade da arte e da cultura, Andrade acreditava ser necessário reafirmar uma herança portuguesa, para garantir, no âmbito das relações internacionais, um pertencimento ao mundo das nações modernas (CUNHA; PAULO, 2018).

---

<sup>21</sup> No caso brasileiro, tomar significa que o poder público atesta e declara que, devido ao seu significativo valor cultural, um bem material deve ser protegido e preservado, criando sobre ele um regime específico de proteção, que inclui limites quanto a intervenções e alterações nesse imóvel e no seu entorno, a partir de práticas de conservação, difusão, promoção e proteção do bem tombado.

<sup>22</sup> Como exemplo, pode-se citar Mário de Andrade e Rodrigo Melo Franco de Andrade.

<sup>23</sup> Em 13 de janeiro de 1937, através da Lei nº 378 (BRASIL, 1937), foi criado o SPHAN, com base no projeto de Rodrigo Melo Franco de Andrade, com o objetivo de promover no território nacional a proteção, a conservação e a divulgação do patrimônio cultural nacional (MIRANDA, 2012).

De acordo com o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, também denominado popularmente de “Lei do Tombamento”, a proteção do bem patrimonial se dá com o reconhecimento de sua relevância cultural, histórica e paisagística, e a respectiva inscrição em algum dos livros do Tombo. A seguir, o conceito de patrimônio cultural no Brasil estabelecido pelo referido diploma legal.

Art. 1º Constitue (sic) o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e 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.

§ 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico ou artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

§ 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana (BRASIL, 1937).

Apesar de originado de um ato típico do autoritarismo, com um viés hierarquizante, impositivo, ditatorial e contornos de censura àquilo que o Estado não reconhecia como manifestação cultural, o produto final da lei de proteção ao patrimônio cultural de 1937 era resultado de trabalhos aprofundados e sérios de intelectuais e políticos comprometidos com a defesa da cultura brasileira (MIRANDA, 2012).

De fato, ainda que fosse uma cultura da classe dominante, hegemônica, baseada predominantemente numa herança portuguesa e que, possivelmente, descartasse as demais origens culturais brasileiras (das diversas nacionalidades denominadas indígenas, de origens africanas etc.), não se pode questionar a relevância do conceito introduzido pelo referido instrumento normativo no âmbito das relações jurídicas e patrimoniais brasileiras. A respeito dessa contribuição por parte do Decreto-lei nº 25/37, Maria Coeli Simões Pires (1994) destaca que:

É ele verdadeiro somatório das experiências e contribuições das elites, assimiladas ao longo de uma luta em favor da institucionalização da proteção ao patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico, além de ter introduzido a prática da limitação dos direitos patrimoniais em função de interesses sociais sem a consequência necessária de indenizar (PIRES, 1994, p. 37).

Sem desmerecer o esforço dos idealizadores do instrumento legal, Pires (2010) destaca o sentido elitista atribuído ao patrimônio cultural nesse período. A pesquisadora aponta também a criação desse conceito como uma possível causa de exclusão da iniciativa da



democratização da cultura e da demonstração da diversidade cultural brasileira por parte do governo do período:

Pelo caráter restrito do próprio conceito de patrimônio cultural adotado, pelo traço elitista das representações, ditas nacionais, e pela excludência das diferenças, a conformação do patrimônio não deixava de ser uma artificialização segregadora, já que os bens que o integravam eram, ao mesmo tempo, materialidade e idealização, num sistema de representação oficial e hegemônica, e, portanto, alheio à própria dimensão social do processo de cultura (PIRES, 2010, p. 82).

Essa perspectiva cultural hegemônica, com seus referentes monumentalizados, limitava a cidadania na sua interação com o Estado, tanto que Pires (2010) chega a afirmar que “a forte representação de poder inibia a autonomia individual e societal em face do poder institucional” (PIRES, 2010, p. 82).

Construído o conceito normativo e sua consequente prática preservacionista para o período moderno, faltava ao Estado conseguir alcançar do povo brasileiro o sentimento de pertencimento e o hábito de preservação dos seus bens culturais. Esse passa a ser o novo desafio estatal em relação ao patrimônio cultural (MIRANDA, 2012), no sentido de consolidar sua importância e de reconhecê-lo como um direito autônomo, portador de normas e institutos próprios.

A Organização das Nações Unidas (ONU), tendo o Brasil como membro, instituiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, entendendo que a cultura é indispensável ao desenvolvimento da personalidade e da dignidade. Estabeleceu-se também que todos têm direito a usufruir das artes e participar livremente da vida cultural da comunidade<sup>24</sup>.

Nesse passo, a relação entre quem é efetivamente representado pelo patrimônio protegido como cultural e como os membros desses grupos querem ser representados é que tenciona a dinâmica das políticas públicas de patrimônio e seus principais desafios no Brasil (CHUVA, 2020). A leitura de bens enquanto patrimônio cultural pressupõe as condições de acesso pela população a significações e valores que justifiquem a sua preservação (FONSECA, 2005).

A partir da década de 1970 iniciou-se um movimento contra o excessivo formalismo jurídico, inadequado para proteger interesses e direitos metaindividuais, os quais, ultrapassando a esfera individual, não são públicos e nem privados. Esses direitos têm uma

---

<sup>24</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 27, expõe que: “Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios” (ONU, 1948).

dimensão coletiva, com a indeterminação dos seus titulares, assim como uma indivisibilidade ou comunhão indivisível, pela impossibilidade de se fracionar a sua fruição (SCHWENCK, 2002).

Assim, a década de 1970 abriu novas perspectivas para reformulação do perfil da política patrimonial brasileira, em especial com a criação, em 1975, do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC). Inicialmente, o Centro concentrou esforços no mapeamento das práticas e dos saberes populares e na renovação do discurso da política de proteção. Para Pires (2010),

[...] desenvolvia-se uma reflexão teórica e pragmática sobre o patrimônio cultural tomado como processo social, por isso mesmo vivo, dinâmico, em contraposição a sua visão como representação simbólica estática. Propugnava-se pela participação da comunidade no desenvolvimento e na construção de suas referências. Tudo para evidenciar a correlação da legitimidade do patrimônio com os sujeitos sociais agentes responsáveis pelas suas escolhas (PIRES, 2010, p. 83).

O que se pode observar é que a posição do que venha a ser um bem, ou manifestação que pertença a uma nação como parte de seu legado cultural, perpassa temáticas e conceitos complexos e diversos, como memórias, nacionalismo, pertencimento e identidades. O que deve ser considerado como patrimônio cultural, e o que pode ser feito dele, está diretamente ligado à definição de identidade em cada nação. Importante destacar que o conceito de identidade nacional foi revisado, principalmente em face da globalização<sup>25</sup>. Para Santos (2009), “a globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival”<sup>26</sup> (SANTOS, 2009, p. 12). Em um país como o Brasil, cuja formação advém de culturas e nacionalidades tão distintas, como a europeia, a africana e as indígenas, e na qual a miscigenação é um traço marcante, como delimitar o patrimônio cultural que merece ser preservado (BISPO, 2011)?

---

<sup>25</sup> Nestor Garcia Canclini (1994) indica que o processo de globalização mundial modificou a própria ideia de “nação”. Segundo ele, o conceito foi alterado pelos processos de urbanização, industrialização e de transnacionalização de bens simbólicos materiais e pela globalização econômica. Acrescenta que não se pode mais conceber a nação unicamente como “conjunto de bens e tradições mantidos no território historicamente habitado por uma comunidade” (CANCLINI, 1994, p. 91). Isso porque a população nacional se entretém, alimenta-se e se informa com produtos culturais oriundos de países estrangeiros. Ademais, os fluxos migratórios se aceleraram com a globalização e fazem com que comunidades inteiras preservem seus valores culturais e históricos fora de suas fronteiras nacionais (CANCLINI, 1994).

<sup>26</sup> Boaventura de Sousa Santos (2009) destaca que aquilo que se chama de globalização seria mais adequadamente chamado de localização, uma vez que a “globalização é sempre a globalização bem-sucedida de determinado localismo” (SANTOS, 2009, p. 12).

A produção desse espaço simbólico<sup>27</sup> destaca a importância do papel que exercem os produtores e detentores das referências culturais na construção dos patrimônios, uma vez que desenvolvem o papel de mediadores simbólicos entre a sociedade e o Estado (FONSECA, 2005), num “cosmopolitismo do subalterno em luta contra sua subalternização”<sup>28</sup> (SANTOS, 2009, p. 12). Consequentemente, esses agentes interferem na elaboração de normas e preceitos no âmbito da estrutura social e do Estado ao reproduzirem seus conteúdos e disposições normativas, pelo menos no Estado Democrático de Direito (ALMEIDA, 2014). Porém, não é possível afirmar que, uma vez modificadas as identidades sociais, elas passem a ser incluídas, automaticamente, nos procedimentos de elaboração normativa. Necessário é garantir não apenas a reprodução das modificações, mas certificar que as demandas que se tornam direitos passem a integrar o ordenamento jurídico, a fim de serem defendidas por meio do aparato institucional (ALMEIDA, 2014).

Em 1985, foi criado o Ministério da Cultura (MinC)<sup>29</sup> com um orçamento insignificante, que mal mantinha funcionando a sua estrutura interna (CALABRE, 2014), mas que veio atender a uma demanda social de valores democráticos, na medida em que seu discurso foi incorporado pelas mais diversas instâncias e foi absorvido pela CF/88 (FONSECA, 2005). Para Chauí (2008), pode-se dizer que as políticas sociais de afirmação dos direitos econômicos e sociais, contra o privilégio, e as políticas culturais de afirmação dos direitos relacionados à cultura, contra a exclusão cultural, constituem uma verdadeira revolução democrática no Brasil.

Dessa forma, embora se possa reconhecer um certo avanço social na política de preservação do ponto de vista conceitual, no que diz respeito a esforços de gestão e relativa descentralização, o patrimônio cultural continuou sendo referenciado pelo poder público, seja na vertente da cultura de massa, que bem serve aos propósitos do Estado, seja por razões institucionais ou de ordem diversa. Assim, tem-se uma tendência estatizante no Brasil até 1988, quando o constituinte rompeu com o monopólio do Estado no tocante à política de proteção aos direitos culturais (PIRES, 2010).

A CF/88, em seu art. 216, ampliou o conceito de patrimônio cultural estabelecido pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, incorporando a concepção de referência

---

<sup>27</sup> Considera-se o espaço simbólico aquele referente ao patrimônio cultural criado com base na cultura nacional plural e democrática.

<sup>28</sup> Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos (2009) destaca que o cosmopolitismo é o conjunto vasto e heterogêneo de iniciativas, movimentos e organizações que partilham a luta contra a exclusão e a discriminação sociais e a destruição ambiental produzidas pelos localismos globalizados e pelos globalismos localizados, às quais recorrem as articulações possibilitadas pela revolução das tecnologias de informação e comunicação.

<sup>29</sup> Até então, a área cultural pertencia ao Ministério da Educação e Cultura (MEC).

cultural e a definição dos bens passíveis de reconhecimento, sobretudo os de caráter imaterial<sup>30</sup>. Enquanto o Decreto Lei nº 25/37 estabelece como patrimônio, em seu art. 1º, “o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no País e 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”, o art. 216 da CF/88 conceitua patrimônio cultural como sendo 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” (IPHAN, 2019).

Interessante destacar que, segundo Ulpiano Toledo Bezerra de Meneses (2009), a grande novidade trazida pela CF/88 ao tema foi o deslocamento da matriz do valor cultural, que deixou de pertencer ao Estado e deslocou-se para a sociedade e seus segmentos, impondo a necessidade de repensar o quadro de valores culturais vigentes, não mais supondo que tais valores sejam iminentes às coisas. Ultrapassa-se os limites da materialidade e excepcionalidade para alcançar a referencialidade (MENESES, 2009).

Nestes termos, Paiva destaca que o

[...] direito ao patrimônio cultural, interesse juridicamente exigível, encarado como direito coletivo/difuso, trabalhado em políticas públicas e tido até mesmo como um direito fundamental, é uma realidade recente, que no Brasil limita-se a partir do século XX e ganha corpo, de fato, somente após a Constituição de 1988 (PAIVA, 2014, p. 20).

No caso do patrimônio cultural, o que se observa é que ele se constituiu a partir de uma construção conduzida por atores e circunstâncias específicas e definidas. No Brasil, até 1988, eram atores e circunstâncias que procuraram monopolizar o discurso interpretador da nação, unificando as diferenças e eliminando as contradições (PRAGMÁCIO, 2020).

Inversamente ao que ocorreu até o fim dos governos militares, em meados da década de 1980 e nos anos que se seguiram, sobretudo a partir dos anos 1990, houve uma redução da presença do Estado na formulação de políticas públicas, bem como no financiamento da área cultural (BISPO, 2011). O Estado (União) foi se distanciando das questões decisórias e se viu

---

<sup>30</sup> Nesse sentido, houve uma ampliação, um alargamento da noção de patrimônio histórico para patrimônio cultural (FERNANDES, 2016).

crescer a formulação de leis que previam incentivos fiscais<sup>31</sup> como atrativo para investimentos em cultura, bem como a atenção ao reconhecimento e à valorização da diversidade cultural.

Observa-se que junto à redefinição do patrimônio cultural, promovida pela CF/88, houve uma ampliação dos bens reconhecidos como de relevante interesse cultural, incluindo as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (IPHAN, 2019).

Fonseca (2005) destaca que, embora tenham partido da área federal, as reivindicações pela democratização da política cultural foram implementadas com maior visibilidade nos órgãos municipais, demonstrando a descentralização objetivada pela CF/88 para a seara cultural. Nesse sentido, e contribuindo com tal afirmação, pode-se dizer que a criação de mecanismos de incentivo fiscal no âmbito municipal foi uma das soluções encontradas para o fomento das atividades artístico-culturais (SESI, 2007). Além disso, a ideia de serem implementadas pelos municípios também contribuía para a aproximação entre patrimônio cultural e comunidade, já que aquele é o órgão da administração pública que mais próximo está de suas comunidades.

A partir desse momento é que a prática de envolvimento social para o desenvolvimento e a implementação da política cultural<sup>32</sup>, tendo por base ações conjuntas e a partilha do poder decisório entre Estado e sociedade civil, começou a ser desenvolvida em contraponto à política pública de cultura centralizadora, que buscava criar uma identidade única e desprezava outras identidades<sup>33</sup> (CALABRE, 2009).

Há de se ressaltar a relevância da efetivação da soberania popular, característica primordial do Estado Democrático de Direito, em todas as práticas da política cultural,

---

<sup>31</sup> Criados pelo Estado, os incentivos fiscais são benefícios concedidos por meio de leis com o objetivo de reduzir a carga tributária das pessoas jurídicas ou pessoas físicas, através de desconto, compensação, diminuição e até mesmo isenção do pagamento de impostos. No caso do incentivo fiscal à cultura, tais leis de incentivo assumem frequentemente a forma de deduções nos impostos devidos como compensação por gastos efetuados com o apoio a práticas culturais. As três principais modalidades de incentivos fiscais são a doação, o patrocínio e o investimento. A primeira lei brasileira de incentivo fiscal foi a Lei nº 7.505, de 1986. A mais conhecida delas, porém, é a Lei nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, resultado direto das pressões dos setores artísticos ao governo federal do período (SESI, 2005).

<sup>32</sup> Para Lia Calabre (2009), políticas públicas podem ser definidas como sendo o resultado das atividades políticas que envolvem diferentes agentes, necessitando da alocação de recursos de natureza diversa, e possuem caráter normativo e ordenador. Segundo a autora, as intervenções estatais que funcionam como políticas públicas de proteção e promoção do patrimônio cultural são desdobramentos da contemporaneidade (CALABRE, 2009).

<sup>33</sup> Acompanhando o pensamento do professor Canclini e de Francisco Humberto Cunha Filho, o professor Mário Pragmácio distingue a política cultural da política pública de cultura, enfatizando que aquela é bem mais ampla que esta, uma vez que é acionada por múltiplos agentes e não apenas pelo poder público (PRAGMÁCIO, 2020).

representada pela autêntica, efetiva e legítima participação democrática do povo nos mecanismos de produção e controle das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder estatal (SILVA, 2005).

O direito ao patrimônio cultural começou a se consagrar como ramo autônomo, com objeto específico, que não é particular apenas à ciência jurídica (PAIVA, 2014). Aliás, os novos direitos e, dentre eles o direito ao patrimônio cultural, demonstram a interdisciplinaridade indispensável à nova ciência jurídica. Outras ciências também se ocupam efetivamente do patrimônio cultural, como a Arquitetura, a Psicologia, a Economia, a História, a Antropologia, entre tantas outras (SCHWENCK, 2002). A ciência jurídica também passou a se ocupar especificamente dos estudos lastreados pelas relações com o patrimônio cultural como um ramo autônomo, portador de relevância para as comunidades e para os mais diversos grupos que integram a sociedade nacional.

Para Marilena Chauí (2008), em uma sociedade polarizada por carências profundas das camadas populares e privilégios absolutos das camadas dominantes e dirigentes, como ocorre com a brasileira, propor uma nova política cultural supõe decisões mais amplas, definição explícita de prioridades e planejamento rigoroso dos recursos. Numa perspectiva democrática, as prioridades são nítidas: trata-se de garantir direitos existentes, criar novos direitos e desmontar privilégios (CHAUÍ, 2008). E, ainda, de defender o direito dos demais cidadãos, ainda que não se concorde com todas as suas demandas. Refere-se ao respeito às diferenças e à diversidade cultural. Dessa forma, o Estado deve se curvar, o máximo possível, ao que a comunidade define e entende como patrimônio cultural.

Pode-se dizer que o direito ao patrimônio cultural, e sua respectiva proteção e promoção, tornou-se matéria jurídica de extrema relevância na contemporaneidade, no sentido de que o acesso aos bens culturais representa a possibilidade de aferir e determinar os seus significados. Ademais, o patrimônio cultural detém valor enquanto potencial de interlocução (MENESES, 2009), possibilitando um sentimento de pertencimento e herança entre os membros das comunidades. Tal processo se inicia pelos interlocutores locais (dentro de cada um dos grupos determinados), estendendo-se a proteção àqueles bens (materiais e imateriais) que realmente representem a comunidade, sob a ótica intergeracional do patrimônio cultural<sup>34</sup>.

A identificação dos bens culturais de relevância patrimonial passa por um processo de avaliação de seu significado e valor, sendo que uma comunidade perderia parte de sua identidade sem a existência concreta de uma determinada ideia revelada, muitas vezes, em

---

<sup>34</sup> Tal perspectiva do patrimônio cultural será abordada, pormenorizadamente, no tópico posterior.

vários tipos de bens. Mas também passa por uma perspectiva de escolhas racionais realizadas por pessoas dotadas de um senso de justiça e que, razoavelmente, não poderia ser negada por nenhuma pessoa (RAWLS, 2000).

Nessa toada, o conceito de bens culturais é compreendido como um conjunto de valores, saberes, costumes, modos de vida e comportamentos perante o meio em que se vive. Assim, a cultura e a vida humana estariam totalmente influenciadas pelo meio num determinado tempo e espaço.

A atribuição de valor dada ao patrimônio cultural também se alterou na medida em que se assume a diversidade das memórias e identidades da sociedade brasileira e a elas se atribui determinada autonomia para compor o patrimônio cultural (FONSECA, 2005). Importante ressaltar que os valores atribuídos aos bens se afastam da simples monumentalidade, excepcionalidade e singularidade, alcançando a referencialidade cultural mais diversa dos mais diferentes povos que formam a sociedade brasileira. Continua-se a valorizar os monumentos, mas não apenas por sua imponência física, estética ou por ser testemunho de uma determinada data histórica, mas pelos significados artístico, social e histórico que possuem para as pessoas que formam determinados grupos. A percepção das dinâmicas específicas relativas ao patrimônio cultural e a ampliação do envolvimento popular nessa seara são fenômenos relativamente recentes (FONSECA, 2005).

Corroborando tais modificações, Fonseca (2005) acrescenta que a ideia de democratização do patrimônio implica no fato de que o Estado não deve ser o único ator social a se envolver na preservação e promoção do patrimônio cultural da sociedade. Da mesma maneira, indica que a ideologia do nacionalismo, que sustentou as políticas públicas de patrimônio durante dois séculos, passa a ser substituída pela noção de direitos culturais<sup>35</sup>, como nova forma de legitimar tais políticas (FONSECA, 2005). Para a autora, as

[...] modificações na conceituação e no gerenciamento do patrimônio enquanto objeto de políticas públicas indicam sua progressiva apropriação como tema político por parte da sociedade, o que trouxe conflitos a uma prática tradicionalmente exercida pelo Estado, com o concurso de intelectuais de perfil definido e à margem das pressões sociais (FONSECA, 2005, p. 75).

Assim sendo, o direito ao patrimônio cultural começa a se delimitar como um ramo autônomo e com objeto específico, tendo em vista tanto sua natureza (relativa à especificidade

---

<sup>35</sup> Acompanhando o pensamento de Francisco Humberto Cunha Filho (2018), os direitos culturais pressupõem a especificação de categorias de direitos relacionados com a cultura, compreendidos a partir de núcleos concretos formadores de sua substância, como as artes, a memória coletiva e os fluxos dos saberes (CUNHA FILHO, 2018).

dos bens tutelados, os quais deixam de ser os bens em si e passam a ter essa especificidade atrelada ao significado que possuem para as comunidades; relativa à recente ocupação dos bens culturais, afastando-se dos bens naturais<sup>36</sup>) quanto sua fundamentação (já que seus critérios e justificativas de existência passam a ser baseados nas necessidades metaindividuais e coletivas, que emergem das ações sociais, não são mais uma imposição estatal). Pressupõe-se, pois, uma nova epistemologia sobre o tema, o que preconiza descobrir novas fontes de juridicidade, instrumentos jurídicos mais flexíveis, ágeis, democráticos, abrangentes e eficientes, capazes de regular a diversidade de conhecimentos e fenômenos que engendram, bem como as mais complexas situações e perspectivas que o envolvem (WOLKMER, 2016).

No entendimento de Schwenck (2002), os novos direitos estão a demonstrar que valores éticos-sociais são absolutamente imprescindíveis à nova realidade social. No caso do direito ao patrimônio cultural, a incorporação dos valores sociais e éticos dos mais diversos grupos integrantes da sociedade brasileira, para que se possa designar um bem ou manifestação como de relevante interesse cultural e se ter a apropriação dos bens culturais pela população, demonstra a nova epistemologia, a qual passa a ser evidenciada no estudo jurídico-científico destinado ao patrimônio cultural.

A atividade jurídica é altamente criativa e, diante das novas demandas sociais que impõem novos direitos e novas formas para a resolução dos conflitos deles decorrentes, não se deve limitar a aplicação da norma concreta preexistente, mas trabalhar com os princípios em uma atividade criadora, podendo e devendo sopesar valores (SCHWENCK, 2002). O direito ao patrimônio cultural está diante do desafio constante da tecnologia e das modificações das identidades sociais, constituindo uma questão fundamental a de se saber quais parâmetros éticos devem nortear a nova ordem jurídica aplicável aos novos e crescentes problemas relacionados à sociedade e ao patrimônio cultural (SCHWENCK, 2002).

O que se observa é que houve uma mudança de paradigma tanto no conceito quanto na tutela do patrimônio cultural para que possam servir de instrumento na construção de cidades sustentáveis, colocando as pessoas e os valores humanos como centro amplo e interdisciplinar do patrimônio cultural, a fim de superar valores anteriormente consagrados, como beleza e monumentalidade, e alcançar a representatividade social (SANTOS, 2009).

---

<sup>36</sup> A respeito da autonomia do direito ao patrimônio cultural em relação ao direito ambiental, ver: PAIVA, Carlos Magno de Souza. **A autonomia do direito do patrimônio cultural em relação ao direito ambiental**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.



O atual contexto jurídico tem se voltado à valorização da dignidade, de memórias, identidades, modos de vida e culturas tradicionais, numa tentativa de enaltecer a pluralidade e a diversidade cultural. A respeito da valorização dada às culturas tradicionais, a Procuradora Regional da República da 3ª Região/SP, Sandra Kishi, ressaltou:

A valorização da alteridade e a autodeterminação dos povos tradicionais repercutem nas relações sociais e contribuem para o desenvolvimento desses povos, haja vista a mudança de paradigma da noção de livre acesso para o acesso e uso equitativos, diante da gestão coletiva dos recursos naturais [...] (KISHI, 2015, p. 212).

Portanto, passa a ser necessário avaliar quais os valores (cognitivos, formais, afetivos, pragmáticos e éticos<sup>37</sup>) que a coletividade considera relevantes para a denominação de um bem como pertencente ao patrimônio cultural, já que este deve ser protegido pelo seu valor atribuído pelas comunidades e não pela imposição das instituições estatais, como anteriormente se permitia. Nesses termos,

[...] falar e cuidar de bens culturais não é falar de coisas ou práticas em que tenhamos identificado significados intrínsecos, próprios das coisas em si, obedientemente embutidos nelas, mas é falar de coisas (ou práticas) cujas propriedades, derivadas de sua natureza material, são seletivamente mobilizados pelas sociedades, grupos sociais, comunidades, para socializar, operar e fazer agir suas ideias, crenças, afetos, seus significados, expectativas, juízos, critérios, normas, [...], em suma, seus valores (MENESES, 2012, p. 32).

Nessa seara é que se entende que o direito ao patrimônio cultural, direito metaindividual da categoria direito difuso, que implementa a satisfação comum a uma coletividade humana (WOLKMER, 2016), integra o rol dos denominados novos direitos. Isso ocorre devido ao seu novo paradigma de enfoque no interesse público e nos valores éticos e sociais das comunidades envolvidas afetivamente com os bens e manifestações culturais, os quais darão origem a uma provável manifestação de proteção e promoção por parte do Estado.

Apesar de sua gênese autoritária e hegemônica, a modificação realizada no conceito de patrimônio cultural permitiu a apropriação por parte da sociedade, modificando a relação existente entre os bens culturais e os cidadãos. Além de terem sido incluídos valores sociais, a representatividade dos bens culturais para todos os grupos de pessoas que compõem a sociedade brasileira tornou-se pedra angular para a delimitação do conceito. A ciência jurídica passou a se ocupar de questões específicas oriundas das relações entre as comunidades e os bens culturais, dando origem ao chamado novo direito ao patrimônio cultural.

---

<sup>37</sup> Ulpiano Toledo Miranda de Meneses aponta os cinco critérios dos valores culturais, valores estes criados pela sociedade e não pelo poder público (MENESES, 2009).

Para fins desta dissertação, o patrimônio cultural, os direitos culturais e todos os demais conceitos que os envolvem terão que ser entendidos a partir da relação entre o homem perante a cultura que o cerca. Esses bens se denominam manifestações culturais e darão origem ao patrimônio cultural, o qual o direito pretende proteger.

Assim, o direito ao patrimônio cultural vai se moldando quando um determinado grupo se apropria de seus valores e manifestações, objetivando perpetuá-los na sua história, passando de geração a geração. É o que se pretende demonstrar a partir do estudo sobre a relevância do direito ao patrimônio cultural para a sociedade contemporânea.

## **2.2 A relevância do direito ao patrimônio cultural na sociedade contemporânea**

Como se pôde observar pela leitura do subitem anterior, a constituição de patrimônios culturais era uma prática dos Estados Modernos que, com base em instrumentos jurídicos específicos, definiam um conjunto de bens no espaço público para serem protegidos e transmitidos às futuras gerações, tomando por base os valores a eles atribuídos enquanto manifestações culturais relevantes e simbólicas para a nação (FONSECA, 2005). Contemporaneamente, o patrimônio cultural ganhou ainda mais relevância para a sociedade brasileira. Isso, porque ele deve ser entendido como um meio capaz de reconhecer e valorizar a diversidade, a inclusão e a solidariedade entre as diferentes manifestações culturais, uma combinação capaz de agregar diferentes valores e formas de expressão (PAIVA, 2014) de todos os grupos formadores da sociedade.

Como forma de demonstrar a maior aproximação e a ampliação da relevância do direito ao patrimônio cultural na sociedade, especialmente da maioria minorizada<sup>38</sup>, foi feito um percurso pelos institutos que permeiam esse conceito jurídico. Trata-se de expressões como direitos culturais, cultura, identidades culturais e memórias. A partir da compreensão de como esses termos integram e compõem o patrimônio cultural, tentou-se demonstrar o motivo pelo qual o direito ao patrimônio cultural se tornou crucial para a sociedade contemporânea.

Primeiramente, relevante destaque deve ser dado ao posicionamento de Cunha Filho (2020), com o qual se harmoniza, de que no direito brasileiro não existe um direito à cultura

---

<sup>38</sup> “Maioria minorizada” é um termo cunhado por Hamilton Richard Alexandrino Santos, no ano de 2018, para se referir ao grande grupo de pessoas, em sua maioria, negros, indígenas, LGBTQIA+, que, apesar de serem maioria (numericamente) no Brasil, são considerados minorias devido às tentativas de branqueamento e apagamento do legado de origem africana. Para mais detalhes, ver: SANTOS, Hamilton Richard Alexandrino. Do sujeito desidentificado à maioria minorizada: uma abordagem histórica da Antinegritude na mídia brasileira. In: GÔES, Luciano. (Org.). **130 anos de (des)ilusão: a farsa abolicionista em perspectiva desde olhares marginalizados**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

em si, mas direitos culturais. Isso ocorre porque a cultura é infraestrutural da vida em sociedade. A cultura existe independentemente da vontade humana, portanto, não necessita de ações humanas para que possa subsistir. Não há formas de ‘desculturar’ uma pessoa. Sob o ponto de vista de Santos (2009), as culturas são entidades incompletas<sup>39</sup>. Até as formas de segregação punitivas correspondem a um fluxo cultural. Os direitos culturais são recortes da grande realidade que é a cultura (CUNHA FILHO, 2020).

Nesse sentido, cumpre destacar que, acompanhando o entendimento de Cunha Filho (2018), considera-se que os direitos culturais compreendem três grandes campos das relações jurídicas: os atinentes às artes, às memórias coletivas (onde se encontra o direito ao patrimônio cultural) e os atinentes aos fluxos dos saberes. Dessa maneira, incorporando a ideia do autor, trata-se aqui unicamente dos direitos culturais relativos às memórias coletivas, ao qual o direito ao patrimônio cultural está ligado.

A CF/88 consagrou os direitos culturais como um direito fundamental e procurou definir os papéis a serem exercidos pelo Estado na formulação de políticas atinentes a estes bens jurídicos<sup>40</sup>. Da mesma forma, a despeito de estarem relegados em relação aos demais direitos, o direito ao patrimônio cultural deve ser considerado direito fundamental do ser humano por expressa determinação do legislador constituinte<sup>41</sup> (CUNHA FILHO, 2018).

Nas correntes das ciências sociais é consensual a preocupação central em identificar os direitos culturais, enquanto objeto científico, como algo essencialmente humano (COSTA, 2012). No mesmo sentido, afirma Cunha Filho (2015) que direito e cultura só têm sentido diante da inter-relação entre as pessoas. Em maior ou menor medida, essas concepções incorporam a dimensão antropológica de cultura, de que tudo que é humano é cultural e que

---

<sup>39</sup> Boaventura de Sousa Santos, ao tratar da hermenêutica diatópica, informa que um dos seus pressupostos é a concepção das culturas como entidades incompletas, mas destaca que, para as culturas invisibilizadas, propor a ideia de incompletude pode ser um exercício macabro, por mais que as intenções sejam emancipatórias. Para o autor, “o reconhecimento de incompletudes mútuas é condição *sine qua non* de um diálogo intercultural” (SANTOS, 2009, p. 16) e é necessário “elevar as exigências do diálogo intercultural até um nível suficientemente alto para minimizar a possibilidade de conquista cultural, mas não tão alto que destrua a própria possibilidade do diálogo” (SANTOS, 2009, p. 17).

<sup>40</sup> O art. 23, incisos III, IV e V da CF/88, determina ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação. Já o art. 24, incisos VII e IX do mesmo regramento jurídico, determina a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. Aos Municípios, por sua vez, cabe a competência de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual, por força do art. 30, IX, da CF/88 (Brasil, 1988).

<sup>41</sup> Ver: BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 5º, LXXIII; art. 215 e art. 216.

cultura é uma construção histórica, seja como concepção, seja como dimensão do processo social (SANTOS, 1987).

Porém, é importante ter em mente que a CF/88 não ampara o direito ao patrimônio cultural na extensão da concepção antropológica da cultura, mas no sentido de um sistema de referência às identidades, à ação, às memórias coletivas dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (art. 216). Se, do ponto de vista antropológico, todos os utensílios e artefatos, enfim, toda obra humana, integram a cultura, nem tudo isso entra na compreensão constitucional como formas culturais constituintes do patrimônio cultural brasileiro, dignas de serem especialmente protegidas (COSTA, 2012), mas somente aqueles bens aos quais a comunidade atribui valor cultural. Portanto, pode-se dizer que o direito ao patrimônio cultural, integrante dos direitos culturais no tocante às relações jurídicas atinentes às memórias coletivas, é um produto essencialmente humano, elaborado a partir de uma transformação histórica-social, à qual a comunidade atribui valor cultural relevante.

O questionamento sobre a relevância do direito ao patrimônio cultural para a sociedade contemporânea, de certa maneira, leva à interrogação acerca do conceito jurídico de cultura. Isso, porque existe uma intrínseca relação entre as culturas das comunidades e os bens e manifestações culturais que consideram de relevante valor, os quais, portanto, devem ser protegidos e promovidos enquanto patrimônio cultural.

Rodrigo Vieira Costa (2012) relata, com base no direito comparado, a dificuldade de se conceituar juridicamente o termo cultura, por entender-se que é eivada de pluralidades de ações, pensamentos, manifestações, produtos, signos e formas, compondo um complexo universo a ser descoberto e redescoberto a cada dia. Destaca a possível presunção do direito em tentar fazê-lo. Conclui que a palavra cultura é daqueles vocábulos polissêmicos que podem assumir significações das mais variadas de acordo com o contexto comunicacional ou com os sujeitos que dialogam.

Cunha Filho (2018) apresenta algumas das significações possíveis para o termo cultura, subdividindo-o em seis grandes núcleos, a saber: (1) aquele que se reporta ao conjunto de conhecimentos de uma única pessoa, mais utilizado para referir-se aos indivíduos escolarizados, conhecedores das ciências, línguas e letras, embora, ultimamente, também se considere o saber do dito homem popular; (2) aquele que confunde expressões como arte, artesanato e folclore, como sinônimas de cultura, algo em que se percebe claramente a substituição do todo pela parte, do continente pelo conteúdo; (3) outro, de viés marcadamente antropológico e sociológico, que concebe cultura como conjunto de crenças, ritos, mitologias

e demais aspectos imateriais de um povo; (4) mais um que direciona o significado de cultura para o desenvolvimento e acesso às mais modernas tecnologias; (5) o que distingue o conjunto de saberes, modos e costumes de uma classe, categoria ou de uma ciência (cultura burguesa, cultura dos pescadores, cultura do Direito etc.); (6) por último, aquele vinculado à antropologia em sua dimensão mais abrangente, que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica, ou até mesmo de toda a humanidade (CUNHA FILHO, 2018).

Respeitando as peculiaridades da cultura e entendendo que ela ocupa um campo constitucional próprio, Cunha Filho (2018) se propõe à árdua atividade de a definir em termos jurídicos e assim o faz, delimitando-a como “a produção humana vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos” (CUNHA FILHO, 2018, p. 24). Atento aos valores e características que compõem o padrão cultural, Cunha Filho (2000) acrescenta que cultura é

[...] algo ao mesmo tempo gigantesco e microscópico, que envolve a todos e a tudo o que se possa ser creditado ao ser humano, nas particularidades e no que é universal, surgindo com o homem e que varará os tempos enquanto ele existir [...]; bolha que se larga na mesma proporção em que alargam os horizontes humanos, aí incluindo os bens materiais e imateriais, as tecnologias, as ciências, as espiritualidades, a ética e o próprio direito (CUNHA FILHO, 2000, p. 24)!

Isso posto, definir a si, seu modo de vida, costumes, aptidões, crenças, implica também no reconhecimento das características e qualidades do outro, daí porque a cultura como um todo, o somatório do universo humano, tornou-se a identificação das particularidades de um agrupamento e seus valores (COSTA, 2012). Ademais, não se pode deixar de constatar que a expansão dos mercados na globalização associa-se à homogeneização das relações culturais pela economia (COSTA, 2012). A cultura é importante porque possibilita a materialização das identidades culturais, permitindo a interação entre os mais diversos grupos formadores da sociedade e dos sujeitos integrantes com o lugar no qual se nasce e vive.

Dessa maneira, é meritório destacar que o patrimônio cultural vai integrar a mais variada seara de culturas dos mais variados grupos sociais brasileiros, valorizando cada uma delas e respeitando sua representatividade para aquela determinada comunidade. Isso significa dizer que reconhecer o direito ao patrimônio cultural diverso constitui um exercício de alteridade e cidadania dentro do Estado Democrático de Direito. Para Júnior (2012), a “definição da própria identidade cultural implica em distinguir os princípios, os valores e os

traços que a marcam, não apenas em relação a si própria, mas frente a outras culturas, povos ou comunidades” (JÚNIOR, 2012, p. 54).

Conforme já dito anteriormente, para fins da presente pesquisa, o direito ao patrimônio cultural é considerado como sendo o exercício de um direito coletivo/difuso juridicamente exigível e previsto constitucionalmente (PAIVA, 2014), apoiado nos conceitos de memórias e identidades (JÚNIOR, 2012). Por conseguinte, é crucial destacar o papel das identidades e das memórias, tanto para o processo de aferição da importância do direito ao patrimônio cultural na contemporaneidade quanto para a construção de um Estado mais democrático e justo, pautado pela diversidade cultural.

A sociedade contemporânea está marcadamente permeada por uma pluralidade de sujeitos, de conceitos, de pensamentos. Nesse contexto, e entendendo a importância de se respeitar e (re)conhecer a diversidade cultural brasileira, tornou-se basilar absorver as identidades, o conjunto de conteúdos que formam as memórias dos sujeitos contemporâneos e suas culturas, para finalmente compreender a conformação do patrimônio cultural e sua relevância para a sociedade contemporânea. Sobre tal assunto, Rodrigues e Lima (2015) destacam:

A fragmentação da identidade que marca o homem pós-moderno, fruto da amplitude dos fluxos econômicos entre as nações, produz consequências diversas sobre a identidade nacional, ora contribuindo para uma homogeneização de culturas envolvendo Estados diferentes, ora fortalecendo identidades locais como resistência à tentativa de homogeneização da cultura e, ainda, outras vezes resultando no declínio de culturas para o surgimento de sucedâneas híbridas, todas, no entanto, com a marca efetiva das consequências do fenômeno da globalização (RODRIGUES; LIMA, 2015, p. 166).

Cumprido destacar que os indivíduos que formam a sociedade contemporânea são marcadamente afetados por uma “crise de identidade”<sup>42</sup>. Nesse sentido, o que se percebe é um “deslocamento” das identidades na sociedade contemporânea e uma grande repercussão dessa mudança no que tange à relevância daquelas para o direito ao patrimônio cultural. O momento vivenciado pela sociedade contemporânea, marcado pela influência da globalização, tem colocado as identidades dos indivíduos numa condição diferenciada na escala de valores, seja pela importância exacerbada do mercado, que indica os comportamentos, seja pela prevalência da indústria cultural, a qual mascara a violência social e desqualifica a

---

<sup>42</sup> Stuart Hall (2006) destaca a fragmentação do sujeito nas paisagens culturais de classe, gênero, sexualidade, etnia, raça e nacionalidade, gerando um deslocamento ou descentração do sujeito. Seria um duplo deslocamento: o deslocamento dos indivíduos de seus lugares no mundo social e cultural e um deslocamento de si mesmo. Seria, pois, uma “crise de identidade” para o indivíduo (HALL, 2006).

importância das identidades culturais (RODRIGUES; LIMA, 2015). Portanto, quanto mais ampla e diversa for a concepção do direito ao patrimônio cultural, mais inclusivo e democrático será.

Stuart Hall (2006) explica que, se antes existia um sujeito uno, que estabilizava o mundo social, marcado por uma identidade estável, unificada, este entrou em declínio, cedendo lugar a um sujeito com identidades fragmentadas, descentradas ou deslocadas. A origem desse deslocamento, segundo o autor, deve-se à mudança estrutural ocorrida no final do século XX (a globalização), que possui um efeito pluralizante sobre as identidades dos indivíduos, por vezes contraditórias ou não resolvidas, as quais são e estão sendo continuamente transformadas, gerando um sujeito composto não de uma, mas de várias identidades definidas historicamente (HALL, 2006). Se antes os indivíduos se apoiavam de forma estável nas estruturas e tradições existentes na consciência no momento do nascimento, recentemente não se pode dizer sequer que o indivíduo seja formado por um preceito uno. Esse indivíduo é formado pelas várias formas externas com as quais se identifica. Dessa forma, tem-se que a sociedade contemporânea, caracterizada pela diferença, é marcada por uma mudança rápida, constante e permanente, que parte dessas forças externas e encontra seu alicerce na articulação dos diferentes elementos e identidades (HALL, 2006).

Hall (2006) define as identidades culturais como sendo aqueles aspectos das identidades que surgem do pertencimento a culturas étnicas, raciais, linguísticas, religiosas e, acima de tudo, nacionais. Para ele, as culturas nacionais<sup>43</sup> se constituem como uma das principais fontes da identidade cultural. Almeida (2014) afirma que “o sujeito necessita de subsídios e elementos simbólicos que são fornecidos pela sua circunstância social para adquirir uma identidade” (ALMEIDA, 2014, p. 246). Independentemente de quão diferentes possam ser os membros de uma sociedade no tocante à classe, gênero, sexo ou raça, a cultura busca uni-los numa identidade cultural tal que possa representá-los como pertencentes a uma grande família (HALL, 2006). Porém, essa mesma cultura nacional é direta e profundamente afetada pela globalização, especialmente pela redução das distâncias e do tempo (fenômeno denominado pelo autor de “compressão espaço-tempo”), homogeneizando a pluralidade das identidades, fato que manteve por algum tempo a invisibilidade das culturas dos grupos minoritários.

---

<sup>43</sup> Considera-se, nesse momento, identidades nacionais como a identificação do sujeito formada e transformada no interior da representação cultural, que produzem sentidos sobre a nação com os quais o indivíduo se identifica, construindo sua própria identidade.

Acompanhando o deslocamento das identidades culturais das comunidades, a cultura e o patrimônio cultural também procedem e acompanham esse movimento. São necessárias suas manifestações, o exercício das plurais formas de viver, saber e fazer para que se mantenham. Eunice Ribeiro Durham (1984) explica que cultura é, propriamente, esse movimento de criação, transmissão e reformulação do comportamento humano, embasado em um ambiente artificial no qual vive e que está continuamente transformando. De tal perspectiva decorre a conclusão de que o patrimônio cultural também não é um fenômeno estático. Ele se modifica em conformidade com as transições que a comunidade vivencia. Herman Benjamin (2010) lembra que, apesar de envolver uma herança do passado, o patrimônio cultural está em constante movimento, sendo preciso viabilizar sua permanente abertura a novas contribuições, pois se trata de uma herança dinâmica e coletiva.

Neste contexto, vê-se a necessidade da preservação das identidades culturais também como uma providência a cargo do Estado, com a colaboração dos cidadãos, no intuito de, com a utilização de instrumentos de preservação do patrimônio cultural, material e imaterial, seja possível assegurar a efetividade dos direitos fundamentais de acesso e fruição da cultura, bem como do direito ao patrimônio cultural.

A preservação das identidades culturais é necessária também para a manutenção da memória dos diversos grupos que formam qualquer sociedade, sendo instrumento de reforço do sentimento de pertença, cujos reflexos se estendem às mais diversas relações do indivíduo para com o meio, chegando, até mesmo, a influenciar no seu comprometimento como cidadão para com os destinos da sociedade na qual está inserido (COSTA, 2012).

Diante da necessidade de não se perder os conhecimentos e identidades, é relevante destacar que o direito ao patrimônio cultural é base para o reconhecimento da diversidade, importante vetor da política cultural, e para o desenvolvimento de cidades mais sustentáveis. Não há como proteger a diversidade cultural sem a efetiva implementação dos direitos culturais (FERNANDES, 2016) e, especialmente, o direito ao patrimônio cultural.

Em relação às memórias, Fabiana Dantas Santos (2009) define a memória como sendo “a capacidade humana de reter e evocar experiências, permitindo a consciência da passagem do tempo, além de conferir ao indivíduo e à coletividade um passado singular que os caracteriza” (SANTOS, 2009, p. 15). Para a autora, a memória tem grande relevância para a subjetividade, as identidades e a representatividade social e política, individual e coletiva, tendo como uma de suas funções mais importantes a de ser fonte de respostas para as questões mais intrigantes ligadas ao ser humano, como a sua origem, as identidades, sua posição e



papel no mundo, permitindo ao indivíduo conhecer a si mesmo pelos seus próprios meios (SANTOS, 2009). Corroborando esse posicionamento, Lemos Júnior (2012) afirma que a memória permite a construção da identidade individual e coletiva, na instituição de tradições e no registro de experiências significativas.

Portanto, é por meio das memórias que os indivíduos e as comunidades perpetuam fatos e locais que consideram relevantes para sua cultura e que, conseqüentemente, não devem ser esquecidos. O exercício das memórias compreende o aprendizado para o futuro e permite a formação das identidades culturais dos indivíduos, devendo ser elevada ao status de direito fundamental ligado à dignidade da pessoa humana (SANTOS, 2009). Conforme Lemos Júnior (2012), “preservar a memória cultural de uma sociedade não significa atrelá-la ao passado e impedir o seu desenvolvimento, mas sim conservar seus pilares constituintes a fim de não perder conhecimentos e identidades” (LEMOS JÚNIOR, 2012, p. 52).

Nessa ordem de ideias, evidencia-se que o direito ao patrimônio cultural pode ser considerado suporte das memórias e das identidades culturais, já que aquele apresenta seus fundamentos e conteúdos (SANTOS, 2009). Ressaltando a relevância da relação entre as identidades culturais e as memórias sociais, Júnior (2012) destaca que “reconhecemos pela memória o que nos diferencia/distancia e o que nos aconchega/aproxima. A identidade cultural define o que cada grupo é, assim como nos diferencia uns dos outros” (JÚNIOR, 2012, p. 53).

O patrimônio cultural é, portanto, o conteúdo das memórias individual e coletivas, o qual precisa ser preservado através de sua transmissão (SANTOS, 2009). O esfacelamento das memórias culturais, das tradições e suas identidades, desvincula o homem de suas raízes, aliena-o, impossibilita-o de compreender como e por que se dão as transformações econômicas, políticas, sociais e culturais, uma vez que lhe faltam os elos que dão sentido aos acontecimentos, tornando-o, assim, presa fácil de manipulação e dominação (JÚNIOR, 2012).

Dessa maneira, pode-se afirmar que o primeiro motivo que destaca a relevância do direito ao patrimônio cultural na atualidade é a sua função de abrigar as identidades culturais e memórias de todos os grupos sociais formadores da sociedade brasileira, num nítido exercício de alteridade. Confere-se sua especial importância para a formação das identidades, para a continuação da ação ou para o resgate das memórias dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Outro fator expressivo para a preservação do patrimônio cultural é a sua função de linguagem, que ocorre a partir de um processo interno de identificação cultural e de um

processo externo de identidade cultural (PAIVA, 2014). Trata-se de compreender que o patrimônio cultural estabelece uma ação de comunicação entre os membros de uma mesma coletividade (identificação cultural) que constroem e vivenciam um mesmo sentido para os seus valores culturais e, ainda, uma ação de comunicação externa entre comunidades distintas que se abrem à compreensão do outro, ao mesmo tempo que se diferenciam, dando origem às suas identidades culturais (PAIVA, 2014).

É por tal fato que Paiva (2014) destaca a não neutralidade do direito ao patrimônio cultural:

O patrimônio não é uma forma neutra de auto definição, nem algo intrinsecamente positivo. O mesmo patrimônio que pode aproximar os povos pode afastá-los. O processo de gestão e principalmente de eleição dos bens culturais – e suas razões motivadoras – deve-se orientar sempre por uma proposta inclusiva, atenta especialmente aos grupos tradicionalmente marginalizados; e dialógica, aberta ao conhecimento, à agregação de novos valores e à alteridade entre as diferentes culturas (PAIVA, 2014, p. 170).

Partindo do pressuposto de que a sociedade contemporânea não é formada por um universo fechado, oriundo de uma nação una e coesa, o patrimônio cultural representativo dessas diversas comunidades deve ser constituído a partir de uma relação com práticas sociais de construção de identidades coletivas (FONSECA, 2005), e não por uma identidade individualizada tomada como sendo de toda a nação. Assim, volta-se a ressaltar que o patrimônio cultural não é simplesmente a soma dos bens culturais de uma comunidade. Ele deve ser entendido como um meio capaz de reconhecer e valorizar a diversidade, a inclusão e a solidariedade entre as diferentes manifestações culturais. A partir do reconhecimento do patrimônio cultural do outro, é possível ampliar a participação cidadã de todos.

A diversidade cultural do país é reconhecida na CF/88, sendo esse tratamento fundamental para a formulação de políticas públicas relativas ao direito ao patrimônio cultural mais abrangentes. É a comunidade quem legitima as decisões das instituições públicas, uma vez que, para que sejam protegidos pelo Estado enquanto patrimônio cultural, são consideradas as características locais e próprias dos segmentos da sociedade, em harmonia com os objetivos globais e os valores razoáveis que podem ser elevados a uma categoria universal (RAWLS, 2000). Dito isso, o exercício do direito ao patrimônio cultural sem interrupções ou distorções é de suma importância para que este não seja perdido e para que as comunidades não se sintam apartadas dele.

Uma terceira característica atribuída ao patrimônio cultural que o torna fundamental para a sociedade contemporânea é sua função de reforçar a noção de cidadania, na medida em que são identificados, no espaço público, bens que não são de exclusiva posse privada, mas propriedade de todos os cidadãos, a serem utilizados em nome do interesse público, além de proporcionar bem-estar e qualidade de vida aos habitantes (LINO, 2010). O direito ao patrimônio cultural contribui para a garantia aos indivíduos de perfeita percepção de si próprios como partes essenciais e fazedoras do meio em que vivem, propiciando o exercício pleno da cidadania (LINO, 2010). O direito ao patrimônio cultural permite o resguardo das memórias e das identidades culturais às comunidades formadoras da sociedade e, com isso, tem-se também a percepção, por parte desses indivíduos, tanto de suas próprias identidades quanto de sua importância para o meio em que vivem e vice-versa (LINO, 2010).

Por fim, mas não menos importante, vê-se que a CF/88 reconhece de modo inédito o caráter sincrético e multifacetado do patrimônio cultural brasileiro, formado pelas diferentes expressões simbólicas produzidas no seu território, inclusive as de alcance apenas regional ou local (LINO, 2010). Além disso, a Constituição desmitifica a ideia de uma cultura nacional homogênea, formadora da identidade nacional do povo brasileiro, uma vez que seria impossível universalizar a cultura de um país, especialmente no caso do Brasil, de território tão extenso e de tão expressiva diversidade cultural (LINO, 2010).

Com isso, observa-se a relevância exercida pelo direito ao patrimônio cultural para a sociedade contemporânea e passa-se, agora, a demonstrar seu potencial enquanto instrumento para consolidar a democracia.

### **2.3 O patrimônio cultural como um instrumento para a consolidação da democracia**

No contexto do Estado Democrático de Direito, para que a justiça social se realize, o Estado é responsável pela proteção dos menos beneficiados e pela regulação de relações econômicas e sociais, valendo-se de políticas públicas como forma de intervenção no desenvolvimento econômico e nos problemas sociais. Nesse sentido, cabe à sociedade bem ordenada a responsabilidade pela organização de estruturas institucionais que propiciem iguais direitos e oportunidades a todos, sem distinção de qualquer tipo, inclusive cultural (VITA, 2002).

Como seria possível, então, compatibilizar o direito, a hegemonia representada pela política cultural e a abertura proporcionada por uma esfera pública mais tolerante dentro do Estado Democrático de Direito? Tal compatibilização consiste não apenas em conceder às

minorias uma parcela a mais de direitos, mas em viabilizar, no âmbito da cidadania, a participação delas, enquanto sujeitos de direito, nessa sociedade (ALMEIDA, 2014).

A CF/88 é intitulada “Constituição Cidadã” e tal denominação é advinda do seu viés assistencialista. Há, inclusive, uma seção específica (Seção II) para tratar da cultura. Alguns de seus artigos (art. 215, art. 216 e art. 216A) expõem o valor que se dá à formação do cidadão, ao patrimônio cultural e à forma como estes agem diretamente no alavancar do cidadão em suas identidades, seu senso-crítico, sua personalidade, seu bem-estar e sua ascensão social. Inaugura-se, então, com a CF/88, dentro do Estado Democrático de Direito, o princípio da cidadania cultural (BRAGA; SALDANHA, 2014).

Não sem razão, a CF/88, em seu art. 215, garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais<sup>44</sup>, bem como acrescenta dispositivos sobre a proteção estatal das manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e das de outros grupos do processo civilizatório nacional, além de criar reserva legal para fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais (COSTA, 2012).

Importante destacar a noção de cidadania cultural como forma de se exercer o direito ao patrimônio cultural no Brasil. Para Costa (2012), “cidadão é aquele indivíduo portador de direitos, assim como também de deveres, que participa de um determinado corpo social, seja organizado em grupos ou isolado, interferindo direta ou indiretamente no cotidiano da esfera pública através das relações de poder” (COSTA, 2012, p. 51). Desse modo, falar em cidadania cultural é englobar o exercício dos direitos culturais na vida política do país, em diferentes níveis, bem como a observância dos deveres fundamentais estabelecidos pela CF/88 e pelas normas infraconstitucionais (CUNHA FILHO, 2004).

Nesse íterim, convém destacar a possibilidade de se pensar o patrimônio cultural como representação social, como alvo de escolhas que estabelecem relações entre o visível e o invisível. Nesse sentido, e destacando a possibilidade de o patrimônio cultural promover a integração de diversos segmentos da sociedade, Pozzer (2011) destaca:

A possibilidade de perpetuar elementos pertencentes a determinado grupo social implica a referência institucionalizada à sua memória e pode implicar também o reconhecimento de sua presença no cenário social, motivos que mobilizam diversos segmentos sociais, principalmente aqueles que, no contexto mundial, estiveram aliçados de alguma memória histórica (POZZER, 2011, p. 42).

---

<sup>44</sup> Para Cunha Filho (2020), como já mencionado, os direitos culturais compreendem três grandes campos das relações jurídicas: os atinentes às artes, às memórias coletivas (onde se encontra o direito ao patrimônio cultural), e os atinentes aos fluxos dos saberes.

Embora a preservação do patrimônio cultural no Brasil tenha sido realizada em nome da manutenção de uma linha de continuidade com o passado, a política cultural deve ser pensada como um trabalho transformador e seletivo de reconstrução do passado, realizado na contemporaneidade e nos termos desta. Portanto, é possível sugerir que a apropriação da história deve vir não apenas como citação material do passado, mas, sobretudo, como portadora da possibilidade de transformação. Dessa forma, as políticas culturais podem carregar em seu bojo as dimensões da cidadania e da democracia, desempenhando um papel civilizatório (POZZER, 2011).

Maria Célia Paoli (1992), relacionando a memória, a história e a cidadania, demonstra que o patrimônio cultural deve evocar as dimensões múltiplas das culturas como imagens de um passado vivo, como acontecimentos e coisas que merecem ser preservados porque são coletivamente significativos em sua diversidade. Assim, a construção de um outro horizonte se apoia na possibilidade de recriar as memórias dos que perderam não só o poder, mas também a visibilidade de suas ações, resistências e projetos. Tal construção deve também ser orientada pela produção de uma cultura que, a partir da participação dos cidadãos na construção dos valores simbólicos da cidade e do sentimento deles de pertencimento na construção múltipla da memória coletiva, compreenda sua própria historicidade (POZZER, 2011).

Nesse sentido, continua Paoli (1992), “a principal tarefa a ser contemplada por uma política de preservação e produção de patrimônio coletivo repousa no conhecimento do direito ao passado e ao legado cultural enquanto dimensão básica da cidadania” (PAOLI, 1992, p. 2). Ademais, não se pode olvidar da relação entre o patrimônio cultural e a diversidade das manifestações culturais existentes. O respeito e o reconhecimento da diversidade cultural são a base para uma autêntica democracia. Para Carvalho (2010):

Se o Estado contemporâneo não absorveu a ideia de que o mundo está cercado pela diversidade cultural e que falar em democracia, sem que a cidadania seja exercida através de práticas cidadãs conscientes, paritárias e passíveis de articulação com seus pares, não pode ser qualificada de democracia, isso por não haver cidadania plena e eficaz sem esses requisitos mínimos (CARVALHO, 2010, p. 4454).

Assim, se o ambiente contemporâneo lança as demandas decorrentes da diversidade cultural, cabe à comunidade debater sobre os caminhos que a democracia e a cidadania tomarão para que os processos conciliatório e emancipatório venham traduzir-se em justiça

social, em possibilidade de convivência paritária entre os cidadãos e na participação efetiva dos mais diversos grupos culturais que formam a comunidade (CARVALHO, 2010).

A existência de memórias coletivas, mesmo que heterogêneas, é uma forte referência de grupo, mesmo quando aquele grupo mantém um fraco nexos com a história instituída (PAOLI, 1992). Corroborando tal afirmação, Almeida (2014) destaca que o antagonismo decorrente do deslocamento contínuo das identidades na sociedade não apenas viabiliza que as posições hegemônicas sejam confrontadas por projetos alternativos, mas, também, apropria-se dos valores e elementos desses projetos, permitindo a introdução de novos significados e leituras.

Eis o desafio: conciliar as experiências silenciadas e suprimidas da população com a dimensão histórica exteriorizada, para se chegar a uma política cultural abrangente, que não apenas idolatre a memória enquanto memória ou oculte as memórias sob uma única memória oficial, pois, assim, permaneceria comprometida pelo poder hegemônico e estaria fadada às repetições, impedindo a inovação e a ressignificação tão necessárias à cultura (POZZER, 2011). Dessa forma, torna-se legítima a posição discordante/resistente, fazendo com que a pluralidade de identidades não seja apenas viável, mas desejável e indispensável à esfera pública democrática (ALMEIDA, 2014).

Não sendo a cultura algo estático, mas mutante por natureza, a continuidade dos estudos sobre o direito ao patrimônio cultural, sua gama de conexões com a sociedade e a formação dos indivíduos são extremamente revigorantes, como destaca Lima (2004):

Estou certo de que o estudo da cultura como um patrimônio coletivo de uma sociedade pode ser concebido como um elemento civilizatório e emancipatório de grande valia para o caso brasileiro. Numa sociedade complexa como a nossa, onde aspectos arcaicos e modernos necessariamente excluem entre si convivem e insinuam uma perversa aliança, a cultura tem função importante [...] e, quem sabe, num breve futuro [pode] vir a figurar como integrante da emancipação de nossos cidadãos, que serão senhores de si próprios, racionalizando sua própria conduta a partir dessa consciência (LIMA, 2004, p. 15).

A construção do patrimônio cultural é alavancada com a construção dos cidadãos. Os processos se complementam e perfazem a emancipação das comunidades, a valoração das memórias coletivas, o empoderamento do processo civilizatório, a lucidez nas escolhas, o discernimento no pensar e agir, bem como a importância da participação popular como forma de resgate das origens históricas e da imprescindibilidade de conservá-las, fomentá-las, disseminá-las, garantindo a preservação de uma memória coletiva (BRAGA; SALDANHA, 2014). Partindo da premissa de que a construção e disposição social influenciam diretamente

na elaboração das leis vigentes, a cultura de um povo dita as condutas sociais, constrói as identidades dos cidadãos, norteia os atos e forma o sujeito portador de direitos (BRAGA; SALDANHA, 2014).

Acompanhando o pensamento de Almeida (2014), a expansão da participação das minorias políticas não é apenas uma recepção de demandas que há tempos vinham sendo formuladas, mas se refere à modificação de certos pressupostos que a ordem social sustenta como fundamentais. Dessa maneira, ressalta-se a estreita ligação entre a necessidade de preservação das identidades culturais e a democracia. Na exata medida em que há o reconhecimento da contribuição cultural das diversas parcelas da sociedade, bem como o respeito à diversidade dos grupos sociais formadores dessa sociedade, traduz-se, por consequência, a existência da liberdade de ideias e de manifestações dos pensamentos, necessárias para o desenvolvimento da personalidade dos cidadãos (RODRIGUES; LIMA, 2009), e se aponta para uma transformação das concepções elementares da própria sociedade democrática (ALMEIDA, 2014).

Nessa toada, valores como a igualdade, a dignidade e a liberdade têm seus significados ampliados. Por exemplo, as desigualdades de raça se mostram inconciliáveis por não mais se conformarem com os preceitos democráticos dos seus contextos políticos. Deixam de ser naturalizadas e passam a ser questionadas, discutidas nos espaços públicos e, enquanto formas de resistência que adquirem uma proporção mais ampla, geram novas prerrogativas e novas possibilidades de ação (ALMEIDA, 2014).

Costa (2012) destaca, ancorado em estudos de direito comparado, as preocupações e os objetivos essenciais da democracia cultural, enumerando-as:

- a) a reafirmação do direito humano à liberdade cultural;
- b) o pressuposto de que na democracia cultural haja participação do indivíduo e da sociedade tanto no processo de criação quanto no de decisão sobre os processos de difusão e fruição de bens culturais;
- c) a descentralização das políticas, dos espaços e da vida cultural, nos planos territoriais e administrativos;
- d) a eliminação de todas as barreiras e desigualdades existentes, com o fito de garantir a participação de todos na vida social;
- e) reconhecer os direitos de certos grupos ou coletividades nacionais ou locais, bem como integrá-los à participação política;
- f) garantir a coexistência e estabelecer ligações comunicativas de sujeitos com interesses, opiniões e valores diferentes em uma sociedade plural;
- g) restabelecer a autonomia de entidades culturais coletivas e o direito de desligamento ou libertação daqueles que não mais com elas identifiquem-se (COSTA, 2012, p. 111-114).

Não se pode olvidar que a democracia também é uma técnica de poder na qual se adotam vários mecanismos de deliberação acerca da cultura pelo povo. Somente as relações interpessoais são capazes de firmar o respeito à dignidade, pois o reconhecimento dessa qualidade no outro imputa em cada um a alteridade recíproca dessa condição (COSTA, 2012).

O patrimônio cultural é partícipe de todo e qualquer processo civilizatório, sendo elemento de evolução da sociedade, assim como é influência no reconhecimento das memórias coletivas, da construção social, do emaranhado de culturas que interagem no binômio tempo e espaço (BRAGA; SALDANHA, 2014). São as ações cumulativas da sociedade que produzem seu patrimônio cultural, o qual, por sua vez, potencializa a efetivação dessas memórias coletivas, partindo da premissa de que o homem é resultado do meio cultural em que foi socializado (BRAGA; SALDANHA, 2014). Para Braga e Saldanha (2014), o patrimônio cultural é, portanto, produto das manifestações culturais e suas características emancipatória e civilizatória são vitais para a preservação e o desenvolvimento das identidades coletivas.

Reforçando o papel do patrimônio cultural de expressar as identidades sociais das mais diversas comunidades, Henri Pierre Jeudy (2005) destaca que “a identidade bem-preservada continua sendo o signo futuro de uma alteridade inalterável” (JEUDY, 2005, p. 22). O autor ainda acrescenta que:

Um dos primeiros objetivos da ordem patrimonial é o de expressar a identidade de uma região, de uma nação, de um acontecimento histórico... Essa referência obrigatória à identidade, transformada ela mesma na origem dos procedimentos de reconstituição do passado ou de sua preservação museográfica, parece se opor ao fenômeno da globalização, funcionando como uma defesa contra a perda das identidades culturais (JEUDY, 2005. p. 22).

Jeudy (2005), no livro “Espelho das Cidades”, destaca algumas características do patrimônio cultural e dos dispositivos que o cercam, os quais demonstram como e o porquê se destacar o patrimônio cultural como instrumento que possibilita a consolidação da democracia.

A primeira dessas características é o fato de a conservação do patrimônio cultural se encarregar do depósito das lembranças e liberar as pessoas do peso das responsabilidades infligidas às memórias (JEUDY, 2005). Para o autor, a multiplicidade de locais de memória (como locais adequados para armazenar os patrimônios culturais) oferece uma garantia real contra o esquecimento. O dever de carregar todas as informações na memória é demasiadamente pesado para os indivíduos, ao passo que esquecer determinados fatos



representa sua ocultação, circunstância que, em relação às memórias coletivas, configura-se como um crime. Com efeito, os locais de memória oficiais desoneram as gerações presentes da obrigação de rememoração e, ao mesmo tempo, não as envergonha pelo simples desejo de esquecer (JEUDY, 2005).

Uma segunda característica se refere à ótica transgeracional do patrimônio cultural. Para Jeudy (2005), “o que é criado no tempo presente pertence ao registro da conservação presumida para os tempos futuros” (JEUDY, 2005, p. 16). Para que o passado não seja abolido, é preciso que tudo o que se vive seja atualizado, ressignificado e transmitido como herança cultural de uma sociedade. O pesquisador exemplifica sua perspectiva com os casos que ele chama de ‘tesouros vivos’, os quais poderão servir de líderes junto aos que serão incapazes de reencontrar as práticas de períodos anteriores.

A terceira característica se refere à função especular do patrimônio cultural. Para que exista patrimônio reconhecível, é preciso que ele possa ser gerado, que uma comunidade veja o espelho de si mesma, que considere seus locais, seus objetos, seus monumentos reflexos inteligíveis de sua história, de sua cultura (JEUDY, 2005). Por isso, o patrimônio cultural deverá possuir significado cultural relevante para a comunidade e essa relevância deverá ser consolidada no tempo.

Uma quarta característica apresentada por Jeudy (2005) é a utilização do patrimônio cultural como arma do poder público para o alcance da chancela geral, o que provoca a mobilização social em torno da defesa comum das identidades homogeneizadas.

Numa interpretação do conceito de biopolítica foucaultiana<sup>45</sup>, o próprio instituto do patrimônio cultural e toda sua estrutura de proteção e promoção por parte do Estado pode ser considerado como um dispositivo<sup>46</sup> de poder, por meio do qual o Estado controla as manifestações culturais populares. Isso ocorre, porque tal dispositivo compõe uma estrutura, um conjunto de instrumentos, uma rede de poderes cujos elementos permitem ao Estado controlar quais bens culturais deverão ser preservados e quais não merecem tal proteção (BENTO, 2020).

Sincronicamente, não se pode questionar que as políticas públicas para proteção do patrimônio cultural constituem o meio institucional para resguardar as diversas manifestações

---

<sup>45</sup> A biopolítica, termo utilizado por Foucault, designa a maneira como se procurou, desde o século XVIII, racionalizar os problemas da prática governamental pelos fenômenos próprios de um conjunto de viventes constituídos em população (FOUCAULT, 2008a).

<sup>46</sup> Foucault caracteriza o dispositivo como um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais e filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode tecer entre estes elementos (FOUCAULT, 2000)

culturais, obras e conjuntos que possuam significado para as pessoas de uma dada comunidade. Assim, pode-se atribuir um duplo sentido ao patrimônio cultural: como dispositivo de poder e como ferramenta de resistência.

Utilizando o patrimônio cultural como dispositivo de poder, o Estado intervém nas manifestações culturais de forma direta, proibindo que determinadas práticas continuem existindo, desconsiderando todo o significado que possuem para os integrantes de um grupo. Por meio de regras normalizadoras, controla tanto o indivíduo quanto a população (poderes disciplinar e biopolítico<sup>47</sup>), produzindo subjetivação, recorrendo à criação de um desejo coletivo de que suas formas de vidas e identidades integrem o patrimônio cultural<sup>48</sup>, ou ainda para deixar morrer as manifestações culturais daqueles<sup>49</sup> que se querem mortos.

Por vezes, o Estado age de forma autoritária, determinando que algumas manifestações culturais não integrem o rol significativo para a comunidade, sendo simplesmente extirpadas. É o que se observou em determinadas exteriorizações culturais indígenas e africanas no Brasil ou nos casos de representações culturais não abarcadas pelo conceito do Decreto-Lei nº 25/1937<sup>50</sup> (BENTO, 2020).

Trata-se de uma prática de extrema violência contra as manifestações culturais que não são hegemônicas. Dessa maneira, além de o Estado escolher não proteger determinadas práticas culturais, por meio dos instrumentos institucionais previstos, ele ainda intervém de forma direta e negativa, estabelecendo a proibição de certas manifestações culturais. Isso acarreta em um engessamento cultural (BENTO, 2020), já que coíbe o movimento próprio da cultura e a prática da transmissão do patrimônio cultural.

---

<sup>47</sup> A união do poder disciplinar e da biopolítica forma o que Foucault denomina de biopoder.

<sup>48</sup> Nesses termos, o povo passa a sentir a necessidade de que suas manifestações culturais tradicionais sejam reconhecidas por instrumentos jurídicos de proteção, para que também possam se sentir reconhecidos entre os seus pares, receber verbas etc. Assim, caso não sejam consideradas patrimônio cultural, e recebendo fomento por parte do Estado, as manifestações deixam de ser relevantes para a comunidade, perdendo-se ou sendo extirpadas.

<sup>49</sup> Entende-se que se trata do “povo”, ou seja, aquele que se comporta em relação à gestão da população como se não fizesse parte desse sujeito-objeto coletivo que é a população (FOUCAULT, 2008b). Aquele a quem se deve deixar morrer.

<sup>50</sup> Apenas a título ilustrativo, cita-se a proibição da oferta dos animais utilizados pelas religiões de matrizes afro-brasileiras e a negação do conhecimento científico acerca de técnicas de mineração dos negros africanos trazidos ao Brasil por ocasião da extração de ouro. O Estado escolhe exterminar não só os corpos negros, como também sua cultura, sua referência com a origem e a religiosidade africana. Para os membros das religiões, a sacralização possui inúmeros significados simbólicos e de ligação com a origem, sendo elemento central no ritual. Considerando que tratam os animais como sagrados e que o número é irrisório se comparado aos abatedouros comerciais, resta nítida a política racista exercida pelo Estado em tentar coibir esta prática religiosa (ORO; CARVALHO; SCURO, 2017). Da mesma maneira, é impossível negar que os negros africanos eram tradicionais conhecedores de técnicas de mineração do ouro e do ferro, além de dominarem antigas técnicas de fundição desses metais. Eles conheciam muito mais sobre a matéria que os portugueses, vorazes consumidores do ouro e senhores de enorme extensão territorial no chamado Novo Mundo (PAIVA, 2002). No entanto, a história nacional se restringe a mencionar a força física que os escravos negros detinham, ignorando todo o conhecimento que fora transferido.

Em contrapartida, tem-se a consideração do patrimônio cultural como uma ferramenta de resistência em relação à mercantilização desordenada dos bens de relevante valor cultural, como no caso da localidade da Chapada, subdistrito do município de Ouro Preto/MG, em que a comunidade local vetou a passagem de uma antena de celular, que atravessaria toda a localidade, por entender que tal ato impactaria negativamente na paisagem do território<sup>51</sup> (BENTO, 2020).

Essa nova epistemologia do direito ao patrimônio cultural permite que sejam realizadas diferentes leituras sobre o patrimônio cultural constituído, possibilitando a reconstrução de narrativas que continuamente constroem as identidades e memórias dos diversos grupos brasileiros, especialmente das comunidades minoritárias e invisibilizadas (CHUVA, 2020).

Não se pode esquecer que o próprio princípio da participação popular decorre do regime democrático. O Estado, ao estabelecer as políticas culturais, sejam elas de proteção, fomento ou acesso à cultura, não pode prescindir da atividade cidadã, seja a exercida pelo próprio indivíduo, seja por organismos da sociedade civil (por exemplo, pela instituição dos conselhos municipais de patrimônio cultural) (COSTA, 2012).

Assim sendo, o direito ao patrimônio cultural pode incentivar as transformações democráticas a partir da introdução de novas leituras dos valores e princípios sociais de determinada comunidade. Dessa forma, a cidadania deve ser o motor impulsionador do reconhecimento de novos direitos, de um lado, e da luta pela efetivação dos direitos já reconhecidos, por outro. É somente a partir do engajamento social comprometido com os direitos de todos e com a alteridade que será possível garantir a participação e efetivação do direito ao patrimônio cultural.

---

<sup>51</sup> Ver:

<http://antigo.jornaloliberal.net/noticia/moradores-da-chapada-rejeitam-implantacao-de-linha-de-transmissao-na-comunidade/>. Acesso em: 24 mai. 2021.

### 3 A MERCANTILIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

As transformações sociais, políticas e econômicas ocorridas especialmente durante os governos militares no Brasil (1964-1985), indo ao encontro de um alinhamento do país com o capital internacional, provocaram o crescimento de um mercado de bens culturais. Ademais, houve uma ampliação do acesso a esses bens culturais pelas parcelas da população até então excluídas, o que não impediu a segregação social e espacial nos centros históricos tradicionais<sup>52</sup> (PAES-LUCHIARI, 2005).

Com o advento do Estado Democrático de Direito<sup>53</sup>, objetivando a inclusão de valores sociais e culturais para o reconhecimento dos bens enquanto patrimônio cultural, a fim de alcançar um trabalho compartilhado entre Estado e sociedade em busca da preservação das identidades e da diversidade cultural brasileiras, as políticas públicas destinadas à preservação e promoção do patrimônio cultural ganharam maior destaque, reconhecendo a contribuição do direito ao patrimônio cultural para uma efetiva democracia (SAMPAIO, 2015; SANTOS, 2016).

Nessa mesma ordem de ideias, a sociedade passa a “incorporar uma rede de solidariedade e militância como espelho dos direitos políticos” (SAMPAIO, 2015, p. 44), preenchendo e definindo a esfera pública não estatal, “criando e redefinindo agendas políticas com – e apesar do - Estado” (SAMPAIO, 2015, p. 44). Assim, tem-se a manifestação de uma sociedade capaz de interferir na agenda política de modo efetivo, ampliando o lastro de legitimidade e de poder do Estado (SAMPAIO, 2015), alcançando um papel efetivo na luta contra as crises que possam existir (FREITAS, 2019), marcas que se coadunam com a proposta teórica para uma democracia efetiva de Boaventura de Sousa Santos (2009).

---

<sup>52</sup> Maria Tereza Duarte Paes-Luchiari (2005) destaca os procedimentos seletivos que são inacessíveis às populações de baixa renda, seja diretamente, pela introdução de novos usos às edificações pelos inúmeros projetos de requalificação urbana, que não previam estratégias de inclusão social que respeitassem os usos tradicionais das populações locais e o direito destas à propriedade da terra e à moradia; seja indiretamente, pela valorização econômica atribuída ao solo urbano, o que leva as populações mais pobres a venderem os seus imóveis, evitando o pagamento dos impostos que se elevam com a valorização urbana, ou mesmo buscando a obtenção de lucros e migrando para áreas periféricas menos valorizadas, o que desloca a visibilidade da segregação social e espacial (PAES-LUCHIARI, 2006).

<sup>53</sup> José Adércio Leite Sampaio (2015) destaca que há pelo menos três concepções de Estado Democrático de Direito, a saber, uma pouco exigente e formal, uma intermediária e uma material ou forte. Entende-se que, no tocante ao direito ao patrimônio cultural, trata-se da concepção mais forte. Tal fato se dá por três motivos importantes, sendo o primeiro deles porque o foco se dá na prática, na efetividade da ação. O segundo motivo diz respeito ao fato de que a democracia é tomada como atributo de todos os componentes da sociedade e não somente de uma parcela hegemônica da sociedade. Por fim, o terceiro motivo que fundamenta a concepção mais forte é que a cidadania deixa de ser vista, nessa perspectiva, apenas como capacidade ligada ao voto e passa a tratar da qualidade do ser humano, portador de dignidade e titular efetivo de direitos (SAMPAIO, 2015). As contribuições teóricas de Boaventura de Sousa Santos (2016) caminham na mesma direção.

Concomitantemente a esse incremento dado ao patrimônio cultural, uniu-se a preocupação com a sustentabilidade dos espaços e das atividades humanas (SAMPAIO, 2015; FREITAS, 2019). Revelou-se a necessidade de se observar que o real crescimento<sup>54</sup> somente poderia ocorrer se atrelado às questões que pudessem acautelar a não exaustão dos bens culturais disponibilizados e utilizados pela sociedade. “Eis porque o Estado Democrático de Direito é também um Estado intergeracional, econômica e socialmente sustentável” (SAMPAIO, 2015, p. 45).

Assim, dizer que o patrimônio cultural é sustentável significa muito mais que enunciar a seara econômica que dele pode decorrer. Significa certificar que ele atenda aos requisitos sociais, ambientais, culturais, jurídicos, políticos e econômicos que envolvem o desenvolvimento sustentável. A falácia de que somente será sustentável o patrimônio cultural que possa gerar retorno financeiro não pode ser aceita como critério para proteção e promoção do patrimônio cultural brasileiro.

Neste capítulo, buscou-se problematizar como o patrimônio cultural foi e continua sendo gradativamente apropriado pelo modo de produção capitalista, pelo qual os bens de natureza cultural se tornaram um dos elementos centrais na busca pela ampliação da lucratividade e maximização da riqueza. Tal apropriação é também vista, quando, ao se tratar de políticas públicas de proteção e promoção do patrimônio, as questões econômicas se sobrepõem às de natureza cultural<sup>55</sup>, procedimento denominado de mercantilização do patrimônio cultural, o qual gera consequências sociais.

Segundo Silva (2015), esse estágio do sistema capitalista<sup>56</sup> apresenta uma maior simbiose entre as esferas culturais e econômica, fato que causou a aproximação entre a base (econômico) e a superestrutura (ideológico). Em síntese, isso quer dizer que o processo de

---

<sup>54</sup> Juarez Freitas (2019) faz referência ao “desenvolvimento que importa”, qual seja, aquele crescimento medido por indicadores mais sofisticados que o Produto Interno Bruto (PIB), ferramenta tida como tosca pelo autor, ou aquele “[...] que se constitui mutuamente com a sustentabilidade, condicionado por ela” (FREITAS, 2019, p. 53). Segundo o autor, tem-se um afastamento do modelo de “crescimento pelo crescimento”, limitado e efêmero. Freitas acrescenta que há uma reconfiguração institucional e comportamental em razão da implementação do valor denominado sustentabilidade, pelo qual o desenvolvimento duradouro pressupõe a subordinação da eficiência (utilizar meios idôneos para alcançar fins não necessariamente legítimos) à eficácia (alcance de resultados justos e legítimos, liquidamente benéficos) das ações (FREITAS, 2019).

<sup>55</sup> Agradeço ao meu orientador Carlos Magno de Souza Paiva pela possibilidade de pensar na ampliação do conceito de mercantilização do patrimônio cultural, acrescentando a ideia de que, quando não se busca lucro, mas se evidencia demais a questão econômica, em detrimento da cultural, há a mercantilização.

<sup>56</sup> Ernest Mandel (1985), citado por Jameson (2000) e por Silva (2015), define esse estágio do sistema capitalista como “capitalismo tardio”, multinacional ou de consumo, referindo-se às transformações ocorridas no modo de produção capitalista após o final da Segunda Guerra Mundial. Para o autor, trata-se de uma subfase do capitalismo monopolista, caracterizada pelo predomínio da automação e pelo uso da energia nuclear, fatores que geraram uma crise na acumulação de capital sem precedentes e que se constituiu numa prodigiosa expansão do capital, atingindo áreas até então fora do mercado (SILVA, 2015; JAMESON, 2000).

mercantilização dos artefatos culturais se aprofundou (SILVA, 2015) e passou a trazer consequências para outras ciências, inclusive a jurídica.

Alguns autores chegam a afirmar que, nessa fase do capitalismo, a própria cultura se tornou um produto<sup>57</sup>, um recurso, e exaltam as manifestações culturais e artísticas como espécies de transmissores da hegemonia ideológica, funcionais ao capital e partes integrantes da produção de mercadorias (SILVA, 2015). O patrimônio cultural (tanto o material quanto o imaterial) se torna uma mercadoria, um produto gerador de renda e lucro, e essa visão essencialmente financeira acarreta sérias consequências ao patrimônio cultural e aos valores socioculturais por ele representado.

Nesse sentido, Silva (2015) destaca que até o processo de produção cultural foi seriamente abalado, permanecendo valorizadas apenas as formas culturais que atendessem aos pressupostos do mercado comercial. Para Veloso (2006), o capitalismo tardio, marcado pela internacionalização do capital, é responsável, entre outras coisas, pela intensificação da mercantilização da cultura. Além disso, o fenômeno traz consigo a ideia de que o consumo cultural promove a distinção social, carregando o perigo de privilegiar os bens culturais como objeto de consumo, equiparado a qualquer outra mercadoria que circula na sociedade atual.

Veloso (2006) realça ainda que, nas últimas décadas, incrementou-se o consumo cultural de massa, o que, por um lado, permitiu o acesso mais igualitário aos equipamentos culturais por parte de diferentes grupos sociais e, por outro lado, simplificou ou banalizou as manifestações culturais sob o manto do consumo. Corroborando tal afirmação, Jameson (2001), tratando da cultura de massa, acrescenta:

[...] de fato, a produção e o consumo culturais de massa – a par com a globalização e com as novas tecnologias da informação – são tão profundamente econômicos e tão totalmente integrados em seu sistema generalizado de mercantilização quanto as outras áreas produtivas do capitalismo tardio (JAMESON, 2001, p. 152).

É importante destacar, nos termos do art. 216 da CF/88, que o patrimônio cultural seja promovido no sentido de melhorar o meio ambiente urbano e cultural, promovendo o bem-estar duradouro e multidimensional da população (SILVA, 2015; FREITAS, 2019). O perigo reside na apropriação do patrimônio cultural com viés patrimonialista e privatista, o que consiste em negar sua característica mais poderosa, fonte de força e de legitimidade: a de ser o

---

<sup>57</sup> Nesse sentido, ver: Jameson (2000), Williams (2000), Choay (2014), Silva (2015), Girelli (2019). Em sentido contrário, Cohn (1998) destaca que nas condições da Indústria Cultural, seria precipitado afirmar que os produtos culturais se reduzam puramente a mercadorias, anulando-se a especificidade cultural em proveito da especificidade industrial (COHN, 1998).

resultado de uma produção coletiva (VELOSO, 2006), ou seja, de ser integrador e potencial instrumento de valorização das mais diversas culturas das comunidades que integram a sociedade, de ser um espaço de convivência democrática (SAMPAIO, 2015).

É nesse ponto que se manifesta a importância das políticas públicas de salvaguarda do patrimônio cultural atreladas às políticas de gestão do desenvolvimento sustentável. Somente uma articulação ético-política entre as dimensões socioculturais, ambientais e econômicas, poderia direcionar uma revolução social, reorientando a concepção dos bens materiais e imateriais de relevante valor cultural para as mais diversas comunidades, numa tentativa de harmonizar o crescimento econômico com as formas de desenvolvimento sustentável e democrático (VECCHIATTI, 2004). O que se busca é proteger e valorizar o patrimônio cultural em todos os aspectos, sempre tendo como foco o bem-estar dos produtores dos bens culturais e a referência cultural dos itens produzidos, relacionados com a vida social e cotidiana dos grupos sociais presentes e futuros, os quais são os sujeitos do processo. Esses sujeitos, além de portadores dos conhecimentos, dos saberes, dos fazeres e da memória dos lugares, devem ser o destino das políticas protecionistas desse patrimônio cultural (VELOSO, 2006).

Nesse passo, torna-se relevante a integração entre a ideia de desenvolvimento sustentável, no qual se encontra o crescimento econômico, e o direito ao patrimônio cultural. Isso porque o crescimento econômico, por si só, não traz automaticamente o desenvolvimento (VECCHIATTI, 2004). O desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável não é visto na contramão do crescimento econômico, desde que este seja colocado a serviço de objetivos socialmente desejáveis e repensado de forma adequada, de modo a minimizar seus impactos negativos<sup>58</sup> (VECCHIATTI, 2004).

Nas palavras de Freitas (2019), “a sustentabilidade consiste em assegurar, hoje, o bem-estar material e imaterial, sem inviabilizar o bem-estar, próprio e alheio, no futuro” (FREITAS, 2019, p. 46). Portanto, para conciliar os termos desenvolvimento e sustentabilidade, é preciso que esse desenvolvimento transcorra de forma contínua, multifacetada e emancipatória, afastando-se de tudo aquilo que aprisiona e bloqueia o aperfeiçoamento integral de todos os seres humanos (FREITAS, 2019).

Em síntese, o desenvolvimento não precisa ser contraditório à sustentabilidade. Esta não se resume em suprir as necessidades materiais das presentes e futuras gerações e não pode

---

<sup>58</sup> Para Karin Vecchiatti (2004), citando estudos de Sachs (2001), conciliar o crescimento econômico com os objetivos sociais continua sendo uma condição necessária para o desenvolvimento.

ser contida por uma ideia de crescimento que limite seu conceito multidimensional. O desenvolvimento, por sua vez, não deve desconsiderar fatores como a qualidade de vida e as relações interpessoais, os quais permitem uma nova concepção para a relação existente entre economia e vida (FREITAS, 2019). “A sustentabilidade tem que adjetivar, condicionar e infundir características ao desenvolvimento, nunca o contrário” (FREITAS, 2019, p. 53). Dessa maneira, a sustentabilidade, enquanto princípio jurídico, altera a visão global do direito, porque se transfigura na prescrição normativa de um outro tipo de desenvolvimento, qual seja, um desenvolvimento de múltiplas dimensões (ética, jurídica, política, social, econômica, ambiental e cultural) que se entrelaçam entre si (FREITAS, 2019).

Acompanhando a lição de Amartya Sen (2000), “uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Interno Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos ir muito além dele” (SEN, 2000, p. 28). Não se pode, pois, ignorar os potenciais econômicos ligados ao patrimônio cultural, até porque é necessário conciliar a proteção e a promoção do patrimônio ao desenvolvimento sustentável dos espaços. “Negar às pessoas as oportunidades econômicas e as consequências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações” (SEN, 2000, p. 41). É imperativo assimilar a sustentabilidade como diretriz que promove um desenvolvimento compatível com a universalização dos direitos e da dignidade dos seres vivos em geral (FREITAS, 2019).

Para Vecchiatti (2004), citando estudos de Ignacy Sachs (2001), o crescimento econômico, se colocado a serviço de objetivos socialmente desejáveis e repensado de forma a minimizar os impactos negativos, é uma condição necessária para o desenvolvimento (VECCHIATTI, 2004). A tensão é gerada no fato de a gestão pública se pautar, preponderantemente, no retorno financeiro, relegando os valores intrínsecos ao patrimônio cultural previstos na CF/88.

Dessa forma, passa-se a problematizar a apropriação econômica do patrimônio cultural brasileiro pela indústria cultural<sup>59</sup> como um pretexto para o desenvolvimento, a fim de compreender a maneira pela qual o patrimônio cultural está relacionado ao modo de produção capitalista e analisar a influência dessa política neoliberal nos fenômenos culturais, sob o enfoque do desenvolvimento sustentável do patrimônio cultural.

---

<sup>59</sup> Indústria Cultural é um termo cunhado por Theodor Adorno e Max Horkheimer para designar o sistema de reprodução ideológica estabelecido pela ascensão dos meios de comunicação de massa, em meados do século XX, caracterizado pela mercantilização de todas as iniciativas culturais (GIRELLI, 2019).



### **3.1 Relação entre desenvolvimento sustentável e economia: repercussão no direito ao patrimônio cultural**

No Brasil, pode-se dizer que a consolidação de um mercado de bens culturais e o surgimento de diferentes setores atrelados à indústria cultural iniciaram-se nas décadas de 1960 e 1970. Simultaneamente à expansão dos parques industriais e do mercado, houve um fortalecimento na produção de bens culturais, que passaram a ter uma estreita articulação com os interesses econômicos, estando, desde a sua produção, voltados para atender às necessidades dos novos consumidores<sup>60</sup> (SILVA, 2015).

Nesse sentido, especial atenção deve ser dada ao período militar brasileiro (1964-1985), o qual permitiu um duplo significado: o primeiro, de natureza política, marcou um período na história brasileira fundamentado em mortes, repressões, exílios e perseguições, além da censura das manifestações culturais consideradas inapropriadas pelo Estado. Paralelamente à difusão das atividades culturais, ocorreu um forte controle das manifestações que se confrontavam com o pensamento autoritário imposto pelo regime (SILVA, 2015).

O segundo significado se refere ao aprofundamento das medidas econômicas implementadas mediante o incremento do processo de internacionalização do capital e pela busca incessante por novos mercados e novas formas de gerar lucro (SILVA, 2015).

Relacionando os dois conteúdos, pode-se dizer que, nesse período, o Estado (autoritário) incentivava a produção do patrimônio cultural que considerava adequado, destacando, especialmente, a possibilidade de geração de lucro e renda, ao passo que reprimia as manifestações consideradas inoportunas. A respeito do cenário brasileiro nesse período, Ortiz (2001) destaca a expansão da cultura popular de massa, a qual pode representar uma forma de manobra da grande maioria das pessoas:

O que caracteriza a situação cultural dos anos 60 e 70 é o volume, a dimensão do mercado de bens culturais. Se até a década de 50 as produções eram restritas e atingiam um número reduzido de pessoas, hoje elas tendem a ser cada vez mais diferenciadas e cobrem uma massa consumidora. Durante o período que estamos considerando, ocorre uma formidável expansão, a nível de produção, de distribuição e de consumo de cultura; é nesta fase que se consolidam os grandes conglomerados que controlam os meios de comunicação e da cultura popular de massa (ORTIZ, 2001, p. 121).

---

<sup>60</sup> Os novos consumidores são entendidos aqui como a parcela da população brasileira que antes não tinha acesso aos produtos culturais. A partir da expansão do mercado de produção e comercialização da cultura, especialmente da chamada cultura popular em massa, a parcela antes invisibilizada passa a ter maior acesso à produção e consumo dos produtos culturais do país. Entende-se como novos consumidores, também, toda a sociedade mundial que, devido à globalização, passa a ter acesso aos bens culturais produzidos em todo o mundo.

A partir do estabelecimento da democracia como regime político no Brasil, a ampliação da participação da sociedade se deu não só no âmbito político, mas também nas relações com os bens culturais, acompanhando uma tendência à democratização do patrimônio cultural. Segundo Paes-Luchiari (2005), troca-se as ideologias nacionalistas pelos padrões neoliberais, os quais ajudaram a transformar o patrimônio cultural em mercadoria. Nesse sentido, o patrimônio cultural deixa de representar uma identidade única, nacional, para buscar representar as mais diversas comunidades que compõem a sociedade brasileira, mas, ao mesmo tempo, atribui-se aos bens culturais um novo sentido no campo do consumo cultural, associando-os a uma vigorosa racionalidade econômica, muitas vezes desvinculada das práticas culturais e do sentido de pertencimento das populações locais (PAES-LUCHIARI, 2005).

Comunidades antes invisibilizadas passam a ter suas culturas reconhecidas, divulgadas, e, sincronicamente, absorvem e passam a consumir outras culturas já homogeneizadas no país. A democracia alcança a cultura e seu caráter econômico ganha ainda mais relevância. Isso, porque a ampliação da participação social nos espaços culturais demonstra a importância de as pessoas terem liberdade de ser o que são e de escolherem suas identidades culturais, exercendo e adquirindo, dessa forma, o respeito dos outros cidadãos e a dignidade essencial à vida de todo ser humano. Por outro lado, contribui-se para compensar a exclusão da participação socioeconômica dos grupos culturais ocultados (HAAS, 2011), possibilitando o acolhimento de uma outra função desse patrimônio culturalmente relevante: a função econômica.

Cunha Filho (2000) afirma que, mesmo para aqueles que discordam da afirmação de Karl Marx de que a economia é a infraestrutura da organização social e determinante de todas as relações, não é possível fugir à realidade contemporânea de que um estudo sobre cultura poderia prescindir da investigação de seu papel na economia. Da mesma maneira, um estudo ponderado sobre o direito ao patrimônio cultural também não pode dispensar a influência exercida pela e na economia. A relação é interconexa. Uma das causas para tal afirmação é a apropriação dos bens culturais enquanto produtos mercadológicos<sup>61</sup> (CUNHA FILHO, 2000).

---

<sup>61</sup> Baseado nos estudos de Marx e Engels, Cunha Filho (2000) se refere à chamada arte-mercadoria gerada pela ideologia liberal, ou seja, aquela arte tendente a seguir as regras de mercado e que tem como finalidade garantir a subsistência de quem dela participa, gerando lucro para quem a produz e reproduz (CUNHA FILHO, 2000).

Porém, não se pode apartar a existência do direito ao patrimônio cultural da necessidade da implementação da sustentabilidade. Sobre tal relação, Baracho (2013), citando os estudos de Maria Margarita Segarra Lagunes (2011), ressalta:

Nos primeiros anos do século XXI a atenção se orienta cada vez mais para identificar e fortalecer o significado que o patrimônio desempenha nas diferentes escalas onde os bens culturais não possuem apenas valores históricos e/ou artísticos, mas também econômicos. Possui ainda relação com o clima e o desenvolvimento sustentável: preservar com atitudes responsáveis não apenas do ponto de vista cultural, mas também social, econômico, com respeito ao meio ambiente e sem lesar seus verdadeiros valores, porque os bens culturais se inter-relacionam com os motores do desenvolvimento: desafio das próximas décadas (BARACHO, 2013, p. 28).

Assim, não se pode dispensar o estudo da relação existente entre a economia e os bens culturais, especialmente na contemporaneidade. Na medida em que se amplia a proteção aos mais diversos tipos de culturas e suas manifestações, numa demonstração de respeito à diversidade e à cidadania, também cresce a necessidade de se gerar lucro e renda através delas<sup>62</sup>, sob um pretexto de desenvolvimento global. A situação econômica dos grupos sociais e dos indivíduos que os integram também abrange o conjunto de necessidades fundamentais dos seres humanos e o seu crescimento se torna crucial, em especial, num sistema capitalista.

Dessa maneira, o patrimônio cultural ganha contornos econômicos que precisam ser conhecidos e discutidos, sob a perspectiva da sustentabilidade que também permeia o período. Tenta-se conter a ideologia empresarial que envolve o Estado e a sociedade neste estágio, não se distanciando, porém, da afirmação de que “o mercado, por si só, não consegue lidar com as aspirações imateriais de confiança mútua e consecução efetiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável” (FREITAS, 2019, p. 127-128).

Luzia Neide Coriolano (2013) destaca que, já no limiar do século XXI, emergem experiências em contraponto ao desenvolvimento globalizado, realçando o local, o conhecimento, as organizações cooperativas e participativas, como resistência ao global. Amplia-se a necessidade de corporações que se pautem em valores diferenciados para a promoção de outro desenvolvimento, fundamentado na economia solidária, na economia de comunhão e na economia criativa, no cooperativismo. Modelos alternativos de

---

<sup>62</sup> Uma das justificativas possíveis para a necessidade de geração de renda por meio do patrimônio cultural é a lógica econômica nos moldes da matriz neoliberal capitalista, pela qual somente são eficientes as atividades capazes de gerar lucro. As iniciativas neoliberais viram nas atividades relacionadas ao patrimônio cultural e nos próprios bens culturais uma oportunidade de dinamização econômica e de acúmulo de capital (GABRIELLI, 2017).

desenvolvimento minam o modelo hegemônico, buscando sustentabilidade econômica associada à socioambiental, com compromisso e postura ética (CORIOLANO, 2013).

Aquelas ideologias mais voltadas à plutocracia reinventam a memória local, resgatam o capital simbólico e cultural como espetáculo, adequando-a ao gosto da fruição visual e tornando-a atrativa para a mercantilização do lugar que, no processo de acumulação flexível, é transformado em mercadoria (PAES-LUCHIARI, 2005).

Porém, isso não significa afirmar que as intervenções possuam sempre uma conotação negativa. Do ponto de vista da democratização do patrimônio cultural, pode-se observar que as possibilidades de sobrevivência econômica dos bens e manifestações culturais também é relevante, caso se pretenda transmitir esses valores e significados às demais gerações<sup>63</sup>. O problema é dar demasiada importância à dimensão estética das formas e conteúdos e atribuir-lhes um valor econômico em detrimento do seu valor sociocultural original, destituindo destes o que os transforma em bens de relevante interesse cultural, a ver, os usos diversificados das práticas sociais cotidianas, o sentimento de pertencimento das populações locais, os significados enquanto indivíduo e comunidade que promovem uma melhoria no bem-estar coletivo, a sua característica como legado destinado a outras gerações, enfim, os seus valores constitucionalmente propostos (BENHAMOU, 2016). É preciso realizar um planejamento harmônico do desenvolvimento com práticas econômicas, sociais, ambientais e culturais, para alcançar a sustentabilidade das atividades e da localidade como um todo (GABRIELLI, 2017).

Portanto, o que se questiona neste capítulo é se é possível conciliar a prosperidade econômica sem perder de vista os valores socioculturais do patrimônio cultural e, ainda, como as políticas públicas de proteção e promoção do patrimônio cultural podem auxiliar nessa interação?

Acerca da necessidade de conciliar o crescimento econômico e a proteção dos valores socioculturais, propõe-se a adequação das propostas do desenvolvimento sustentável ao direito ao patrimônio cultural. Nesse sentido, importante destacar que não basta se atrelar aos fenômenos econômicos para alcançar o crescimento. Vecchiatti (2004) aponta para a necessidade de uma tripla atenção, que envolve as dimensões social, ambiental e econômica:

---

<sup>63</sup> Paes-Luchiari (2005) reflete que é justamente a valorização turística de patrimônios históricos e culturais que tem possibilitado a implementação de estratégias de preservação, seja através de subsídios financeiros para o restauro ou da mudança de atitude das práticas sociais em relação à necessidade da preservação de bens culturais (PAES-LUCHIARI, 2005).

O tipo “benigno” de desenvolvimento desejável propõe uma conciliação entre o desenvolvimento e o crescimento econômico, sendo, simultaneamente, sensível à dimensão social, ambientalmente prudente e economicamente viável (VECCHIATTI, 2004, p. 91).

Segundo Veloso (2006), o perigo que se corre com a transformação do patrimônio cultural em mercadoria é o de transverter os bens e manifestações culturais em meros objetos de consumo ou em fetiche, ou seja, privilegiar o produto transformado em objeto de consumo como qualquer outra mercadoria que circula na sociedade atual (VELOSO, 2006). Nesse mesmo sentido, Paes-Luchiari (2005) destaca que o

[...] problema não é a transformação da natureza em cenário, ou das práticas e artefatos culturais em espetáculo, a pós-modernidade nos trouxe esses valores de aceitação e até de preferência pela simulação. O problema relaciona-se às condições de exploração social em que são produzidas a espetacularização da natureza, da cultura e de suas formas (PAES-LUCHIARI, 2005, p. 3).

Por isso, a salvaguarda do patrimônio cultural deve ser uma parte integrante dos processos de planejamento e gestão de uma sociedade, pois ela pode contribuir para o desenvolvimento sustentável, qualitativo, econômico e social das comunidades envolvidas, propiciando bem-estar aos cidadãos. O planejamento e a gestão do patrimônio devem ser vistos como um exercício de gestão sustentável, no qual as regras da sustentabilidade podem ser aplicadas diretamente à gestão do patrimônio cultural (BARACHO, 2013).

Exposta a relação existente entre o patrimônio cultural, o desenvolvimento sustentável e a economia, demonstra-se em seguida a relação entre o direito ao patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável. Depois, um percurso acerca da mercantilização do patrimônio cultural e suas consequências para o direito ao patrimônio cultural enquanto novo direito. E, por fim, um estudo sobre a articulação existente entre a mercantilização e o desenvolvimento sustentável no que tange ao patrimônio cultural.

### 3.1.1 A relação entre o patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável

As modificações conceituais de patrimônio cultural ocorridas durante o período militar e, especialmente, após CF/88 até a contemporaneidade, foram acompanhadas, também, por uma evolução teórica no sentido de que o crescimento deve estar acompanhado pelo desenvolvimento sustentável (BARACHO, 2013).

O conceito de desenvolvimento foi associado à ideia de fazer as nações mais pobres caminharem em busca da superação de suas pobreza. O discurso do desenvolvimento

compôs-se de uma rede de binômios, tais como riqueza/pobreza, produção/consumo, Estado/sociedade, igualdade/desigualdade, políticas públicas/privadas, que precisam ser analisados para se compreender o modelo de sociedade atual e o que se pode fazer para transformá-la. Ou seja, foi um conceito construído pelos países dominantes que desejavam explicar as desigualdades entre os países, mas que também sofreu modificações ao ser interpretado em uma visão mais democrática e social. Atribuiu-se ao desenvolvimento a ideia daquilo que conduz para o melhor, o positivo que encaminha para o crescimento. E foi por isso que, por muito tempo, o desenvolvimento foi confundido com o crescimento econômico (CORIOLANO, 2013).

Apesar de as ideias sobre progresso estarem muito arraigadas ao crescimento econômico, nota-se que, por volta da década de 1970, o elemento humano passa a ser considerado com maior ênfase nas teorias do desenvolvimento (GABRIELLI, 2017). Passou-se a compreender que o desenvolvimento não diz respeito às coisas, mas sim às pessoas. Qualquer crescimento que não considere as necessidades das pessoas não pode ser acatado como desenvolvimento (CORIOLANO, 2013).

Segundo Baracho (2013), foi em 1972, após a Conferência de Estocolmo<sup>64</sup>, que a maioria dos países criou estruturas governamentais para a promoção de políticas públicas de desenvolvimento sustentável (BARACHO, 2013). No mesmo período, ocorreu a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural<sup>65</sup>, em Paris (1972), que resultou num acordo internacional de proteção ao patrimônio cultural e natural mundial (Recomendação de Paris para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural). Observa-se, assim, que a preocupação com a proteção do patrimônio cultural acompanha uma perspectiva de crescimento econômico adotada pela política governamental e pela implementação da necessidade do desenvolvimento sustentável nas décadas de 1970 e 1980.

Ainda que houvesse uma política de proteção ao patrimônio cultural nesse período, esta não era suficiente para controlar os impactos decorrentes do crescimento econômico e da consolidação do mercado em expansão e produção de bens culturais no Brasil. Nas palavras

---

<sup>64</sup> Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em 1972 na cidade de Estocolmo, na Suécia, motivo pelo qual ficou comumente conhecida como Conferência de Estocolmo. O evento pretendeu “inspirar e guiar os povos do mundo para a preservação e a melhoria do ambiente humano” e estabeleceu as bases para a nova agenda ambiental do Sistema das Nações Unidas, emitindo um documento com 19 princípios que representava um manifesto ambiental para a contemporaneidade (ONU, 2020).

<sup>65</sup> Evento realizado em Paris, entre 17 de outubro e 21 de novembro de 1972, pela Conferência da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com o objetivo de criar um marco regulatório para a proteção do patrimônio cultural e natural das nações do mundo e da humanidade. Emitiu-se a “Recomendação de Paris”, convenção internacional elaborada com 28 artigos destinados a proteger os patrimônios cultural e natural de todo o mundo. Foi ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 74, de 1977.

de Coriolano (2013), “para alcançar o desenvolvimento faz-se necessário que o lugar passe por um processo de produção de riqueza com partilha e distribuição social, considerando os princípios de equidade, as necessidades das pessoas, com justiça social e direitos humanos” (CORIOLANO, 2013, p. 128). Por isso, é crucial o papel da democracia, prevista na proposta teórica de Boaventura de Sousa Santos, para a compreensão da relevância da participação popular tanto nas políticas de preservação do patrimônio cultural quanto nas políticas de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, ainda que de forma tímida, vislumbra-se que os movimentos de preservação cultural e de sustentabilidade foram permeados por participação popular advinda dos movimentos sociais, o que se deu a partir da implementação dos direitos culturais (BARBOSA, 2015). Dessa forma, defende-se que a sustentabilidade do patrimônio cultural é considerada uma condição para alcançar um crescimento econômico expressivo e, ao mesmo tempo, social e ambientalmente sustentável (ACSELRAD, 1999).

Nas palavras de Barros (2008), “o progresso desenfreado disseminou uma falsa ideia de que os ecossistemas poderiam sustentar indiscriminadamente o crescimento econômico e que seriam capazes de se recuperar de todas as agressões provocadas pela produção ilimitada de bens” (BARROS, 2008, p. 88). Mas, ao contrário, o desenvolvimento desejado valoriza as pessoas e suas culturas (CORIOLANO, 2013), inaugurando uma nova postura das sociedades com o meio, o que permite uma percepção real sobre a dimensão das potencialidades dos recursos, com a possibilidade de estabelecer e contabilizar os limites de uso (BARROS, 2010).

Neste momento, cumpre destacar o conceito adotado nesta pesquisa de desenvolvimento sustentável dentro do Estado Democrático de Direito.

As concepções acerca de sustentabilidade, no Brasil, estão insculpidas no art. 3º, II<sup>66</sup>, art. 170, VI<sup>67</sup> e art. 225<sup>68</sup>, todos da CF/88 e advindos do seu conceito consagrado no final da

---

<sup>66</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: II - garantir o desenvolvimento nacional [...] (BRASIL, 1988).

<sup>67</sup> Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...] (BRASIL, 1988).

<sup>68</sup> Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

década de 1980<sup>69</sup>. Mas foi a partir da Agenda 21<sup>70</sup>, em 1992, que a preocupação com o desenvolvimento sustentável ganhou maior relevância (VECCHIATTI, 2004).

A partir de então, ampliou-se a consciência de que os problemas ambientais não eram assuntos de um setor restrito da economia ou da sociedade, nem se restringiam aos danos causados ao ambiente físico natural, mas envolviam as relações sociais em um determinado território (VECCHIATTI, 2004).

Portanto, o conceito de desenvolvimento sustentável construído no período foi o de um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro. Ou seja, é aquele que atende às necessidades do presente, assegurando o crescimento econômico, sem esgotar os recursos para o futuro e sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (VECCHIATTI, 2004).

Adequando esse conceito amplamente adotado a uma referência jurídica, dentro do contexto do Estado Democrático de Direito e nas diretrizes da proposta teórica de Boaventura de Sousa Santos, observa-se, a partir da leitura da CF/88, que impera o desenvolvimento reconicionado a partir da sustentabilidade em substituição ao crescimento econômico a qualquer preço. Em outras palavras, utiliza-se como parâmetro a proteção da dignidade dos seres vivos em geral, assim como a intervenção contra atividades retrocessivas atentatórias à integridade ecológica, por mais arraigadas que estejam nos costumes patrimonialistas. Preconiza-se que o referencial da sustentabilidade deva figurar no centro das decisões interpretativas, propiciando a promoção do bem-estar das gerações presentes, sem sacrificar o bem-estar das gerações futuras, tudo como uma forma de reconhecer e tutelar o direito fundamental ao futuro (FREITAS, 2018).

Adotando essa nova hermenêutica jurídica, pela qual a sustentabilidade é um princípio constitucional ligado diretamente ao direito fundamental ao futuro, adotou-se na presente pesquisa o conceito de desenvolvimento sustentável proposto por Sérgio Cavalcanti Buarque (1999b), o qual o define como sendo um

---

<sup>69</sup> No plano legislativo, a primeira referência ao desenvolvimento sustentável no Brasil foi a Lei nº 6.803/80 que, no art. 1º, falava em compatibilização das atividades industriais com o meio ambiente. Posteriormente, a Lei nº 6.938/81, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente com a previsão da avaliação de impactos ambientais, também tratou a respeito.

<sup>70</sup> A Agenda 21 é um documento aprovado por mais de 180 países durante a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente, ocorrida no Rio de Janeiro no ano de 1992.



[...] processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e da solidariedade entre gerações (BUARQUE, 1999b, p. 67).

Nesses termos, o desenvolvimento sustentável, adotado aqui em seu sentido macro, compreende o processo de alterações nas ordens econômica, política e social, embasadas no emprego de políticas públicas harmonizadas para a solução dos problemas socioambientais. Tem-se como objetivo satisfazer as necessidades materiais e imateriais da geração presente, promover a conservação para as gerações futuras, indo ao encontro da qualidade de vida de todos os envolvidos, com constante incremento do bem-estar de toda a população, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios resultantes, bem como alavancar o crescimento econômico (FREITAS, 2019). Importante ressaltar que o desenvolvimento sustentável envolve setores diversos, como financeiro, educacional, o de saúde, trabalho, ciência, transporte, lazer, alimentação, cultura, tecnologia, entre outros (BARACHO, 2013; HAAS, 2011).

Há de se lembrar que o desenvolvimento sustentável é a compatibilização do crescimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio em que se vive (RIBEIRO, 2017), proporcionando a ampliação do bem-estar social das populações atual e futura. Portanto, no que se refere aos bens culturais, as maiores preocupações em relação à sustentabilidade são referentes ao esquecimento, à destruição, à descaracterização, já que, se não mantidos, conservados e resguardados pelas atuais gerações, as futuras de nada irão usufruir (RIBEIRO, 2017).

Em semelhante ordem de ideias, cabe destacar que a melhor abordagem hermenêutica da sustentabilidade é aquela que se destina a universalizar, via defesa, prestação e participação popular, o desenvolvimento como liberdade<sup>71</sup>, nos termos de avaliação<sup>72</sup> e de eficácia social<sup>73</sup> (FREITAS, 2018).

---

<sup>71</sup> Amartya Sen (2000) destaca que um dos motivos para se desejar maior riqueza e renda é o fato de que estas são meios de se tornar mais livre para levar o tipo de vida que se tenha razão para admirar. Segundo o autor, expandir as liberdades que se tem razão para valorizar não só torna a vida mais rica e desimpedida, como permite que os seres humanos se tornem mais completos, interagindo e influenciando o mundo em que se vive.

<sup>72</sup> A perspectiva da avaliação envolve a necessidade de avaliar os requisitos do desenvolvimento com base na remoção das privações de liberdade que podem afligir os membros da sociedade (SEN, 2000).

<sup>73</sup> Na perspectiva da eficiência, examina-se os requisitos em função das liberdades individuais e não apenas das utilidades (SEN, 2000). Nesse sentido, destaca-se a necessidade de se avaliar a eficiência no que toca à prosperidade social. Ou seja, os mecanismos do mercado devem tender à equidade distributiva, a oportunidades sociais básicas, para a equidade e a justiça social, e ao bem-estar da população (SEN, 2000).

Dessa maneira, salienta-se que somente as políticas convergentes com a sustentabilidade multifacetada (social, econômica, ambiental, ética, jurídico e política) são constitucionalmente legítimas. Isso significa dizer que as escolhas reprováveis sob o viés da sustentabilidade dos impactos atentam contra as regras constitucionais. Já as escolhas compatíveis com o desenvolvimento sustentável são juridicamente obrigatórias (FREITAS, 2018).

Associando o patrimônio cultural e a necessidade de sua conciliação com o desenvolvimento sustentável, Baracho (2013) acentua que o objetivo da sustentabilidade cultural é a proteção da diversidade dos seres vivos e das suas culturas tradicionais, além do fato de esta ser uma das áreas do desenvolvimento sustentável que mais diretamente se refere à conservação do patrimônio cultural. Se a ideia de referência cultural coloca em evidência os sujeitos do patrimônio, o discurso sobre o desenvolvimento sustentável é incorporado trazendo consigo uma discussão sobre os usos e consequências da proteção desses bens considerados de expressivo valor cultural, abordando uma preocupação com a melhoria das condições de vida da população a partir da valorização de seus bens culturais (RIBEIRO, 2017).

A proteção do patrimônio cultural e a gestão eficiente do meio deve, conseqüentemente, levar a uma lógica de avanço suportável. Para isso, é necessário que ocorra uma sinergia, uma interpretação e uma consolidação entre a cultura e o desenvolvimento sustentável. A promoção do patrimônio cultural é um fator fundamental de sustentabilidade das comunidades tradicionais, dos povos e das nações, uma vez que se trata de um universo rico e variado com abertura a eventuais escolhas, alimentando as capacidades e valores humanos (RIBEIRO, 2017). Conforme assevera Ana Maria Moreira Marchesan (2006):

Especificamente em relação ao patrimônio cultural, os especialistas recomendam uma política de valorização sustentável do bem, que concilie o processo de expansão do patrimônio cultural com a demanda sempre crescente de recursos mais consistentes, impedindo, ao mesmo tempo, que uma gestão por demais empreendedora possa descuidar do escopo primário de valorização: difundir os bens culturais em nível mundial para que cumpram sua tarefa precípua de testemunho (MARCHESAN, 2006, p. 186).

Dessa maneira, é crucial evidenciar o protagonismo dos valores socioculturais e das relações humanas em um ambiente onde, geralmente, os interesses financeiros prevalecem.

Isso significa dizer que quaisquer ações de promoção e proteção ao patrimônio cultural, seja por parte do Estado ou por parte da comunidade, devem sempre partir da premissa de que é necessário conciliar os valores socioculturais com os econômicos, tanto para a determinação de quais bens deverão integrar o rol de bens considerados de relevante valor cultural quanto na sua utilização e ressignificação<sup>74</sup>, sob pena de os patrimônios culturais serem vistos como estruturas obsoletas, ineficientes ou como trava ao desenvolvimento sustentável (BARACHO, 2013).

Os pressupostos para o desenvolvimento sustentável indicam que um ambiente mais humanizado é mais propício ao crescimento. Ao se afirmar que o progresso econômico é fundamental para o desenvolvimento global, é de se destacar que este deve ser planejado e perseguido de modo totalmente harmônico com os elementos da justiça social, da democracia e da preservação ambiental (GABRIELLI, 2017). De fato, o Estado Democrático de Direito deve propiciar condições institucionais para a promoção do bem-estar das gerações presentes, sem sacrificar o bem-estar das gerações futuras. A mudança reside, precisamente, na internalização do princípio do desenvolvimento duradouro na compreensão prévia do ordenamento jurídico-político do direito ao patrimônio cultural (FREITAS, 2018).

A fim de exemplificar a aplicação das regras do desenvolvimento sustentável ao direito ao patrimônio cultural, pode-se indicar a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, popularmente denominada Estatuto da Cidade, que se preocupa com o crescimento desordenado das cidades, buscando evitar os efeitos negativos desse fenômeno. A referida lei “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” (BRASIL, 2001).

Dessa maneira, pode-se verificar que estão propensas a obter maior sucesso aquelas atividades planejadas localmente, partindo do social e cultural do grupo para as atividades econômicas, rompendo com a ordem e os valores da sociedade capitalista e atenta às questões do desenvolvimento sustentável (CORIOLANO, 2013). Tal afirmação se deve ao fato de que a sustentabilidade se fortalece na satisfação das necessidades fundamentais humanas, com níveis crescentes de independência dos indivíduos, em articulação com a natureza, servindo-se da tecnologia, para integrar-se aos processos globais, contudo, respeitando os valores e os

---

<sup>74</sup> Ressignificar denota encontrar um uso compatível com o valor cultural do bem. Adaptar seu uso à sua significância cultural. Segundo Baracho (2013), para ressignificar um bem, agregando um novo valor de uso, é necessário avaliar: se tal ato é economicamente viável; o que o proprietário ou a comunidade local deseja e precisa; se as alterações são consideradas aceitáveis pela lei.

comportamentos locais. Quanto maior a qualidade de vida das pessoas, maior o processo de desenvolvimento, significando que se atingiu a escala humana. Mudar a visão acerca do desenvolvimento denota substituir ideias, compromissos, significados, assim como mudar indicadores por aqueles mais representativos dessa construção mental, remetidos à sociedade e não apenas à economia (CORIOLANO, 2013).

A participação popular democrática em relação ao desenvolvimento sustentável do patrimônio cultural deve ser assegurada desde o planejamento, descentralizado e associativo, e mantida com a regulamentação, com programas que criem políticas voltadas à diminuição das desigualdades regionais e das disparidades sociais, à conservação ambiental e à manutenção de lugares saudáveis. Dessa forma, seria possível alcançar um novo paradigma para o desenvolvimento, o qual torne a sociedade mais justa e solidária, o qual coloca a necessidade de repensar práticas do consumo, estimulando a consciência ecológica, a cidadania e a educação ambiental (CORIOLANO, 2013).

Nesse mesmo sentido, observa-se que a recepção da sustentabilidade como um novo valor corrobora a ideia de que, na verdade, o desenvolvimento de uma sociedade dependerá muito mais da maneira como ela aproveita os benefícios de seu desempenho econômico, para expandir e distribuir oportunidades de acesso a bens que auxiliam no bem-estar geral, do que seu índice de crescimento econômico (VEIGA, 2010).

Deve-se aplicar as diretrizes que integram os conceitos de sustentabilidade na ressignificação adaptável dos bens culturais, a fim de melhorar o ambiente construído e preservar o legado cultural, assegurando que o desenvolvimento seja duradouro e garantindo a participação democrática da comunidade envolvida. Dessa maneira, amplia-se o bem-estar social, assegurando a inclusão e a função intergeracional do patrimônio cultural.

### 3.1.2 A mercantilização do patrimônio cultural

Os bens culturais que integram o patrimônio cultural de determinada comunidade podem ser entendidos como recursos finitos que devem ser usados de maneira criteriosa, preservados para apreciação, utilização e modificação para as gerações presentes e futuras (BARACHO, 2013). Conforme determinado pela CF/88, sua relevância se dá em razão dos valores socioculturais a eles atribuídos, a exemplo das referências às identidades, à ação e às memórias dos mais diversos grupos formadores da sociedade<sup>75</sup>, merecendo a nomenclatura de

---

<sup>75</sup> Art. 216 da CF/88.

patrimônio cultural e fazendo jus, portanto, à proteção por parte do Estado, com a contribuição da sociedade. Porém, os valores econômicos gerados por meio desse patrimônio cultural tem ganho maior relevância em detrimento dos demais valores sociais e culturais intrínsecos ao patrimônio cultural (BARACHO, 2013).

Como exemplo da insistente visão de os bens culturais serem preservados principalmente por sua valoração financeira (preço), o discurso do ex-presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em 21 de outubro de 2009, em Ouro Preto, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Cidades Históricas, mostra-se como experiência nítida:

Pois bem, não adianta nada você recuperar, se você não fizer disso um processo de visitação do País e do mundo, **para que isso gere renda, gere empregos e gere possibilidade de a gente manter outras cidades.** A ideia deste programa é recuperar o que for possível recuperar, **mas, sobretudo, fomentar o crescimento da economia deste país com a prática do turismo, com a geração de empregos e com a possibilidade de a gente transformar cada lugar desses em um centro de pequenos empreendedores, para que a economia sobreviva sozinha** (SILVA, 2009, grifos da autora).

Essa tem sido a ideia comumente propagada acerca do patrimônio cultural: preservar para potencializar os recursos financeiros dele provenientes.

O processo de valorização e proteção do patrimônio cultural com a intenção de produzir, a partir dele, renda, emprego e lucro é denominado de mercantilização<sup>76</sup>, ou seja, dentro do modo de produção capitalista e da política neoliberal, todas as ações devem funcionar como se estivessem dentro de um mercado de ativos econômicos (SANTOS, 2016). Porém, esse não deveria ser o objetivo da mercantilização do patrimônio cultural. A visão econômica do patrimônio deve demonstrar a importância do estoque de riqueza que possui e as possibilidades de valorizá-lo e enriquecê-lo, não somente no seu aspecto financeiro, mas embasados nos valores socioculturais que representam (BENHAMOU, 2016).

Diante do quadro apresentado e compreendendo que a democracia que se espera vivenciar dentro do Estado Democrático de Direito necessita da legítima e efetiva participação do povo nos mecanismos de produção e controle do direito e das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder estatal, é importante conciliar as práticas de soberania popular, a participação social ativa e os valores socioculturais inerentes

---

<sup>76</sup> Como exemplo de procedimentos de mercantilização do patrimônio cultural, pode-se citar: a conversão de bens culturais em mercadorias, o desenvolvimento do mercado de antiguidades e arte sacra, a valorização dos imóveis e espaços tombados, sobretudo nas grandes cidades, entre outros (FONSECA, 2005).

ao direito ao patrimônio cultural com as políticas públicas e as práticas contemporâneas de desenvolvimento sustentável e mercantilização desse patrimônio cultural. A efetiva participação dos envolvidos diretamente com o patrimônio cultural pode evitar que o mercado financeiro direcione o que deve e o que não deve ser preservado e promovido, além de como essa preservação e promoção deve ocorrer. “É preciso romper com as frequentes tentações hodiernas de enxergar no patrimônio cultural unicamente um instrumento de desenvolvimento econômico” (BENHAMOU, 2016, p. 130).

Não se trata de ignorar os potenciais econômicos ligados ao patrimônio cultural, até porque é necessário conciliar a proteção e a promoção do patrimônio ao desenvolvimento sustentável e ao crescimento econômico local. Mas é fundamental considerar o patrimônio cultural como bem jurídico passível de ser estimado como um recurso da cidadania dentro dos conceitos do Estado Democrático de Direito, acatando o patrimônio cultural como instrumento vivo, que cria elos sociais entre as gerações, alimenta a criatividade humana e contribui para a geração de bem-estar social.

Utilizar o patrimônio cultural como um recurso é muito mais do que tê-lo como uma mercadoria. É tomá-lo como eixo de uma nova estrutura epistêmica na qual a ideologia e os valores da sociedade são absorvidos por uma racionalidade econômica de tal forma que o gerenciamento, a conservação, o acesso, a distribuição e o investimento nesses bens e nos valores socioculturais que representam se tornam prioritários (YÚDICE, 2004).

Choay (2014) destaca a ambiguidade do termo valorização do patrimônio cultural e a relevância de se fazer o apontamento sobre essa ambivalência. Para a autora, tal vocábulo remete para os preceitos do patrimônio que trata do se fazer reconhecer; mas também trata da noção de mais-valia de interesses, de agrado, de beleza e de atração, operação destinada a transformar o patrimônio cultural, eventualmente, em um produto econômico.

Apresentar essa ambiguidade é importante pois significa discutir uma possível manipulação realizada em torno do termo. Quando, no art. 215, a CF/88 se refere à valorização do patrimônio cultural, busca-se retratar o incentivo que deve ser dado àquelas expressões com as quais as mais diversas comunidades brasileiras se reconhecem e se identificam. Trata-se de valores que não podem ser traduzidos em um preço, uma vez que não ocasionam um consumo imediato (BENHAMOU, 2016). É fundamental reconhecer que o patrimônio cultural possui uma significativa relevância para a cidadania da população e pode dar azo ao financiamento por recursos públicos (BENHAMOU, 2016).

Ainda cuidando dessa duplicidade do termo, Souza Filho (2009) estabelece uma diferenciação entre valor e preço, que pode ser útil no enfretamento dessa questão:

Nesta ordem de raciocínio, pode-se estabelecer uma diferença profunda entre valor e preço, sendo aquele, uma magnitude permanente e medida a partir de critérios científicos e este, a expressão monetária de troca. [...] Quando determinado bem é declarado de interesse de preservação cultural, seu valor aumenta de imediato, porque se lhe agregam valores morais, sentimentais e culturais, além de seu valor intrínseco. Mas nem sempre isso ocorre com seu preço, que pode variar ou não (SOUZA FILHO, 2009, p. 43).

Nesse sentido, é importante destacar que o patrimônio cultural não possui necessariamente um preço, mas possui sempre um valor (BENHAMOU, 2016). Valores esses atribuídos pela sociedade e, portanto, não permanentes. Tampouco são intrínsecos aos objetos ou bens de qualquer natureza. Cria-se uma simbiose acerca do preço (valores econômicos) e dos valores socioculturais identificados naqueles bens. Logo, os processos que visam a promoção e a prosperidade de qualquer tipo de bem cultural devem colocar em destaque os sentidos e os significados atribuídos pelos grupos cujas identidades estejam relacionadas a ele (CHUVA, 2012) e não apenas criar um espetáculo que atenda aos interesses econômicos.

Acerca dos valores atribuídos ao patrimônio cultural, Boaventura de Sousa Santos (2016) salienta a existência de dois tipos de mercados de valores: o mercado político da pluralidade de ideias e convicções políticas, no qual os valores não possuem preço, justamente porque são convicções ideológicas de que se alimenta a vida democrática; e o mercado econômico, no qual os valores têm preço e este é determinado pelo mercado de bens e serviços. Ambos os mercados devem se manter totalmente separados para que a democracia consiga alcançar seus objetivos, pois não há como se falar em vida dotada de qualidade quando se arredam os valores associados à cultura (MARCHESAN, 2013). Adota-se, aqui, a necessidade de se entender o direito ao patrimônio cultural dentro do mercado político.

Dessa forma, é preciso entender a questão da mercantilização do patrimônio cultural como essa atribuição de um preço que dele se espera extrair. Nas palavras de Prats (2006), “a mercantilização do patrimônio ocorre como consequência da evolução social, ocorre na medida em que existe turismo”<sup>77</sup> (PRATS, 2006, p. 72). Assim como o patrimônio cultural é uma construção social constante no tempo, a mercantilização desse patrimônio também corresponde a uma construção social resultante da modernidade. Jeudy (2005) destaca que esse

---

<sup>77</sup> Tradução livre da autora. Texto original: “La mercantilización del patrimonio se produce como consecuencia de la evolución social, se da en la medida en que existe el turismo” (PRATS, 2006, p. 72).

[...] é um dilema da gestão contemporânea dos patrimônios: se o patrimônio não dispõe de um estatuto “à parte”, se ele se torna uma mercadoria como as outras (os bens culturais), perderá seu poder simbólico. É necessário que, de alguma maneira, o patrimônio seja excluído do circuito dos valores mercadológicos, para salvar seu próprio valor simbólico (JEUDY, 2005, p. 20).

Mas, talvez, não seja necessário apartar o patrimônio cultural de sua mercantilização, basta encontrar uma forma de conciliar os valores simbólicos com os econômicos, o que configuraria uma redefinição da mercantilização do patrimônio cultural com base nas premissas de sustentabilidade.

Para tanto, os esforços para a conservação do patrimônio cultural e as políticas públicas a ela atreladas devem sempre considerar os aspectos menos tangíveis (social, histórico, cultural ou espiritual) que constituem o componente final da gestão sustentável, na qual todos os valores devem ser considerados nas tomadas de decisão (BARACHO, 2013).

Dessa maneira, pode-se afirmar que a valorização cultural sustentável pressupõe a implementação eficaz dos meios que os responsáveis pelas políticas públicas de proteção e promoção ao patrimônio cultural, aliados à comunidade, têm ao seu alcance, favorecendo a investigação, a conservação, a criação, a produção, a difusão e o impacto social do patrimônio cultural, de forma que este possa ser legado, de forma sustentável, às gerações futuras (MARCHESAN, 2013).

Esta pesquisa não se destina a enfrentar as causas da mercantilização do patrimônio cultural, mas suas consequências para o direito ao patrimônio cultural, enquanto um novo direito que implementa satisfação comum a uma coletividade humana. O enfoque está no interesse público, nos valores éticos e sociais das comunidades envolvidas afetivamente com os bens e manifestações culturais.

Segundo Oosterbeek (2015), o maior dos problemas gerados pela mercantilização do patrimônio cultural é o que resulta na separação dos cidadãos com os vestígios patrimoniais do passado, o que, por um lado, restringe a apropriação econômica, mas, sobretudo, estabelece uma relação de fruição como bens de consumo na esfera da diversão e cada vez menos na esfera da educação e da cidadania. Para o pesquisador, sociedades divorciadas da dimensão cognitiva dos bens culturais tendem a não considerar o seu valor, substituindo-o por uma vaga e segmentada noção de memória, fonte de lucro e renda (OOSTERBEEK, 2015).

Nesse sentido, Luchiari (2005), assertivamente, destaca o problema decorrente da apropriação dos bens culturais enquanto produtos mercantilizados:



A apropriação dos bens culturais vem seguindo a conduta de transformação do patrimônio histórico em mercadoria, assim como a sua refuncionalização vem servindo agora à ideologia do consumo e não mais às práticas culturais representativas do sentimento de pertencimento das culturas e populações locais (LUCHIARI, 2005, p. 96).

Outro resultado da mercantilização do patrimônio cultural é a denominada gentrificação<sup>78</sup>, especialmente dos centros históricos das cidades, visando o incremento das atividades turísticas. Veloso (2006) aponta que o processo de gentrificação não preserva e qualifica o patrimônio material e nem promove, necessariamente, o desenvolvimento sustentável e a ampliação da cidadania, mas, ao contrário, sua consequência direta é a expulsão dos grupos tradicionais do lugar, a dissolução da trama social e simbólica da comunidade real e a construção de cenários urbanos adversos à constituição do espaço público. Prats (2006) acrescenta que o patrimônio cultural mercantilizado, na medida em que depende do interesse dos visitantes, ajusta seus discursos aos estereótipos dominantes.

Para Rocío Silvia Cutipé Cárdenas (2005), o afastamento da população local dos centros históricos e das políticas de valorização patrimonial apresenta algumas consequências, entre elas, o isolamento do bem cultural em relação ao morador; a concentração inadequada de população pobre que busca se beneficiar do movimento econômico gerado pelo turismo; o encarecimento dos custos de vida; o surgimento de atividades ilegais e consequente aumento da criminalidade; a distorção na eleição de prioridades e valores sociais em razão da omissão quanto ao desenvolvimento de projetos de participação social que permitam o entendimento do morador sobre o patrimônio de seu entorno (CÁRDENAS, 2005). Esse cenário acentua as desigualdades sociais a ponto de os moradores dessas localidades não se reconhecerem e não se apropriarem desse patrimônio cultural (FERNANDES, 2015).

Partindo da lógica de que somente se valoriza aquilo que se conhece e, no caso do patrimônio cultural, naquilo em cujos valores e significados se reconhece, as comunidades, sentindo-se apartadas desse patrimônio, não se interessam e não se motivam a proteger e preservar os bens e manifestações que pertencem a todos, fatos que podem comprometer a qualidade de vida e o bem-estar da população presente e futura (MARCHESAN, 2013; FERNANDES, 2015).

---

<sup>78</sup> Mariza Veloso (2006) explica que a gentrificação significa o enobrecimento e a renovação de áreas urbanas degradadas, especialmente os centros históricos, o que afasta a população local, dissolvendo a comunidade real e criando um cenário urbano destinado aos turistas. Para Castriota (2017), a gentrificação (termo cunhado por Ruth Glass em 1964) pode ser descrita, de um modo geral, como o processo por meio do qual classes mais abastadas passam a ocupar bairros originalmente habitados por classes mais pobres, transformando a ambiência daqueles locais e levando à gradativa exclusão da população original.

Castriota (2017) aponta que a revitalização das áreas históricas das cidades, acentuada pela globalização, a despeito de trazer consigo promessas de prosperidade, bem-estar e fortalecimento das identidades locais, configura-se, na verdade, como uma fábula da realidade social. Com a globalização, o mercado promoveria a exacerbação do individualismo e da competitividade, tornando cada vez mais difícil a construção de laços de solidariedade coletiva, o que afetaria de forma particularmente perversa aquelas camadas mais frágeis social e economicamente (CASTRIOTA, 2017).

Esse processo de gentrificação afasta dos centros históricos sua capacidade enquanto repositório das histórias e das diferenças locais, reconvertendo-os em grandes instalações culturais homogêneas, o que se caracteriza como uma grande fábrica de perversidades (CASTRIOTA, 2017) do ponto de vista da democratização do patrimônio cultural.

Para além das consequências já assinaladas, Ana Maria Moreira Marchesan (2013), apontando estudos de Françoise Choay, ainda registra a reutilização como uma forma audaciosa de realizar a valorização patrimonial. Se, por um lado, a ressignificação permite preservar os monumentos dos riscos inerentes ao desuso, por outro, caso não sejam observados rigorosamente sua vocação, o estado do bem e o fluxo de usuários que o mesmo irá receber, pode acarretar no desgaste derivado do mau uso ou do seu uso abusivo, ou seja, a implantação de alguma atividade que seja contraditória à conservação da substância desse bem ou altere, de forma negativa, sua identidade (MARCHESAN, 2013). Assim, ressalva-se a necessidade de se controlar as atividades em comunidades de significativas manifestações culturais, a fim de evitar descaracterizações e impactos irreversíveis, sendo necessários cuidados específicos no sentido de assegurar o bem-estar das comunidades.

Sabe-se que o patrimônio cultural possui um grande potencial para atrair aqueles interessados em conhecer bens culturais de outros contextos. Portanto, a comunidade próxima ao bem cultural tem de ser envolvida, uma vez que é ela quem lida diretamente com os bens. Ademais, sempre que possível, essa comunidade deve ser contemplada pelos benefícios econômicos das atividades. O desenvolvimento sustentável tem de representar a inserção social, uma vez que a participação é essencial para que os impactos não degradem o lugar e para evitar possíveis confrontos entre comunidade e turistas (CUNHA FILHO; STUART, 2017).

Por outro lado, é possível apontar consequências positivas na mercantilização do patrimônio cultural. Há muitas possibilidades de valorização que vão além da simples fruição cultural. Buscar novos usos para o patrimônio a partir de processos que oportunizem o

exercício da escolha criativa da comunidade é uma forma democrática e sustentável de compartilhar saberes e responsabilidades em relação à preservação e gestão do bem cultural patrimonializado (WITKOWSKI; FREITAS, 2017).

Uma dessas características é a potencialidade de funcionar como atividade econômica para a comunidade do local. O processo de proteção por meio de instrumento jurídico institucional (patrimonialização) acaba por atrair um olhar externo que também é instigado pela presença das memórias da comunidade e pela sua capacidade de representar uma identidade (PRATS, 2005). Assim, ainda que subliminarmente, por motivos econômicos, a comunidade local acaba por perpetuar os significados de seus bens e manifestações culturais mais relevantes, fazendo com que suas ações, origens, tradições e memórias integrem sua forma de subsistência (REIS; ALBERNAZ, 2014).

Um outro possível fator positivo da mercantilização é a emergência das cidades criativas<sup>79</sup>. Benhamou (2016) destaca que “a cidade do futuro próximo deve se centrar em torno da criatividade” (BENHAMOU, 2016, p. 88). Robledo Duarte (2020) destaca que “utilizando criatividade, imaginação e curiosidade, cidades podem vencer suas crises, estimulando várias soluções, entre elas a geração de trabalho e renda, como também sua sustentabilidade sem desperdício de recursos naturais” (DUARTE, 2020, p. 27). Por assim dizer, o fomento das cidades criativas é uma boa saída para a redução das desigualdades formadas no tecido urbano, como também para a inclusão social, capacitando e treinando todos os atores envolvidos, pois tem o potencial de usar a criatividade como vetor estratégico para impulsionar o desenvolvimento urbano sustentável (DUARTE, 2020). Tal fato também coloca em destaque a capacidade de o patrimônio cultural reforçar a cidadania popular.

De toda maneira, o que se propõe é que tanto o desenvolvimento quanto o consumo mercantil do patrimônio cultural sejam sustentáveis. Isso significa optar pela aplicação de normas de direito integrada às políticas do Estado sustentável, apto a reconhecer a titularidade de direitos fundamentais de gerações futuras e a praticar a justa ponderação entre custos e benefícios na implementação das políticas públicas ligadas ao patrimônio cultural, imprimindo nestas a eficácia intra e intergeracional que se espera do direito ao patrimônio cultural.

---

<sup>79</sup> Para Charles Landry, precursor da expressão “cidade criativa”, essas cidades são aquelas onde há senso de conforto e familiaridade, uma boa mistura do velho com o novo, variedade e escolha, além de um equilíbrio entre o calmo e o vivificante ou entre o risco e a cautela. É o lugar de inspiração.

### 3.1.3 Articulação entre a mercantilização do patrimônio cultural e o desenvolvimento sustentável

Diante dos impasses que surgiram da tensão entre a preservação dos bens culturais e a implementação dos valores financeiros<sup>80</sup>, começou-se a difundir a ideia de desenvolvimento sustentável aplicável ao patrimônio cultural, com o intuito de conciliar o sistema econômico vigente e os valores sociais atrelados aos bens culturais<sup>81</sup>.

Consolidando esse pensamento, amparada nos estudos realizados por Hans Michael van Bellen (2006), Anna Sophia Barbosa Baracho (2013) destaca que o desenvolvimento sustentável surge como uma alternativa viável que permite manter os objetivos econômicos de aumento de riquezas e lucros, incorporando as questões sociais e ambientais ao modelo econômico de desenvolvimento. Assim, deve-se ter em conta que o desenvolvimento sustentável se apresenta como uma opção para a mercantilização pejorativa do patrimônio cultural (aquela voltada unicamente para a geração de recursos financeiros) e não como sua causa ou justificativa.

O desenvolvimento cultural sustentável é uma das dimensões do desenvolvimento sustentável que privilegia o protagonismo cultural. Aponta para uma abordagem interdisciplinar, pautada pela diversidade e pelo pluralismo, dedicada a aumentar a importância da cultura e dos valores socioculturais nos modos de vida contemporâneos. Busca-se o equilíbrio entre a realização do presente e a preservação dos bens culturais para o futuro (BARACHO, 2013; HAAS, 2011).

No entanto, a sustentabilidade cultural não se confunde com lucratividade. Não se pode pensar o patrimônio cultural como produto, através do qual se busca rendimentos econômicos diretos. Os seus benefícios diretos vinculam-se à formação do indivíduo e podem até acarretar benesses econômicas quando, por exemplo, servem de atrativos turísticos. A

---

<sup>80</sup> A respeito da tensão gerada entre a proteção ao patrimônio cultural e o desenvolvimento, Paes-Luchiari (2005) destaca que “o patrimônio cultural é objeto de disputa econômica, política e simbólica entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil” (PAES-LUCHIARI, 2005, p. 10). Ainda sobre a referida tensão, Allan Carlos Moreira Magalhães (2020a) menciona: “o patrimônio cultural é campo de disputas de poder pelo controle da memória coletiva. É lugar de embates relacionados ao que se quer lembrar e ao que se quer esquecer. Essas disputas ficam mais evidentes em momentos de tensão ou de ruptura, quando os monumentos que simbolizavam os valores do passado não servem mais para reproduzir os atuais” (MAGALHÃES, 2020a, *on-line*).

<sup>81</sup> Referindo-se a essa tensão e à possibilidade de aplicação do desenvolvimento sustentável como solução, Baracho (2013) acrescenta que, “atualmente, há uma crescente necessidade de manter os bens do patrimônio cercados por suas paisagens e configurações, preferencialmente originais ou pelo menos que harmonizem esteticamente com o todo. Se os edifícios históricos também foram conservados, significa que foram capazes de mudar e adaptar-se a novos usos, às novas realidades, ao invés de serem rigorosamente preservados em seu estado autêntico” (BARACHO, 2013, p. 58).

sustentabilidade do patrimônio é garantia de fruição das obras do passado pelas gerações vindouras (MARCHESAN, 2013) e seu valor está muito mais ligado ao significado sociocultural que representam para a sociedade.

Dessa maneira, o desenvolvimento não pode ser um pretexto para a mercantilização do patrimônio cultural. Propiciar o crescimento econômico não deve, de maneira alguma, inferir na redução da valorização do patrimônio cultural como elo da diversidade entre as culturas das comunidades que integram a sociedade brasileira. Conforme destaca Marchesan (2013), para a realização do desenvolvimento sustentável, a proteção dos valores atinentes ao patrimônio cultural é imperativa.

O aspecto econômico, o qual, em última análise, significa que nenhuma política pública pode ser sustentável se não for economicamente viável, não significa que cada bem cultural deva ter um uso econômico no sentido estritamente monetário (BARACHO, 2013). Como já dito, a valorização cultural sustentável pressupõe a implementação eficaz dos meios que os responsáveis pelas políticas culturais e as comunidades dispõem, favorecendo o aspecto intergeracional do patrimônio cultural (MARCHESAN, 2013).

Marchesan (2013), citando os estudos de Rosa Garrigós, esclarece que uma gestão eficiente do patrimônio cultural não deve intentar somente que este não se deteriore ou pereça, mas deve ensejar sua reabilitação, desenvolvimento e promoção, a fim de que possa ser usufruído por todos, configurando-se em fator de progresso social e econômico, especialmente em um Estado onde se preze uma efetiva democracia.

Nesse sentido, é necessário buscar (e encontrar) a dialética dos discursos e representações da comunidade simbolizada pelo patrimônio cultural. Reis e Albernaz (2014) apontam, baseando-se nos estudos de Prats (2005) e Tornatore (2010), que tal prática é possível quando se adota uma postura participativa na investigação das memórias que acompanham os referenciais, construindo, assim, uma valoração pertinente às comunidades envolvidas e aos outros membros da sociedade que irão acessar tal patrimônio (REIS; ALBERNAZ, 2014). Para tanto, as políticas públicas ligadas a esses processos devem ser capazes de compreender as mais diversas comunidades e de trabalhar junto a elas, fazendo com que a comunidade seja parte integrante do processo de patrimonialização e mercantilização (PRATS, 2005). Nas palavras de Reis e Albernaz (2014):

[...] os processos de patrimonialização encontram referentes que devem ser ativados perante uma diversidade de valores, em especial os valores identitários de comunidades envolvidas. O que torna um referente relevante, e o processo de patrimonialização bem-sucedido aos moldes do mercantilismo patrimonial, em especial no âmbito local, são as memórias das comunidades e a presença dessas no ‘espetáculo patrimonial’ (REIS; ALBERNAZ, 2014, p. 7).

Dessa forma, a comunidade deve ser integrada ao processo de patrimonialização, pois é ela quem vai manter a dinâmica que ali será constituída (REIS; ALBERNAZ, 2014). Caso essa patrimonialização resulte em mercantilização do patrimônio cultural, não se deve perder de vista a sustentabilidade desse patrimônio e as questões sociais, culturais e ambientais, que promovem maior bem-estar às pessoas, agregando algum retorno, mesmo que não financeiro, a essa população. Nas palavras de Prats (2005) “a principal forma de tornar o patrimônio local um instrumento aberto para o futuro é, basicamente, dar prioridade absoluta ao capital humano: as pessoas antes das pedras”<sup>82</sup> (PRATS, 2005, p. 25).

### **3.2 O patrimônio cultural mercantilizado: efeitos sobre a referencialidade e o risco da padronização e do engessamento**

A intensa difusão de bens culturais na constituição de um mercado consumidor faz com que a produção desses bens passe a ser norteadada, essencialmente, pelo lucro (GIRELLI, 2019). O avanço na produção de bens culturais, sobretudo em termos de imagens, fez com que a sociedade e as cidades se configurassem como um espetáculo, no qual tudo que era vivido diretamente tornou-se uma representação (GIRELLI, 2019).

Por outro lado, essa representação cultural ganha contornos mercantis a partir do momento em que se começa a vislumbrar a possibilidade de geração de recursos financeiros através do patrimônio cultural. Para Inês Virgínia Prado Soares (2009), esses bens mercantilizados ganham um reforço em sua tutela, uma vez que são protegidos pelo valor econômico que representam e pela necessidade de desenvolvimento das relações econômicas a partir da conservação desses bens.

Embora a preservação dos bens culturais seja desejável, ela implica em custos sociais e acarreta no compromisso que é preciso encontrar entre desenvolvimento e respeito com o passado e com os valores que o patrimônio cultural representa. O cuidado de preservação deve harmonizar-se com o de responder às necessidades do desenvolvimento das pessoas e

---

<sup>82</sup> Tradução livre da autora. Texto original: “El principal camino para convertir al patrimonio local en un instrumento abierto y de futuro pasa básicamente, a mi entender, por dar prioridad absoluta al capital humano: las personas antes que las piedras” (PRATS, 2005, p. 25).

das cidades, numa perspectiva de bem-estar social atual e futuro (BENHAMOU, 2016). Um indivíduo, bem como a respectiva comunidade que integra, pouco consciente do bem-estar proveniente do patrimônio cultural, recusa-se a promovê-lo e a protegê-lo de maneira satisfatória, obrigando o Estado a compensar essa insuficiência, a fim de evitar o risco de subprodução e submanutenção induzidas por essa falha (BENHAMOU, 2016). Nesses termos, a fim de alcançar o sucesso almejado em relação à proteção e à promoção do patrimônio cultural, enquanto portador de referências e valores essenciais ao crescimento democrático e cidadão das pessoas e das comunidades, é primordial integrar e envolver o capital humano.

Tal atividade representa dizer que, entre duas ou mais interpretações, impõe-se a preferência pela que garanta maior equidade social e intertemporal (FREITAS, 2018). Nas palavras de Juarez Freitas (2018):

O que se infere do articulado é o dever cristalino, introduzido por norma geral inclusiva (CF, art. 5º, §2º), de assumir a diretriz da sustentabilidade e, mais do que isso, o princípio constitucional que determina, intra e intergeracionalmente, o respeito ao bem-estar, individual e transindividual, com o ânimo de promover, a preservação ou a restauração do ambiente limpo, não mais sufocado pela ideologia tosca e aética do paradigma em que tudo está à venda. Em síntese, o que se carece é de incisiva salvaguarda do direito ao futuro (FREITAS, 2018, p. 954).

A ideia trazida pelo desenvolvimento sustentável em relação ao patrimônio cultural edificado mercantilizado das cidades é dinamizar as antigas áreas urbanas deterioradas, transformando-as em mercadoria atrativa ao mercado imobiliário e ao turismo cultural.

Conforme já exposto nesta dissertação, tal procedimento pode gerar a gentrificação do local, ou seja, o aburguesamento dos bairros tradicionais (BENHAMOU, 2016). Antigos moradores são expulsos pela pressão do mercado, novas funções e especializações surgem, dando novos conteúdos e fluidez para determinadas áreas urbanas. O patrimônio cultural que confere um sentimento de pertencimento com o espaço, isto é, que possibilita a construção dos símbolos e signos da cidade, passa por uma reformulação. Abandona-se seu caráter de memória das relações sociais de um determinado contexto histórico para se harmonizar às necessidades do capital que imperam atualmente no espaço urbano (COMITRE; ORTIGOZA, 2016).

Essa apropriação dos gostos culturais, dos estilos da cultura de vanguarda e dos valores simbólicos, proporciona o controle das territorialidades urbanas por meio da cultura, assim como legitima a fetichização da paisagem revitalizada e a estetização do poder que

controla a reprodução e a exclusão social no território (PAES-LUCHIARI, 2006). É nesse sentido que se encontra um dos maiores riscos da mercantilização do patrimônio cultural: o fato de o mesmo se apartar da referencialidade que exerce para determinada comunidade.

De acordo com Deborah Macedo Pereira (2002), que utiliza bases foucaultianas, as formas de expressão representam conjuntos de signos por meio dos quais se revela a representação da realidade. Assim sendo, é necessário que a comunidade possa se reconhecer em seu patrimônio cultural, do contrário, a realidade poderia estar sendo-lhe negada.

Ainda que não dependam da proteção dos instrumentos jurídicos disponibilizados pelo Estado para serem considerados patrimônio cultural, muitos bens e manifestações culturais acabam se perdendo por não conseguirem, por si sós ou apenas com o apoio da comunidade, perpetuar-se entre as gerações. São os casos, por exemplo, dos modos de fazer a confecção artesanal, cujos custos são mais altos do que o valor de venda do produto<sup>83</sup>. Trata-se de uma intensa visão econômica do patrimônio cultural, mas que está intimamente ligada à sustentabilidade social. Nessas circunstâncias, é o sentimento de pertencimento e representatividade que garantirão a busca pela promoção, pela proteção estatal (BENTO, 2020) e pela preservação desses bens enquanto referência cultural para a comunidade.

Caso a comunidade não se sinta mais representada por aquele determinado bem ou manifestação cultural, ou seja, caso se perca a referência cultural, as comunidades deixam de se interessar pela proteção e preservação, impedindo que tal bem seja perpetuado para o futuro. Encontra-se, nessa situação, o risco do engessamento cultural<sup>84</sup>, que pode acarretar no extermínio cultural de determinados grupos sociais e de toda a referência de um grupo social (BENTO; CAMPOS, 2020).

Ora, se a cultura é movimento e são necessárias suas manifestações - o exercício das plurais formas de viver, saber e fazer para que a mesma se mantenha, acompanhando as modificações sociais das identidades das comunidades que nela se referenciam -, o patrimônio cultural também está em constante movimento, sendo preciso viabilizar sua permanente abertura a novas contribuições, pois se trata de uma herança dinâmica e coletiva (BENJAMIN, 2010). Assim, com o engessamento cultural, ou seja, com a não prática das manifestações culturais, por não mais haver a consolidação dos significados e valores das comunidades envolvidas, haverá o extermínio cultural. A cultura e o patrimônio cultural são dinâmicos e múltiplos e isso leva à certeza de que não se pode sacralizar o patrimônio

---

<sup>83</sup> Pode-se citar a o modo de fazer tijolos de adobe, por exemplo.

<sup>84</sup> Considera-se engessamento cultural o procedimento ocasionado pela estagnação das manifestações culturais de determinados grupos sociais.



cultural, ou deixá-lo intocável, para que se possa proteger o que é realmente devido. É preciso equilibrar o desejo das comunidades envolvidas na proteção, nas questões de valoração técnica e na dinâmica social, sem engessar o patrimônio, nem o deixar ser atropelado por tendências do mercado (SILVA, 2015).

Jeudy (2005) destaca que, na lógica contemporânea de consumo cultural urbano<sup>85</sup>, “a cultura passou a ser concebida como uma simples imagem de marca ou grife de entretenimento” (JEUDY, 2005, p. 9), que segue a lógica da homogeneização dos espaços urbanos. Para o autor, o modelo da gestão patrimonial mundial segue a mesma lógica padronizadora de homogeneização, o que transforma países de culturas as mais diversas possíveis cada vez mais semelhantes entre si (JEUDY, 2005).

Ao se referir a tal procedimento, Jeudy (2005) apresenta um outro risco da mercantilização do patrimônio cultural: o da padronização<sup>86</sup> dos espaços e, conseqüentemente, das culturas. Um espaço padronizado e uniformizado perde o que possui de mais relevante para o patrimônio cultural: sua capacidade de representar a mais plural diversidade das comunidades retratadas. Além disso, “essa padronização traz a oportunidade dos grandes sistemas de dominação de agirem universalmente conforme seus planejamentos, muitas vezes destruindo uma cultura para implantar a que lhes convier” (OLIVEIRA, 2014, p. 65).

Essa universalização da cultura funciona como uma forma de domínio onde se criam costumes agregados ao consumo (uma cultura do consumo), os quais acabam por substituir a cultura propriamente dita (OLIVEIRA, 2014). A concepção de cultura de consumo tem como premissa a expansão da produção capitalista de mercadorias, que deu origem a uma vasta acumulação de cultura material na forma de bens e locais de compra e consumo (OLIVEIRA, 2014). Bens e serviços simbólicos são crescentemente produzidos e consumidos, o que acarreta na espetacularização e na performatividade de identidades locais.

Deve-se, portanto, tentar definir, proteger e promover o patrimônio em função do significado que possui para a população, reconhecendo que o elemento básico na percepção do significado de um bem cultural reside no uso que dele é feito pela comunidade afetivamente ligada a ele (DURHAM, 1984) e não nos valores estéticos e padronizados.

---

<sup>85</sup> O consumo cultural urbano, para Jeudy (2005), refere-se à prática do processo de espetacularização das cidades, o qual envolve a patrimonialização e a estetização urbanas. O objetivo é produzir uma imagem singular de cidade que siga um modelo internacional extremamente homogeneizador e agradar, basicamente, o turista internacional, abandonando as necessidades dos habitantes locais. Cria-se espaços urbanos padronizados com o objetivo principal de agradar os meios de comunicação e o turismo (PRATS, 2006).

<sup>86</sup> A padronização cultural consiste em tornar universais as relações culturais globais.

Essa padronização cultural representa um grande risco para a imensa diversidade que o patrimônio cultural representa. Na medida em que os membros das mais diversas comunidades se conectam, copiam-se e consomem as mesmas ideias, memórias e ações, o patrimônio cultural representativo dessas comunidades perde sua influência como potencial democrático e fortalecedor da cidadania, já que deixa de se refletir enquanto ferramenta de resistência e de elo na construção dos mais plurais saberes e fazeres humanos.

Portanto, a fim de minimizar os efeitos negativos da mercantilização do patrimônio cultural sobre a referencialidade, entre os quais se destacam a padronização e o engessamento cultural, é preciso primar pela participação democrática das comunidades em todas as fases da consolidação dos bens de relevante valor cultural. Isso pode fazer com que essas comunidades se sintam cada vez mais motivadas a promover e valorizar suas manifestações.

### **3.3 O revés da mercantilização: as possibilidades de desenvolvimento sustentável a partir do patrimônio cultural**

A despeito de ser um dos resultados da política neoliberal e capitalista, conforme já referenciado neste capítulo, a mercantilização do patrimônio cultural não apresenta somente consequências negativas quando analisada do ponto de vista do direito emancipatório, a partir da proposta teórica de Boaventura de Souza Santos.

Para além dos resultados pejorativos apresentados, o patrimônio cultural, ainda que mercantilizado, pode contribuir significativamente para o desenvolvimento sustentável dos espaços, desde que haja a conciliação entre as práticas democráticas de soberania popular, a participação social ativa e os valores socioculturais com as políticas públicas de produção e controle do direito e das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder.

A mercantilização do patrimônio cultural tornou evidente a importância de se considerar o valor de troca na dinâmica dos valores atribuídos aos bens culturais, especialmente na contemporaneidade e na dimensão política da questão (FONSECA, 2005). Mas não se pode perder de vista as políticas de desenvolvimento sustentável para que tal conciliação seja possível e ocorra de maneira democrática. Importante destacar que os

[...] princípios fundamentais da sustentabilidade incluem o desenvolvimento de uma maior compreensão do ambiente histórico, uma maior participação do público, mantendo nossas atividades para níveis que não danifiquem permanentemente o ambiente histórico, e garantir que as decisões sobre o ambiente histórico sejam feitas com base na melhor informação possível (BARACHO, 2013, p. 43).

Pretende-se demonstrar aqui que é possível utilizar o patrimônio cultural, ainda que mercantilizado, e se afastados os vícios políticos<sup>87</sup>, como forma de aplicar as políticas públicas de desenvolvimento sustentável. A solução consiste na utilização da política reconfigurada como forma de revitalizar as escolhas públicas que não se exaurem na arquitetura representativa, mas na conformação de instituições e mentes, com o objetivo de consolidar os novos paradigmas de democracia e sustentabilidade (FREITAS, 2019).

Françoise Choay (2014), tratando do patrimônio cultural edificado, destaca os obstáculos causados por duas perspectivas defendidas por alguns cientistas. Na primeira delas, estudiosos se prendem às tradições culturais profundas e entendem necessária a manutenção das cidades e a preservação de seus bens imóveis, considerados de relevância cultural, exatamente como foram construídos, para que permaneça o cunho patrimonial<sup>88</sup>. Por outro lado, há cientistas que entendem como crucial a ressignificação dos bens, acompanhando a sustentabilidade social, cultural e econômica desses patrimônios<sup>89</sup> (CHOAY, 2014). Tais óbices se apresentam, especialmente, em relação à referencialidade existente entre os bens patrimoniais e a sociedade a qual devem representar.

Nos dizeres de Choay (2014), esse primeiro modelo de bens patrimoniais representa “[...] um espelho refletor. Espelho que cria um efeito de distância, de afastamento [...], que reenvia para a sociedade humanista uma imagem desconhecida de si, por definir, enquanto alteridade” (CHOAY, 2014, p. 221); “[...] um objeto de um culto, [...] investido de um papel memorial impreciso” (CHOAY, 2014, p. 222).

Os bens patrimoniais ressignificados, por sua vez, adquirem um duplo estatuto. São obras que facultam saber e prazer, colocados à disposição de todos, mas, também, produtos culturais fabricados, embalados e difundidos tendo em vista o seu consumo. A transformação

---

<sup>87</sup> Freitas (2019) trata os vícios políticos como “aquelas disfunções comportamentais que afastam da governança pública conducente ao bem-estar de todos, frustrando a justiça intra e intergeracional” (FREITAS, 2019, p. 197). Acrescenta que esses vícios bloqueiam a deliberação pública apropriada, o exercício da vontade conjunta, esclarecida e cooperativa

<sup>88</sup> Para os seguidores desse pensamento, até o século XIX, as cidades eram importantes pelo seu espaço preenchido por monumentos repletos de “charme e beleza”, devendo ser preservadas e conservadas pela sua iconografia literária (CHOAY, 2014). São os chamados preservacionistas.

<sup>89</sup> A partir do século XX, os estudiosos dos espaços urbanos passam a se interessar pela cidade sob o ponto de vista das suas instituições jurídicas, políticas e religiosas, bem como pelas suas estruturas econômicas e sociais, convertendo a cidade material em um espaço do saber, buscando o livre desenvolvimento de novas modalidades de organização do espaço urbano (CHOAY, 2014). São os chamados profissionais de sustentabilidade. Nesse sentido, Baracho (2013) explica que, especialmente a partir dos anos 1980, muitos países começaram a perceber que a reutilização dos edifícios históricos é uma parte importante de qualquer programa de reabilitação, propondo a inclusão do desenvolvimento sustentável como solução. No entanto, muitos proprietários e *stakeholders* (partes interessadas) ainda consideram a reutilização como uma opção inviável do ponto de vista de planejamento, além de sofrerem restrições regulamentares em relação ao seu funcionamento (BARACHO, 2013).

do seu valor simbólico (valor de uso) em valor econômico é realizada graças à “engenharia cultural”, cuja tarefa “consiste em explorar os monumentos por todos os meios possíveis, a fim de multiplicar indefinidamente o número de visitantes” (CHOAY, 2014, p. 226-233) com a sua utilização.

Também se referindo ao patrimônio cultural edificado, Cláudio Rezende Ribeiro (2013) destaca um outro ponto de vista no qual o patrimônio cultural aparece como uma possibilidade de elo entre a construção da cidadania e a produção do espaço sustentável nas cidades. Com base na maneira como a nação mantém seus espaços-símbolos, é possível perceber quais traços de cidadania surgem ou são negados na produção desses, por meio da tutela estatal nacional (RIBEIRO, 2013).

O que se percebe é que a preservação do patrimônio cultural, singularmente a dos bens imóveis, se integrada a uma estratégia de aplicação de técnicas de gerenciamento sustentável, permite, no cerne das políticas públicas para o desenvolvimento urbano, uma adaptação às necessidades sociais atuais, agregando-lhes valores de uso (BARACHO, 2013). Isso significa dizer que a incorporação de técnicas de sustentabilidade cultural pode permitir o maior exercício da cidadania pelos membros de uma comunidade, ampliar o sentimento de pertença e o interesse na preservação das identidades e memórias transcritas naquele patrimônio cultural, desenvolvendo o interesse na preservação e na promoção desse patrimônio.

Nesse sentido, Baracho (2013) complementa:

Estas tendências comuns à evolução, expansão e interesse com visão holística ou processos integrados, estão ajudando a construir uma ponte entre a conservação do patrimônio e o desenvolvimento sustentável. Esta visão mais ampla do patrimônio deve ser refletida em normas e diretrizes para a conservação de lugares históricos, como já acontece em diversos outros países (BARACHO, 2013, p. 20).

Não se pode deixar de perceber que preservar o patrimônio cultural de determinada comunidade (ainda que seja com objetivos mercantis) é vista pelas várias partes interessadas como uma opção viável e bastante interessante (BARACHO, 2013). Explica-se.

Para o Estado, a preservação representa a possibilidade de participação democrática e cidadã das mais diversas comunidades integrantes da sociedade, fortalecendo seu perfil democrático. Para a comunidade, ela reforça o sentimento de pertencimento e de cidadania, na medida em que reflete seus modos de vida e suas culturas e identidades. Para os proprietários e detentores dos bens e manifestações culturais, além dos motivos já apontados para toda a comunidade, que os afetam diretamente enquanto cidadãos, existe a possibilidade de aferição

de benefícios econômicos (como a renda gerada pela locação, por um possível benefício fiscal advindo de políticas públicas de incentivo à proteção, pela valorização financeira do imóvel em razão de pertencer a um grupo seletivo de bens etc.).

No que tange a bens imóveis, em diversas situações, essa preservação implica sua destinação para novos usos, uma ressignificação. Em relação aos bens móveis e aos patrimônios culturais imateriais, tal realidade também não se mostra diferente. É possível aliar as técnicas de desenvolvimento sustentável para que sejam preservados e promovidos. Um exemplo de aplicação dessas técnicas ao patrimônio cultural imaterial no Brasil foram as regras aplicadas para que a vaquejada<sup>90</sup> fosse considerada de relevante interesse cultural e protegida, enquanto patrimônio cultural, por instrumento jurídico apropriado.

A despeito de o Supremo Tribunal Federal (STF) ter considerado a Lei nº 15.299, de 08 de janeiro de 2013<sup>91</sup>, do Estado do Ceará, inconstitucional, por conter ritos de crueldade manifesta aos animais<sup>92</sup>, e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) ter recomendado a exclusão da nomeação dessa manifestação como patrimônio cultural imaterial, uma vez que a competência administrativa para tal ato seria desse órgão, e após a manifestação popular nas ruas de Brasília<sup>93</sup>, o Congresso Nacional aprova a vaquejada como manifestação cultural e patrimônio cultural imaterial brasileiro.

Em junho de 2017, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 96/2017, que acrescentou o parágrafo 7º ao art. 225 da Constituição Federal, para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, desde que sejam manifestações culturais

---

<sup>90</sup> A vaquejada é uma prática desportiva e cultural, famosa e rentável, oriunda do Nordeste brasileiro, na qual dois vaqueiros, montados a cavalo, têm de derrubar um boi entre duas faixas de cal, puxando-o pelo rabo. Durante a competição, dois homens, a cavalo, perseguem um boi, até emparelhá-lo entre seus cavalos. O objetivo é levar o animal às duas últimas faixas de cal, marcadas no chão onde ocorre a competição. Nesse local, o boi deve ser derrubado pelo puxador, um dos vaqueiros. Este tem a função de puxar o rabo do boi, derrubando-o dentro da faixa apropriada. O outro vaqueiro, o batedor de esteira, tem a função de levar o boi para o derrubador, empurrando-o com as pernas do seu cavalo. A origem de tal prática se deu nas fazendas de pecuária bovina extensiva. Nesse período, as fazendas da época não eram cercadas. No mês de junho, quando passava a estação chuvosa, os fazendeiros realizavam as chamadas "festas de apartação" (1760), em que reuniam dezenas de vaqueiros para buscar os bois que se misturavam com os dos vizinhos, separar os que seriam comercializados e aqueles a serem ferrados ou castrados. Durante a apartação, alguns bois fugiam do rebanho e resistiam ao chamado do vaqueiro, sendo perseguidos e derrubados pela cauda. Essa prática de pegar o boi no meio da caatinga, conhecida como "pegada de boi", conferia entre os participantes respeito e fama para vaqueiros e seus cavalos. O vaqueiro que o derrubava, além da fama, recebia um prêmio, que podia ser o próprio animal vencido ou uma recompensa em dinheiro. Pouco a pouco, essas iniciativas converteram-se em um ritual festivo, atraindo não só os vaqueiros, mas também a comunidade da região (SILVA, 2018).

<sup>91</sup> Essa lei regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural no Estado do Ceará.

<sup>92</sup> Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.983, que pedia a inconstitucionalidade da Lei nº 15.299 do Ceará, por ser discrepante na norma constitucional, especialmente em seu art. 225, inciso VII.

<sup>93</sup> No dia 25 de outubro de 2016, houve uma manifestação popular nas ruas de Brasília para protestar contra a decisão do STF que julgou inconstitucional a Lei Estadual do Ceará. Tal ato foi bastante incomum na realidade política e cultural brasileira.

registradas como bem imaterial, integrantes do patrimônio cultural brasileiro e regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

Apesar da forma como se deu a declaração de patrimônio cultural imaterial<sup>94</sup>, as questões políticas partidárias<sup>95</sup> e os aspectos econômicos e financeiros<sup>96</sup> atinentes ao caso, importa salientar que a Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, alterada pela Lei nº 13.873, de 17 de setembro de 2019, reconheceu “o rodeio, a vaquejada e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestações culturais nacionais”; elevou “essas atividades à condição de bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro”; e dispôs “sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal”, considerando-as “atividades intrinsecamente ligadas à vida, à identidade, à ação e à memória de grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 2019), incluindo, como forma de tentar amenizar os maus tratos aos animais em tais atividades, a obrigação de criar mecanismos de regulação, fiscalização e preservação da saúde dos vaqueiros e dos animais. Entre tais imposições, pode-se mencionar o uso obrigatório do protetor de cauda (cuidado com os bovinos para evitar fraturas provocadas pelo embate com o vaqueiro; trata-se de um rabo artificial feito com malha de nylon, fixado na base do rabo do boi e que reveste a calda), a obrigatoriedade do uso de espuma nos alambrados, a proibição de uso de esporas e chicotes, a exigência de que o local da queda do boi seja forrado por uma camada mínima de 40 centímetros de areia, a presença obrigatória de médicos e veterinários durante toda a realização do evento, entre outras medidas protetivas (BRASIL, 2017).

Um dos argumentos que se pode utilizar na tentativa de defender a regulamentação da vaquejada em seu formato atual é a de que as referidas obrigações demonstram uma intenção de conciliar a vaquejada (manifestação cultural relevante, registrada nacionalmente) ao

---

<sup>94</sup> Refere-se ao fato de a declaração como patrimônio cultural ter se dado por lei. De acordo com o art. 216, § 1º, da CF/88, cabe ao poder público, com a colaboração da comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro. Nesse sentido, entende-se que o poder público levará em consideração o entendimento comunitário do que seja importante para a preservação do patrimônio cultural, indicando que a política de preservação do patrimônio cultural deve ser democrática, participativa e aberta a todos os setores sociais, os quais, por meio de mecanismos de proteção, terão a sua memória e identidades preservadas. Ainda, o art. 23 da CF/88 determina a competência comum da União, Estados e Municípios acerca da proteção do patrimônio cultural. O que se deve observar é que a competência aqui referida não é para legislar, e, sim, para executar medidas de proteção em atendimento a normas legais de proteção ao patrimônio cultural, fato que, em certo sentido, coíbe a atuação “de cima para baixo” do poder público.

<sup>95</sup> Escalada de poder dos congressistas da “Bancada BBB” (termo utilizado para se referir conjuntamente aos congressistas alinhados à direita da política e ao conservadorismo, referentes à bancada armamentista - da bala -, à bancada ruralista - do boi - e à bancada evangélica - da Bíblia), que, no ano de 2016, era uma bancada considerada pequena e marginal, por ser formada por políticos radicais e extremistas.

<sup>96</sup> Segundo informação presente no projeto de Lei nº 8.240/2017, são realizadas, anualmente, em torno de 4 mil vaquejadas, que movimentam aproximadamente R\$600 milhões de reais, além dos milhares de empregos e promoção do turismo em diversos Estados brasileiros (BRASIL, 2017).

desenvolvimento sustentável (práticas de promoção e respeito à diversidade cultural, por meio do emprego de políticas públicas harmonizadas para a solução dos problemas socioambientais, sem, contudo, perder de vista a necessidade de preservação para as gerações futuras, objetivando, por fim, a qualidade de vida de todos os envolvidos e o crescimento econômico). Porém, não se pode deixar de verificar que as razões que justificaram a declaração da vaquejada como patrimônio cultural imaterial brasileiro foram muito mais embasadas em motivações econômicas e financeiras do que em motivações culturais e sociais.

Analisando os Projetos de Lei<sup>97</sup> que, apensados, deram origem à Emenda Constitucional nº 96/2017, observa-se que questões como a relevância cultural, o reconhecimento, a crueldade animal e a sustentabilidade foram suplantadas por uma justificativa fortemente financeira.

As elucidações acerca da necessidade de se declarar a vaquejada e atividades congêneres como patrimônio cultural brasileiro fundamentam-se, basicamente, na quantidade de empregos e na movimentação de recursos em razão dos eventos realizados. Vejamos alguns excertos dessas fundamentações:

Outro fator que deve ser levado em consideração e de alguma forma revertido na proteção dos animais é o aspecto econômico e financeiro uma vez que são realizadas anualmente algo em torno de 4 mil vaquejadas movimentando aproximadamente R\$ 600 milhões de reais, recursos suficientes para que nenhum animal seja maltratado (Projeto de Lei nº 8.240/2017).

A Vaquejada é a festa mais tradicional do ciclo do gado nordestino, uma atração que lota arquibancadas, atrai multidões, distribui milhares de prêmios e movimenta a economia em muitas regiões onde é praticada. Dos resultados da vaquejada, muitas famílias tiram o seu sustento, uma verdadeira paixão que se espalhou por todo o Nordeste e Estados próximos. Os eventos geram mais de 600 mil empregos e movimentam mais de R\$ 14 milhões por ano, além disso, promovem o turismo em diversos Estados Nordestinos (Projeto de Lei nº 6.372/2016).

No Nordeste a Vaquejada é esporte tradicional, só perde para o futebol. Lota arenas, dá prêmios milionários, movimenta cifras expressivas em leilões, gera milhares de empregos e ainda incentiva o mercado de melhoramento genético das raças, tanto dos bovinos quanto dos equinos. Há também o aspecto econômico. São 3 milhões de adeptos dessa prática esportiva, por ano são mais de 4 mil provas, um movimento econômico de R\$600 milhões - de acordo com a Associação Brasileira de Vaquejadas (ABVAQ), e ainda cresce 20% ao ano. Mesmo em tempos de crise, os eventos não param, são até 10 por fim de semana. Lá os vaqueiros objetivam os prêmios, que vão de motos a R\$ 300 mil a cada prova, que dura normalmente 3 dias. Atualmente a Vaquejada não tem fronteiras e com cifras tão expressivas ganhou outras arenas além do Nordeste, estando presente também no Norte, e chegando no Sudeste, especialmente no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. É importante ressaltar que os eventos vão além das pistas e, no seu entorno, vendem-se roupas,

---

<sup>97</sup> Projeto de Lei nº 6.298/2016, Projeto de Lei nº 6.372/2016, Projeto de Lei nº 6.373/2016, Projeto de Lei nº 6.418/2016, Projeto de Lei nº 6.505/2017, Projeto de Lei nº 7.651/2017, Projeto de Lei nº 7.969/2017, Projeto de Lei nº 8.240/2017, Projeto de Lei nº 8.647/2017.

calçados, artesanatos e CDs. Realizam-se também leilões, nos quais se comercializam materiais genéticos e animais com linhagens vitoriosas especiais para as vaquejadas. As indústrias de rações e suplementos, as fábricas de medicamentos veterinários, entre outros, também são setores ligados diretamente a essa prática (Projeto de Lei nº 6.373/2016).

A vaquejada é uma tradição cultural do povo nordestino. É também um esporte de competição e motivo para a realização de eventos de conagração. Aliado a tudo isso, a vaquejada significa para a região Nordeste uma importante atividade econômica, responsável por gerar milhares de empregos (Projeto de Lei nº 6.418/2016).

O que se constata no caso em questão é uma das consequências da mercantilização do patrimônio cultural, a saber, a elevação de uma manifestação a patrimônio cultural brasileiro não somente por sua representatividade e relevância cultural para determinada comunidade, mas pelo valor econômico dela decorrente.

Nota-se, dessa forma, um movimento tendente a adaptar o valor simbólico (valor de uso) dos bens culturais com os valores econômicos que deles podem ser gerados, possibilitando o fortalecimento do direito ao patrimônio cultural como vetor democrático da sociedade, da prática da cidadania e como promotor do desenvolvimento sustentável (RIBEIRO, 2017). Importante destacar que deve prevalecer sempre a motivação cultural e a relevância social em detrimento da motivação econômica.

Um outro aspecto importante de se realçar em relação à mercantilização do patrimônio cultural e seu desenvolvimento sustentável é que a preservação não pode se dar pelo não uso do patrimônio cultural (VECCHIATTI, 2004). Segundo Benhamou (2016), os bens culturais são bens de experiência, o que significa dizer que são bens cuja qualidade é ignorada caso não sejam consumidos. Políticas públicas e normas jurídicas atinentes ao patrimônio cultural, que tenham em vista proporcionar o desenvolvimento sustentável, devem primar pela promoção da interação entre os membros das comunidades e os bens por eles considerados de relevância cultural. Nas palavras de Allan Carlos Moreira Magalhães (2020b) “a proteção e promoção precisam ser construídas pelo agir conjunto do poder público e da comunidade, pelo entrelaçamento dos conhecimentos científico e popular num movimento que privilegie o protagonismo da comunidade e promova a democracia participativa” (MAGALHÃES, 2020b, *on-line*).

Nesse sentido, Vecchiatti (2004) ressalta que, apesar de raramente pensadas em termos de sustentabilidade, as políticas culturais são de suma importância porque suas ferramentas de intervenção geralmente se aproximam da subjetividade humana, fator capaz de conciliar o desenvolvimento sustentável ao crescimento econômico. Tal afirmação se justifica pois, na



medida em que o indivíduo se conscientiza da repercussão de seus atos para as gerações futuras e se preocupa com isso, desenvolve-se uma inquietação através das gerações capaz de enxergar uma responsabilidade comum.

Para alcançar essa situação sustentável ideal, entretanto, o desenvolvimento deve partir do reconhecimento dos cenários nos quais os atores sociais interagem, constroem espaços, respeitam os valores sociais e a vida em sociedade. Pensar no patrimônio cultural como fator de desenvolvimento significa valorizar identidades individuais e coletivas, promover a coesão em comunidades e levar em consideração que as características culturais podem ser um fator de crescimento (VECCHIATTI, 2004), inclusive econômico. Benhamou (2016) acrescenta:

O patrimônio cultural contribui para a criatividade, desenha paisagens inesperadas. Aparece salvando a economia local, cria empregos e laço social, ressuscita locais adormecidos, traz sentido e substância para elos entre homens e territórios. Não para de se enriquecer e evoluir (BENHAMOU, 2016, p. 129).

Uma política pública é democrática tanto por construir espaços para o reconhecimento e o desenvolvimento coletivos quanto por suscitar condições reflexivas, críticas e sensíveis, a fim de que seja analisado aquilo que põe obstáculos a esse reconhecimento (CANCLINI, 2013). Talvez o tema central das políticas culturais, hoje, seja como construir sociedades com projetos democráticos compartilhados por todos sem que se iguale a cultura de todos, onde a desagregação eleve a diversidade e as desigualdades sejam reduzidas.

A transição para uma abordagem territorial e informacional da sustentabilidade é extremamente importante para a eficiência na geração e implantação de políticas públicas culturais, pois o potencial de desenvolvimento de um país depende, principalmente, de sua capacidade cultural de pensar de forma endógena sobre seus futuros desejáveis (SACHS, 2001). Essa característica, por sua vez, está ligada ao grau de percepção, ao conhecimento e à consciência que a sociedade tem de sua história, sua situação presente e seu rumo futuro. Tal estado de consciência coletiva requer que os indivíduos enxerguem suas responsabilidades por fazerem parte de um conjunto maior de ações, como acontece com as propostas de desenvolvimento local (VECCHIATTI, 2004). Na maioria das vezes, no entanto, uma combinação de fatores históricos e culturais faz com que os indivíduos privilegiem sua sobrevivência ou suas necessidades individuais, em vez de tomarem parte em um todo, o que diminui a eficiência da criação e implantação das políticas públicas democráticas (VECCHIATTI, 2004).

O desenvolvimento sustentável tem como um de seus fundamentos o bem-estar social das gerações presentes e futuras. O patrimônio cultural, conforme já demonstrado, é um indutor de bem-estar social se analisado a partir de sua capacidade de representar as mais plurais e diversas culturas das comunidades que integram a sociedade. O fato de se buscar retorno financeiro a partir do patrimônio cultural – que é uma forma de mercantilização - não afeta sua competência de ser elo da democracia representativa e participativa, desde que haja a efetiva participação popular em todas as fases da chamada patrimonialização, ou seja, desde a apresentação da relevância cultural do bem, passando pela instrumentalização jurídica por parte do Estado, até a execução da proteção e promoção desses bens. Assim, é possível afirmar que o patrimônio cultural, ainda que mercantilizado, pode ser um dos alicerces do desenvolvimento sustentável quanto ao objetivo de alcançar o bem-estar social de todos.

Dessa maneira, conclui-se que, ao invés de ser pretexto para a mercantilização do patrimônio cultural, o desenvolvimento sustentável permite a aplicação de regras que auxiliam na conciliação entre crescimento econômico e proteção dos valores socioculturais, além de possibilitar o desenvolvimento do direito ao patrimônio cultural como instrumento de transformação social rumo à cidadania. Ademais, é, sim, possível pensar em um crescimento econômico e no desenvolvimento sustentável a partir da preservação e da promoção do patrimônio cultural das populações, uma vez que, por meio da sua capacidade de representar as mais diversas comunidades brasileiras, este contribui, sobremaneira, para a democracia efetiva e a cidadania popular.

## 4 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O DIREITO AO PATRIMÔNIO CULTURAL

### 4.1 Breves considerações sobre a Análise Econômica do Direito (AED)

Os pensamentos acerca da interação entre Direito e Economia remontam ao século XIX. Entre os pensadores econômicos que influenciaram o Direito com suas ideias nos últimos 200 anos, pode-se citar Adam Smith, Karl Marx e John Maynard Keynes, os quais defenderam a participação, em maior ou menor grau, das normas jurídicas emanadas do Estado nas relações econômicas (FERREIRA; FERREIRA, 2017).

A Análise Econômica do Direito (AED) surgiu no século XX, nos Estados Unidos, fundamentada pelos pensadores da Escola de Chicago<sup>98</sup>, a partir de tentativas de criar modelos mais realistas para a tomada de decisões dos seres humanos, e alicerçada em argumentos como eficiência, alocação de recursos escassos, pragmatismo, utilitarismo ou maximização da riqueza, realismo jurídico e consequencialismo (GONÇALVES, 2017; ZANATTA, 2012). A ideia era integrar a teoria econômica tradicional (baseada em dados matemáticos e empíricos), a Psicologia (baseada no experimental) e o Direito (baseado na hermenêutica e na justiça), na busca por respostas mais eficientes sobre as escolhas humanas (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015).

No final dos anos 1950, iniciou-se a investida de aplicação dos conceitos e métodos econômicos às questões até então consideradas de competência de outras disciplinas. Um avanço importante foi a publicação do *Journal of Law and Economics* (1958), pela Universidade de Chicago, veículo destinado a difundir as incursões dos economistas na seara do Direito (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015).

A temática ganha destaque a partir dos estudos de Ronald Coase (1960)<sup>99</sup>, Gari Becker (1968)<sup>100</sup>, Guido Calabresi (1970)<sup>101</sup> e Richard Posner (1972)<sup>102</sup>, os quais aplicaram os

---

<sup>98</sup> Designação adotada pelo fato de a Escola de Direito da Universidade de Chicago ter sido uma das primeiras instituições a promover o debate científico mais sólido e de caráter interdisciplinar entre o Direito e a Economia (ZANATTA, 2012).

<sup>99</sup> Coase escreveu o artigo “O problema do custo social”, publicado no *Journal of Law and Economics*, em outubro de 1960. Tradução da autora. No original: *The problem of social cost*.

<sup>100</sup> Becker publicou o artigo “Crime e Punição: uma abordagem econômica”, em 1968, no *Journal of Political Economy*. Tradução da autora. No original: *Crime and Punishment: an Economic approach*.

<sup>101</sup> Calabresi publicou o livro “O custo dos acidentes: uma análise jurídica e econômica”, em 1970. Tradução da autora. No original: *The costs of accidents: a legal and economic analysis*.

<sup>102</sup> Posner publicou seu principal livro em 1972, “Análise Econômica do Direito”. Tradução da autora. No original: *Economic Analysis of Law*.

estudos de *Law and Economics* nas áreas criminal, de contratos, propriedade, responsabilidade civil, processual, família e constitucional (GAROUPA, 2009).

Richard Coase, um dos principais expoentes no desenvolvimento da AED, apresentou como seria possível pensar os direitos de propriedade sob a ótica da economia. Seu argumento era de que na ausência de custos de transação<sup>103</sup>, a distribuição dos direitos de propriedade realizada inicialmente não era uma variável importante, mas importava a sua utilização mais proveitosa (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015; GONÇALVES, 2017). Coase também demonstrou a importância das instituições para o resultado econômico, por meio de estudos sobre redução dos custos de transação através do estabelecimento de uma sociedade empresária (ZANATTA, 2012). Assim, com direitos de propriedade bem definidos e em um mercado onde as trocas entre os agentes econômicos são livres, a eficiência econômica seria sempre alcançada<sup>104</sup> (TABAK, 2014). Os estudos dos custos de transação se converteram em um dos pilares da AED (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015), demonstrando que existiria a necessária eficiência quando aqueles fossem inexistentes ou não significativos.

Importante destacar que a ideia da AED é recorrer aos conceitos da microeconomia para melhor compreender o Direito (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015), mas não se pode desconsiderar a influência do poder econômico nas escolhas e condutas humanas. Segundo Bobbio (2004), a luta pelos direitos teve como primeiro adversário o poder religioso; depois, o poder político; e, por fim, o poder econômico. Contemporaneamente, além das ameaças dos poderes políticos, econômicos e religiosos, os direitos são ameaçados pelo poder das ciências e de quem possui ferramentas para utilizá-lo (BOBBIO, 2004). Por isso é tão importante buscar ferramentas que possam auxiliar na tomada de decisões e no entendimento de suas consequências. Se a AED

não veio para fazer a tábua rasa do conhecimento e da prática jurídica, a verdade é que esta ferramenta analítica fornece ao jurista um relevante recorte metodológico que muito contribui para análise e solução de problemas jurídicos, desvelando a natureza do comportamento humano, os interesses em jogo, as consequências das decisões e a pragmática do Direito em ação (TIMM, 2019, n.p.).

Nas palavras de Mackaay e Rousseau (2015), “o movimento da análise econômica do direito se impôs, em poucos anos, nas melhores faculdades de direito norte-americanas como

---

<sup>103</sup> Os custos de transação são os dispêndios pela utilização do mercado. Compreendem o tempo, a busca e coleta de informações, a fiscalização, o monitoramento e garantia de cumprimento, a negociação, ou seja, todos os atos inerentes à negociação que possuem uma expressão monetária e que não podem ser desprezados.

<sup>104</sup> O resultado alcançado por esse ensaio deu origem ao Teorema de Coase, cujo foco são os custos de transação e a apreensão pela lógica do mercado.

uma corrente de pensamento de primeira importância e até como principal fonte de renovação da teoria do direito” (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 11). Há de se realçar que a utilização da AED não deve pretender apresentar as respostas definitivas para os problemas jurídicos, de forma a superestimar suas potenciais contribuições e subestimar seus limites. Mas significa que a agenda de pesquisas em Direito e Economia pode acarretar no enriquecimento da gramática jurídica, oferecendo novas ferramentas conceituais e abrindo novos caminhos para a pesquisa em Direito (SALAMA, 2008; ZANATTA, 2012).

No início dos anos 1980, o movimento da AED começa a enfrentar críticas do saber tradicional dos juristas norte-americanos, os quais indagam sobre a efetiva contribuição da AED para o Direito. Tais indagações permitiram o advento de diversas abordagens ou linhas de pensamentos da AED, entre elas, a institucionalista<sup>105</sup>, a neoinstitucionalista<sup>106</sup>, a Escola Austríaca<sup>107</sup>, a Escola ligada às normas sociais (*Public Choice*)<sup>108</sup>, a Escola comportamental da Análise Econômica do Direito (*Behavioral Law and Economics*)<sup>109</sup>, entre outras. A realidade é que não existe uma única corrente ou escola denominada AED, mas diversas abordagens que buscam explicar o fenômeno jurídico e propor medidas para corrigir as distorções geradas por normas do direito positivo com fundamentos em análises econômicas (ZANATTA, 2012).

No Brasil, o despertar do estudo sobre a AED pode ser creditado à sua abordagem inovadora, que permite a expansão da análise dos problemas jurídicos para além da realidade

---

<sup>105</sup> A escola institucionalista rompeu com a economia neoclássica, baseada na concepção de que os agentes econômicos transacionam bens materiais. Criou o conceito de “custos de transação”, buscando identificar quais fatores determinavam os tipos de transação e contratos que as partes celebravam, bem como o papel das leis e das instituições na formação e desenvolvimento dos mercados (ZANATTA, 2012).

<sup>106</sup> A escola neoinstitucionalista estuda em que medida as organizações são escolhidas, tendo em vista os arranjos por elas incorporados para minimizar os custos de transação, observando que há custos no uso do mercado (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015).

<sup>107</sup> A abordagem inspirada nos economistas da escola austríaca, contrapondo os estudos dos economistas neoclássicos, privilegia os conteúdos sobre inovação e empreendedorismo em detrimento do equilíbrio econômico. Entendem que há uma inviabilidade das economias planificadas e, a partir das democracias sociais, acentuam a subjetividade dos valores e a fundamental incerteza inerentes a todas as atividades econômicas (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015).

<sup>108</sup> A Escola ligada às normas sociais entende que, além do funcionamento do mercado, era necessário entender e estudar o mercado político. Daí se deriva a escola denominada *Public Choice*, a qual se destinou a pesquisar os arranjos constitucionais que, a partir do conhecimento dos efeitos das escolhas públicas, buscam garantir que as escolhas coletivas espelhem a vontade de todos os cidadãos mais do que as de grupos determinados, majoritários ou não (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 15). Associada à Posner, era o início da aplicação das ferramentas da AED às políticas públicas e decisões governamentais. Zanatta (2012), acompanhando o pensamento de Salama (2008), denomina essa abordagem como “Escola de New Haven” e indica que o objetivo seria definir a justificativa econômica da ação pública, afirmando que essa vertente enxerga no Direito uma fonte de regulação e concretização das políticas públicas.

<sup>109</sup> A escola comportamental da AED busca explicar certas anomalias que não existem na corrente tradicional. Alarga e enriquece os estudos da AED, impedindo que os agentes sejam vitimados pelos limites de sua própria racionalidade (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015).

abstrata da norma, alcançando, por meio de sua perspectiva interdisciplinar, uma análise econômica robusta da disciplina jurídica (RIBEIRO; KLEIN, 2016).

A realidade nacional, permeada por um contexto de complexidade, impõe a necessidade de se criar novas ferramentas para análise da sociedade, capazes de alcançar a dimensão e a intensidade dos problemas que se apresentam e as soluções que requerem (FUX, 2019). Nesse sentido, por se tratar de um “novo sistema de instrumentais analíticos que fornecem ao jurista destacados recortes metodológicos, análises pragmáticas e abordagens sequenciais para a construção de soluções juridicamente relevantes” (FUX, 2019, n.p.), tem-se adotado a AED como meio de investigação dos impactos causados pelas normas jurídicas nas condutas dos cidadãos, de instituições públicas e privadas (FUX, 2019).

É de se destacar que a AED, em sua abordagem tradicional, tem suas origens em perspectivas jurídicas diferentes das adotadas no Brasil<sup>110</sup> e, portanto, suas ideias e aplicações devem ser filtradas pelo constitucionalismo democrático brasileiro.

A aplicação indiscriminada da lógica econômica, não só para a maximização de riqueza, mas também como incentivadora (ou não) de comportamentos economicamente eficientes, é insuficiente como fundamento da sociedade brasileira, pois não permite a expressão de valores indispensáveis ao reconhecimento recíproco de indivíduos como componentes de um mesmo grupo, valores estes que podem se expressar, por exemplo, no patrimônio cultural legitimamente qualificado (GONÇALVES, 2017).

Dessa maneira, considerada a devida ponderação sobre a adoção dos instrumentos da AED no Brasil, passa-se a explanar os motivos da escolha das ferramentas metodológicas desta investigação, bem como a refletir sobre as vantagens da admissão desse aparato para as pesquisas sobre os novos direitos, em especial, o direito ao patrimônio cultural.

#### **4.2 Da opção pela escola comportamental da Análise Econômica do Direito**

A opção pela escola comportamental da Análise Econômica do Direito<sup>111</sup> (AED Comportamental) como ferramenta de investigação desta pesquisa não se deu de forma aleatória. A utilização dessa perspectiva para enfrentar o problema jurídico inicialmente

---

<sup>110</sup> As origens da AED estão ligadas à *common law* estadunidense. O Brasil adota o sistema do *civil law* ou Direito Romano-Germânico.

<sup>111</sup> A escola comportamental da Análise Econômica do Direito pode assumir nomenclaturas variadas no Brasil. Por exemplo, Gico Júnior (2019) a intitula como AED comportamental. Já Giovani Ribeiro Rodrigues Alves (2016) e Richard Thaler (2019), denominam-na economia comportamental. Também pode ser chamada Análise Econômico-comportamental do Direito (MORAES; TABAK, 2018), denominação originada a partir da tradução de *Behavioral Law and Economics*. Traduzindo o mesmo termo, Mackaay e Rousseau (2015) designam essa ferramenta teórica por direito e economia comportamental.

apresentado para a pesquisa<sup>112</sup> se deve ao fato de que o Direito, apesar de possuir eficazes teorias acerca da concepção de justiça, é entendido aqui como incompleto no sentido de avaliar a eficácia social das normas aplicadas.

Dentre as diversas ferramentas teóricas disponíveis para conciliar a pesquisa e buscar respostas mais eficazes para o problema ora apresentado, optou-se pela AED Comportamental. Entendeu-se que, a partir de uma concepção mais acurada da escolha humana, essa ferramenta refletiria melhor o entendimento do comportamento humano e, conseqüentemente, dos resultados das normas jurídicas que regulam as relações sociais.

Clésio Barbosa Lemos Júnior (2012), acompanhado por Ivo Teixeira Gico Júnior (2019), ressalta que os juristas ainda não possuem qualquer instrumental analítico robusto para descrever a realidade sobre a qual exercem juízos de valor ou para estudar as prováveis conseqüências de decisões jurídico-políticas que são seu objeto de análise tradicional. Em síntese, o Direito não possui uma teoria sobre o comportamento humano e suas conseqüências, por isso, é necessária a transdisciplinariedade, para auxiliar nas respostas dos problemas jurídicos avançados, complexos e paradigmáticos, como o é o direito ao patrimônio cultural.

Nesse sentido, a Análise Econômica do Direito (AED) também será intitulada neste trabalho pela expressão interação entre a Economia e o Direito<sup>113</sup>. Buscou-se evitar a predisposição, comumente gerada naqueles que desconhecem a abrangência dessa ferramenta metodológica, de reduzi-la a uma mera análise de resultados financeiros. Assim, tem-se a possibilidade de uma investigação mais profícua e eficiente dos dados.

Nas palavras de Marzetti (2007), a AED (ou “Law and Economics”, como é conhecida no mundo anglo-saxão) é a escola de pensamento mais influente para a análise do mundo jurídico, cada vez mais complexo, que surgiu desde a segunda metade do século XX até a contemporaneidade<sup>114</sup> (MARZETTI, 2007). Gico Júnior (2019) complementa:

---

<sup>112</sup> A pergunta inicial a ser respondida é como tornar o processo de escolhas relativas ao direito ao patrimônio cultural mais inclusivo e representativo dos valores socioculturais das comunidades, previstos constitucionalmente, afastando a preponderância da mercantilização desse patrimônio cultural?

<sup>113</sup> Agradeço ao meu coorientador Dr. Felipe Comarela Milanez pela sugestão do termo e pelos esclarecimentos acerca da abrangência dessa ferramenta.

<sup>114</sup> Tradução livre da autora. Texto original: “El AED, o Law & Economics como se lo conoce en el mundo anglosajón, es la escuela de pensamiento más influyente, sofisticada y desarrollada para el análisis del cada vez más complejo mundo jurídico que ha aparecido desde la segunda mitad del siglo XX hasta la fecha” (MARZETTI, 2007, p. 1).

[...] a Análise Econômica do Direito é mais útil ao direito, na medida em que oferece um instrumental teórico maduro que auxilia a compreensão dos fatos sociais e, principalmente, como os agentes sociais responderão a potenciais alterações em suas estruturas de incentivos (GICO JÚNIOR, 2019, p. 2).

Nesses termos, cumpre salientar que a AED não é a análise de recurso/retorno financeiro, mas, sim:

[...] o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências (GICO JÚNIOR, 2019, p. 1).

Portanto, quando se fala em AED não se está se referindo a um objeto de estudo específico, mas ao método de investigação (método econômico<sup>115</sup>) aplicado ao problema cujo objeto pode ser qualquer questão que envolva escolhas humanas (GICO JÚNIOR, 2016).

Porém, a abordagem da AED, por estar centrada nas premissas da economia neoclássica, também se mostra insuficiente para explicar os fenômenos aos quais a presente pesquisa pretende abordar. Isso porque a concepção clássica da AED indica que, ao tomarem decisões, as pessoas levam em consideração, exclusivamente, os seus custos e benefícios privados, objetivando maximizar seus proveitos, incorrendo num menor custo possível (BIJOS; JÚNIOR; TABAK, 2017).

Bruno Salama (2008) destaca que tal vertente utiliza os conceitos de escassez, maximização racional, equilíbrio, incentivos e eficiência para explicar a dinâmica das relações jurídicas. Ou seja, a AED parte do princípio de que as escolhas humanas são sempre racionais. Porém, o que se observa é que uma infinidade de vieses cognitivos e fatores emocionais interferem na tomada de decisão e nas aparentes escolhas livres (MORAES; TABAK, 2018). Em consequência do desenvolvimento de análises interdisciplinares proporcionados através da AED é que se deu a criação de novas áreas de pesquisas dentro desse grande grupo de estudos que é a AED (ZANATTA, 2012), as quais permitiram a inclusão de outros ferramentais teóricos para analisar e compreender as decisões humanas.

Nessa ordem de ideias é que se apresenta a AED Comportamental, a qual pretende aplicar os resultados dos experimentos da economia comportamental para influenciar a análise e a elaboração de normas jurídicas. Com isso, espera-se propiciar maior eficiência na

---

<sup>115</sup> Para Gico Júnior (2010), o método econômico é uma teoria sobre os meios empregados pelas pessoas para alcançarem seus fins. Trata-se de compreender seus comportamentos, não suas motivações.



persecução dos valores eleitos pela sociedade como relevantes (FERREIRA FILHO, 2019), demonstrando que as pessoas apresentam racionalidade, interesse próprio e força de vontade limitadas, o que afasta suas decisões daquilo que se apresenta como modelo econômico padrão (BIJOS; JÚNIOR; TABAK, 2017).

A AED é complementada para incluir uma série de desvios comportamentais identificados em estudos neuro-econômicos (GICO JÚNIOR, 2010). Assim, a AED Comportamental procura avaliar até que ponto certos desvios cognitivos podem ter importância na análise positiva e normativa (GAROUPA, 2009).

Nesse diapasão, e por meio de um estudo transdisciplinar entre a Neurociência, a Psicologia, a Economia e o Direito, Richard Thaler e Cass Sustein (2009), na obra “NUDGE: o empurrão para a escolha certa”, fortalecidos pelos estudos de Daniel Kahneman (2012), convergem para uma descrição de funcionamento do cérebro humano na qual há uma distinção entre dois tipos de raciocínio: o automático e o reflexivo, não se distanciando de uma das pedras fundamentais da AED, a eficiência<sup>116</sup>.

O raciocínio automático, também chamado de intuitivo, é rápido, não leva em consideração pontos importantes do problema em questão. Já o sistema reflexivo, também chamado de racional, é intencional, consciente (THALER; SUNSTEIN, 2009) e, se bem estimulado, pode produzir melhores decisões, já que é caracterizado por uma maior reflexão.

Nesse mesmo parâmetro de ideias, Daniel Kahneman (2012) referencia dois sistemas da mente humana, os quais denomina Sistema 1 e Sistema 2. O Sistema 1 opera automática e rapidamente, com pouco ou nenhum esforço e nenhuma percepção de controle voluntário. Já o Sistema 2 aloca a atenção nas atividades mentais que o requisitam, incluindo cálculos complexos. Suas operações são, muitas vezes, associadas com a experiência subjetiva de atividade, escolha e concentração. Para o referido autor, ambos os sistemas estão constantemente ativos, sendo que o Sistema 1, geralmente, cria sugestões para o Sistema 2, dividindo o trabalho de forma altamente eficiente. Ademais, Kahneman (2012) enfatiza que todos os seres humanos possuem alguma consciência da capacidade de atenção limitada, e o comportamento social considera tais limitações.

Para além da forma de raciocínio humano, os experimentos de Thaler e Sunstein (2009) demonstram que o comportamento e as escolhas humanas podem ser

---

<sup>116</sup> A eficiência somente ocorreria se, na segunda situação, pelo menos uma pessoa estivesse melhor e nenhuma pessoa estivesse pior que na situação anterior, ou, ainda, se as pessoas eventualmente prejudicadas pudessem ser compensadas pelas pessoas beneficiadas (FLORES FILHO, 2007, p. 4).

significativamente alterados por estímulos, conscientes ou não. São os denominados *nudges*<sup>117</sup>.

Ocorre que, apesar de orientados por esses *nudges* (estímulos), às vezes, os humanos fazem escolhas bastante ruins, escolhas estas que talvez não seriam tomadas caso tivessem prestado toda a atenção e se tivessem as informações completas<sup>118</sup> (THALER; SUNSTEIN, 2009).

Reafirma-se que, conforme já mencionado, os gestores públicos são vistos como arquitetos de escolhas, com a responsabilidade de organizar o contexto no qual as pessoas tomam decisões e são responsáveis por dar uma orientação ou um estímulo para as escolhas certas (*nudge*), influenciando as pessoas em suas decisões (THALER; SUNSTEIN, 2009).

Dessa maneira, partindo do pressuposto de que, no Estado Democrático de Direito, a norma flui da sociedade, pretende-se realizar a análise do que é posto a partir da valoração da norma. A norma jurídica voltada para a salvaguarda do patrimônio cultural alcança seu objetivo? Os estímulos criados são suficientes ou adequados para resultar nos comportamentos esperados pelo regramento jurídico? Essa finalidade é o ponto-chave para se avaliar, a partir da análise positiva, se uma norma é eficiente ou eficaz no sentido de alcançar a finalidade.

É nesse contexto que se pretende discutir e considerar a AED Comportamental, com o propósito de apresentar uma metodologia que contribua significativamente para a compreensão de fenômenos sociais, que auxilie na tomada de decisões jurídicas atinentes a salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro, especialmente o mineiro, no qual se inclui o recorte da presente pesquisa, ao mesmo tempo em que avalia as consequências sobre a sociedade no tocante à eficiência jurídica e à eficácia social das normas jurídicas vigentes.

### **4.3 A contribuição da Análise Econômico-Comportamental do Direito para os novos direitos**

Considerando o conceito de novos direitos, em especial o adotado na presente pesquisa, a saber, a positivação das demandas das mais diversas identidades sociais, que

---

<sup>117</sup> Traduzido como um empurrão. Um estímulo para as “escolhas certas” ou *nudge*, para Thaler e Sunstein, é qualquer fator que altera significativamente o comportamento dos humanos. “Um *nudge* é um pequeno elemento no ambiente que chama nossa atenção e influencia o comportamento” (THALER, 2019, p. 338). “Os *nudges* são meras ferramentas” (THALER, 2019, p. 355), “[...] fatores supostamente irrelevantes que influenciam nossas escolhas de uma maneira que nos deixe numa posição melhor” (THALER, 2019, p. 338).

<sup>118</sup> Não apresentar as informações completas para que o indivíduo tome uma decisão ruim também pode ser considerada um *nudge* ou estímulo.

busca regular os novos e complexos desafios e problemas da sociedade, tendo como paradigma de resolução um estado pluriétnico e o respeito e reconhecimento das diferenças sociais dos mais diversos povos que compõem a sociedade brasileira e a autêntica democracia dentro do Estado Democrático de Direito, cumpre apresentar as razões pela qual a AED Comportamental se apresenta como contributo na efetivação desses novos direitos, apresentando, inclusive, incentivos que podem otimizar a formulação da agenda de políticas sociais.

Antes de abordar a essencial contribuição da AED Comportamental para os novos direitos, cabe uma breve e inicial análise acerca da contribuição da ferramenta metodológica AED para o Direito e para as novas relações originadas a partir desse novo paradigma.

Precipuamente, uma importante contribuição da AED para os novos direitos é que essa ferramenta metodológica se concentra nos efeitos ou consequências das normas jurídicas. A AED tenta antecipar as consequências das regras, que, por vezes, não são aquelas desejadas ou previstas pelo legislador.

Por sua vez, a AED pode ter um caráter positivo (descrição das normas existentes, o que são) ou normativo (análise de como as regras deveriam ser, o que deveriam ser) (MARZETTI, 2007). Segundo Salama (2008), essas dimensões, ou caracteres, são distintos e independentes. Para o referido autor, o primeiro (positivo) se ocupa das repercussões do Direito sobre o mundo real dos fatos. Já o segundo (normativo) estuda se e como as noções de justiça se comunicam com os conceitos de eficiência econômica.

Para Gico Júnior (2019), a AED é uma interessante ferramenta de investigação do ponto de vista epistemológico jurídico, passível de ser aplicada a toda forma de comportamento humano que requer uma tomada de decisão, apontando três motivos para tal afirmação. Primeiro, por oferecer um arcabouço teórico abrangente, superior ao senso comum e à intuição<sup>119</sup>, capaz de iluminar questões em todas as searas jurídicas, inclusive aquelas que geralmente não são associadas a esse tipo de análise. Segundo, por se tratar de um método de análise robusto o suficiente para o levantamento e o teste de hipóteses acerca do impacto de determinada norma sobre o comportamento humano, atribuindo-lhe um caráter empírico inexistente no paradigma jurídico atual. Em terceiro lugar, porque é flexível para se adaptar a

---

<sup>119</sup> Ao se referir a uma superioridade do conhecimento científico sobre o senso comum e à intuição, não se quer dizer que a AED afasta o reconhecimento de outros saberes, mas alude ao aspecto da comprovação dos fatos enquanto técnica. Quando trata do senso comum, Gico Júnior relata acerca daquelas verdades que são assumidas como tais, mas que não são passíveis de comprovação ou que ninguém tem interesse em utilizar as técnicas para comprovar que, de fato, é uma verdade. Simplesmente se assumem como sendo verdades. Nesse sentido, as ferramentas científicas da economia permitem uma maior precisão em relação àquelas disponíveis no direito. Agradeço ao professor Felipe Comarela Milanez pelos esclarecimentos.

situações fáticas específicas e incorpora contribuições de outras searas, o que lhe permite uma compreensão mais holística do mundo, contribuindo para o desenvolvimento de soluções mais eficazes para problemas sociais do mundo contemporâneo, complexo, plural e que não permite uma previsão exata de futuro por meio da estimação estatística de eventos passados. Nesse sentido, a AED pode contribuir, inclusive, para a explicação da própria razão de existência de uma determinada norma jurídica (GICO JÚNIOR, 2019).

Assim, a abordagem e o método da AED investigam as causas e consequências das regras jurídicas e de suas organizações, na tentativa de prever como cidadãos e agentes públicos reagirão diante de uma determinada norma e como estes modificarão seus comportamentos caso essa norma seja alterada (GICO JÚNIOR, 2019). Busca-se modelar o comportamento humano de modo que seja possível ao profissional do Direito entender os prováveis efeitos que advirão como consequências das diferentes posturas legais (SALAMA, 2008).

O objetivo é compreender como o agente se comporta (diagnóstico) e tentar prever as consequências sociais de cada escolha diante das mudanças na estrutura de incentivos (prognóstico), o que se faz por meio de uma metodologia sobre o comportamento humano perante a necessidade de realizar escolhas, as quais estabelecem custos e benefícios, estrutura essa inexistente no Direito (GICO JÚNIOR, 2019).

Nesse mesmo sentido, Salama (2008) acrescenta que

[...] a suposição será a de que o comportamento observado de cada indivíduo refletirá a busca de seus objetivos através dos meios disponíveis. Por exemplo: consumidores maximizam seu bem-estar (ou seja, tratam de alcançar o maior bem-estar possível ao menor custo possível), empresas maximizam seus lucros, políticos maximizam seus votos, e assim por diante (SALAMA, 2008, p. 16).

Por conseguinte, Zanatta (2012) acrescenta, com base nos estudos de Salama (2008), que a AED pode ser aproveitada para prever as consequências de diversas normas jurídicas ou os prováveis efeitos das regras jurídicas sobre o comportamento dos atores sociais relevantes em cada caso (ZANATTA, 2012; SALAMA, 2008). “A disciplina de Direito e Economia retira as consequências do fenômeno jurídico da periferia, trazendo-as para o centro do debate” (SALAMA, 2008, p. 14).

Dessa maneira, a principal diferença entre a forma juseconômica (baseada na AED) e a forma jurídica de análise é que nesta a normatividade das regras jurídicas é pressuposta, portanto, existe pouca ou nenhuma opção de escolha. Ademais, normalmente, utiliza-se a

hermenêutica (teoria da interpretação de conteúdo e alcance das normas) como instrumental de pesquisa. Já os juseconomistas consideram que o Direito é composto por um conjunto de regras que estabelece custos e benefícios e os agentes atuam em função dos incentivos advindos da ponderação dessa relação. Ou seja, o que define a conduta do cidadão é a determinação de qual comportamento, analisadas as condições e circunstâncias específicas de cada alternativa, poderá lhe alcançar maior bem-estar.

Como meio de realizar a prognose, na AED adota-se como unidade básica de análise a escolha individual ou de pequenos grupos envolvidos no problema, considerando a dinâmica da interação entre os agentes e não um sistema individualista de valores (GICO JÚNIOR, 2019). Outro fator relevante nessa diferenciação é que a AED elabora modelos teóricos de problemas que se deseja investigar, nos quais apenas as variáveis tidas como relevantes são consideradas. Isso se dá porque se reconhece a imensa complexidade da lida com todas as variáveis simultaneamente (GICO JÚNIOR, 2019).

Da mesma forma, o ordenamento jurídico fornece valores positivados, que regem as relações sociais e servem de pontos de partida para a interpretação dos fatos (ROCHA; GALUPPO, 2016). Há de se considerar ainda que, enquanto na cultura jurídica o valor supremo almejado é a justiça (SPECTOR, 2004), para a AED, não importa qual a política pública se deseje implementar, ela deve ser eficiente. “Em um mundo onde os recursos são escassos e as necessidades humanas potencialmente ilimitadas, não existe nada mais injusto do que o desperdício” (GICO JÚNIOR, 2019, p. 26).

Ainda que pautada na avaliação dos incentivos, e objetivando a eficiência, a AED se subdivide em diversas outras ferramentas teóricas que buscam na economia conceitos capazes de melhor compreender o papel do Direito no mundo real (KLEIN, 2016). Dentre essas ferramentas metodológicas, a escola comportamental da AED aponta que há todo um conjunto de normas sociais, contextuais e de processos psicológicos que devem ser considerados e analisados na formação de uma teoria, focando os esforços a fim de abranger um número maior de variáveis, pautados preponderantemente na prática cotidiana para analisar o comportamento dos sujeitos (ALVES, 2016). Além disso, essa ferramenta metodológica é uma versão enriquecida da economia, com humanos na base e na linha de frente (THALER, 2019).

Dessa maneira, a escola comportamental da Análise Econômica do Direito tem como um de seus objetivos entender como as normas podem gerar ou não estímulos para os comportamentos voltados ao bem-estar, alcançar objetivos esperados e induzir externalidades

positivas. Assim, atrelando o arcabouço teórico das ciências, sem dispensar os saberes do senso comum, a compreensão desse conjunto de conhecimentos permite um exercício informado de diagnose e prognose, os quais, por sua vez, são fundamentais para qualquer atividade valorativa que leve em consideração as consequências individuais e coletivas de determinada decisão ou política pública (GICO JÚNIOR, 2019). Por isso se mostra tão útil à concepção dos novos direitos.

Nessa ordem de ideias, se, para a efetivação dos novos direitos e a garantia de uma efetiva democracia, é necessária a ampla participação popular dos mais diversos grupos que compõem a sociedade brasileira, fazendo com que os problemas que enfrentam, sejam eles de cunho social, político, econômico e moral, gerem novas formas de resolução e novas e mais diversas normas jurídicas, não se pode crer que somente uma percepção jurídica seja capaz de contemplar as soluções desses complexos problemas, originados a partir da inter-relação e da modificação das identidades sociais dessas populações. E, nesse sentido, conforme já dito, a AED Comportamental fornece ferramentas bastante robustas que permitem nortear os comportamentos humanos numa tentativa de conformação dessas mais plurais e diversas identidades, com a finalidade de alcançar o bem-estar social coletivo e de futuras gerações, por meio das regras geradas.

Assim, se há uma nova concepção dos direitos e das formas às quais se aplicam as mais diversas identidades sociais, também há de se aventar uma nova epistemologia de análise das consequências jurídicas, tanto no que tange à eficácia dessas normas postas quanto aos comportamentos humanos que delas podem decorrer.

Nessa perspectiva permeada pelos novos direitos, é relevante se atentar para a redemocratização do país, pós-CF/88, o que também fez emergir uma nova forma de gestão pública pautada na governança colaborativa, ou governança em rede<sup>120</sup>, voltada ao desenvolvimento democrático (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018). A redemocratização também tornou o Estado mais permeável à influência da sociedade, permitindo, inclusive, a sua participação direta, quando viável (BENTO, 2003).

A construção e a aplicação das normas dos novos direitos e da governança colaborativa no Estado Democrático de Direito têm se voltado para o atendimento mais amplo possível das necessidades populares, consistindo em uma infraestrutura política que reconhece direitos, dialoga com a sociedade civil, acolhe os argumentos dos cidadãos antes de tomar

---

<sup>120</sup> Para Goldsmith e Eggers (2011), governança em rede significa sintetizar quatro tendências atuais das relações entre o setor público e a sociedade civil: inserir os cidadãos nas decisões públicas, coordenar a gestão governamental, garantir o acesso digital e incrementar o fornecimento de bens e serviços públicos.

decisões públicas, garantindo o equilíbrio da pluralidade social. Nesse ínterim, as escolhas e decisões humanas tomadas, sejam elas no setor público ou privado, são frequentemente influenciadas por outros humanos. Às vezes, as mudanças sociais que ensejarão a concepção desses novos direitos, tanto no mercado quanto na política, começam com um pequeno “empurrão” social (THALER; SUNSTEIN, 2009). “Não há mais espaço para imposições de padrões como antes ocorria, criando imaginários fictícios e desligados da realidade vivida” (CUSTÓDIO; RIBEIRO, 2019, p. 91).

A lição que se tem tirado dessa nova epistemologia é a de que pessoas coerentes e resolutas podem guiar grupos e práticas em sua direção preferida, tanto na seara privada quanto na pública (THALER; SUNSTEIN, 2009). E, nesse sentido, a AED Comportamental demonstra uma predisposição de muitos grupos ao que Thaler e Sunstein (2009) denominam “conservadorismo coletivo”, ou seja, uma tendência a se prender a padrões pré-estabelecidos mesmo quando novos padrões surgem (THALER; SUNSTEIN, 2009), tudo a depender da influência dos arquitetos de escolhas, o que não impede que a técnica de *nudges* possa contribuir para otimizar os processos públicos de decisão envolvendo os mais diversos grupos de sujeitos, como pretende a CF/88 (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018).

Uma justificativa apontada por Thaler e Sunstein (2009) para a manutenção das decisões tradicionais é a “ignorância pluralista”, isto é, o desconhecimento por parte de todos, ou da maioria, acerca do que as outras pessoas pensam. Isso quer dizer que se pode seguir uma prática ou tradição não porque ela agrade ou porque seja defensável, mas, simplesmente, por se achar que a maioria das pessoas gosta dela (THALER; SUNSTEIN, 2009).

Porém, numa sociedade democrática, é necessário pensar que todas as comunidades devem participar das decisões, não cabendo mais defender que seja possível que a Administração Pública ou os técnicos saibam o que é melhor para a sociedade. Os membros das mais diversas comunidades devem participar das decisões sob pena de não efetivarem a democracia e a proteção da própria sociedade (CUSTÓDIO; RIBEIRO, 2019).

O que se destaca aqui é que as decisões e as práticas sociais podem ser desalojadas por um pequeno estímulo ou “empurrão”. E, por vezes, as alterações nas decisões e as variações nos resultados se dão não por causa de leis, ameaças e coerções, mas por pressão, influência social e “empurrões” criativos<sup>121</sup>, sejam eles planejados, intencionais ou não (THALER; SUNSTEIN, 2009).

---

<sup>121</sup> É importante destacar que não se pode afastar a ideia de que as leis e normas também podem ser considerados “empurrões”.

Os formuladores de políticas públicas precisam estar atentos à sua capacidade de influenciar o comportamento das pessoas afetadas. Se tal capacidade for subestimada, pode debilitar o alcance da política pública (CAMPOS FILHO; PAIVA, 2017).

Dessa forma, a arquitetura de escolha assume grande relevância e não deve ser negligenciada, caso se queira aproveitar ao máximo os avanços desse campo de conhecimento para o aprimoramento das políticas públicas. Caso não embasados por uma análise dos comportamentos humanos, as políticas e os programas governamentais podem ter seus resultados comprometidos e os recursos poderão ser desperdiçados por um equívoco evitável. Ter-se-ia uma consideração inadequada de como as pessoas (tanto as envolvidas na formulação e implementação das políticas e programas quanto as que são seus usuários finais) fazem suas escolhas e tomam decisões (CAMPOS FILHO; PAIVA, 2017).

Consequentemente, a escola formuladora da AED Comportamental entende que não se deve suprimir a liberdade de escolha das pessoas, substituindo-a pela do Estado, simplesmente por se supor que essas pessoas não são capazes de realizar bons julgamentos. Ao contrário, ela prega que cabe ao Estado induzir as escolhas mais lógicas pelas pessoas, por meio de pequenos incentivos ou estímulos (*nudges*), os quais podem mudar completamente o quadro de tomada de decisões (FERREIRA FILHO, 2019). A essa forma de indução de escolhas, Thaler e Sunstein (2009) denominaram paternalismo libertário<sup>122</sup>. Para esses autores, é legítimo que o Estado intervenha na liberdade individual, no intuito de promover ou evitar determinados comportamentos, contanto que não se valha da coação para esse fim. O Estado atua como um arquiteto de escolhas e, de acordo com estudos da AED Comportamental, o ordenamento jurídico influencia inevitavelmente o comportamento das pessoas, mesmo sem coerção. De acordo com os pesquisadores, o paternalismo libertário

[...] procura incitar as pessoas a se comportarem de maneira a melhorar o seu bem-estar conforme seus próprios critérios, garantindo-lhes a liberdade de escolha. O paternalismo libertário entende que as pessoas devem ser livres para escolher. Lutamos para projetar políticas que mantenham ou incrementem a liberdade de escolha (THALER; SUNSTEIN, 2009, p. 5).

É nesse sentido, portanto, que se pode destacar a relevância da AED Comportamental para os novos direitos, em especial no sentido da representatividade dos comportamentos e escolhas dos cidadãos nos resultados das normas jurídicas e dos efeitos delas esperados,

---

<sup>122</sup> Movimento conduzido por Thaler e Sunstein (2009) pelo qual se mantém ou é incrementada a liberdade de escolha, sendo possível que os arquitetos de escolhas influenciem o comportamento das pessoas a fim de conduzir suas escolhas rumo a direções que irão melhorar suas vidas.



objeto de estudo dessa escola. Isso, porque tal ferramenta metodológica parte da referência da maximização de riquezas e da eficiência, propostas pela AED tradicional, acrescentando soluções embasadas pelos aspectos psicológicos e de outras ciências sociais à racionalidade do comportamento humano, os quais levam ao estado de bem-estar coletivo, concluindo que os indivíduos são sensíveis a incentivos e provocações (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015). Sendo assim, as regras jurídicas devem ser avaliadas pelos seus efeitos e pelas mudanças de comportamento das pessoas em resposta a elas<sup>123</sup>, reforçando os aspectos que democrática e socialmente exigem mais respeito (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015).

Dessa forma, a AED Comportamental permite enfrentar, de maneira eficaz, um dos maiores desafios da sociedade contemporânea: o de buscar novas teorias e interpretações das normas, com a finalidade de adequá-las à realidade social, que forneçam segurança a seus cidadãos, garantam o respeito pelo Estado Democrático de Direito, bem como possam cumprir os objetivos para os quais as normas jurídicas foram criadas.

#### **4.4 A relação transdisciplinar entre a AED Comportamental e o direito ao patrimônio cultural: relevância da eficiência jurídica e da eficácia social**

Conforme já afirmado, com base no conceito utilizado por Wolkmer (2016), o direito ao patrimônio cultural é um novo direito brasileiro, com objeto de estudo específico, por representar um novo estágio de enfrentamento de problemas e exigências da sociedade. Essas demandas, como já mencionado, são oriundas da resistência coletiva das comunidades, tendo como fim a garantia do pleno atendimento das questões sociais primordiais, no qual são priorizadas o respeito pela diversidade cultural dos mais diversos povos que integram a sociedade brasileira e a relevância da soberania popular democrática nas decisões relativas à patrimonialização de bens que possuam relevância cultural.

Em similar diretriz de ideias, para apurar a aplicabilidade e a utilidade das normas jurídicas atinentes ao direito ao patrimônio cultural, com a efetiva proteção das mais diversas e plurais identidades sociais do Brasil, pode-se verificar que as teorias jurídicas se mostram insuficientes ou incompletas. Tal verificação coloca a necessidade da utilização transdisciplinar da AED Comportamental a fim de que se possa, de fato, confirmar a eficácia

---

<sup>123</sup> Toda análise econômica do Direito está fundada na premissa de que as normas jurídicas devem ser julgadas à luz das estruturas de estímulos que estabelecem e das conseqüentes mudanças comportamentais adotadas pelos interessados em resposta aos estímulos (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015).

social e a eficiência jurídica das iniciativas protetivas e de políticas públicas do patrimônio cultural.

O principal aspecto da própria AED Comportamental é que ela constitui um campo de estudo interdisciplinar, o que possibilita uma nova epistemologia de estudos da realidade jurídica no campo das ciências sociais (PACHECO, 1994). Para se obter êxito no objeto intentado, deve-se construir abordagens fundamentadas nessa interdisciplinaridade e aperfeiçoar ferramentas de pesquisa empírica capazes de indicar caminhos seguros para esse objetivo (REYMÃO; CAÇAPIETRA, 2018).

Crucial ressaltar que o objetivo principal da transdisciplinariedade nesta pesquisa é avaliar se as normativas relativas ao patrimônio cultural estão gerando os comportamentos esperados pela finalidade original da norma. E é por isso que se tornou tão importante agregar a ferramenta teórica da AED Comportamental ao direito ao patrimônio cultural: para ressaltar a relevância da eficiência jurídica e da eficácia social das políticas culturais.

Já exposta em momento anterior, a eficiência é o objetivo primordial da AED, já que esta, no âmbito jurídico, tem reflexo direto na melhor ou pior alocação dos recursos disponíveis (BITTENCOURT, 2016). Para o Direito não é diferente, especialmente quando se trata da análise de políticas públicas implementadas. Não se pode esquecer que a eficiência também é um princípio da Administração Pública<sup>124</sup>, o qual deve, portanto, permear todos os atos dela advindos.

Mas de que tipo de eficiência está se falando quando se estuda a representatividade e o significado de bens culturais para as comunidades brasileiras?

Certo é que não se fala somente de uma eficiência econômica, ou seja, aquela que poderá originar o maior retorno possível com o menor dispêndio de recursos disponíveis, mas de uma concepção mais abrangente do termo. Estão envolvidas outras situações mais relevantes que apenas a seara financeira, como a própria identidade e o reconhecimento dos cidadãos nos bens e manifestações culturais que se pretende preservar e transmitir para as próximas gerações (fato que sugere uma dimensão cultural e social). Nesse sentido é que se pretende destacar qual o aspecto da eficiência e da eficácia que se pretende analisar no presente estudo.

Segundo Bittencourt (2016), o conceito de eficiência é muito próximo à ideia de economicidade, trata-se de “fazer o melhor com a menor quantidade de recursos disponíveis,

---

<sup>124</sup> Vide Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que alterou o art. 37 da CR/88.

reduzindo o desperdício e buscando beneficiar os indivíduos de uma sociedade” (BITTENCOURT, 2016, p. 34).

Partindo das premissas de que a ponderação de custos e benefícios é intrínseca à tomada de decisão, de qualquer decisão, por parte dos indivíduos racionais e de que suas escolhas sempre geram consequências, a AED Comportamental permeia de objetividade e segurança jurídica a atuação das ações protetivas e promocionais ao patrimônio cultural, o que contribui para que sejam mais eficientes e justas. Isso, porque, ao promover uma comparação entre os custos da decisão e os benefícios e consequências que essa pode trazer ao corpo social, pode-se alcançar uma distribuição mais eficiente dos recursos, bem como as exatas finalidades desejadas pelas normas jurídicas a serem aplicadas (BITTENCOURT, 2016).

Assim, os instrumentos disponíveis na AED Comportamental, que propiciam uma análise comportamental mais metódica, podem indicar as melhores alternativas para se alcançar os fins sociais desejados com um melhor dispêndio de recursos. Fato que configuraria um perfeito entrelaçamento entre a eficiência jurídica e a eficácia social, sentidas não somente pelo resultado econômico, mas pelo ganho de bem-estar coletivo.

#### 4.4.1 Da eficiência jurídica e da eficácia social (efetividade)

Os conceitos de eficiência e eficácia não se confundem, especialmente no mundo da ciência jurídica. A eficiência foi elevada à princípio constitucional da Administração Pública, passando a ser expresso no art. 37 da CF/88, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998. Dessa maneira, passou a ser um princípio norteador da Administração Pública e a representar

[...] a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social (MORAIS, 2003. p. 247).

É de se notar que o princípio eficiência se destina a garantir a adoção de todos os meios legais e morais possíveis e disponíveis para a satisfação do bem comum, impondo à Administração Pública o dever de atuar de modo a produzir resultados positivos e favoráveis na prestação de serviços aos cidadãos e no atendimento das necessidades das comunidades e seus membros (MORAIS, 2003; MEIRELES, 2003; DI PIETRO, 2017). Portanto, as ideias de

defesa do bem comum e de atuação da maneira mais proveitosa diante dos recursos públicos disponíveis, enquanto finalidade básica da Administração Pública, decorrem da própria razão de existência do Estado e estão previstas implicitamente em todos os ordenamentos jurídicos (MORAIS, 2003).

Para a AED tradicional, a eficiência tem um alcance econômico e pode ser considerada como “a utilização mais produtiva de recursos econômicos, de modo a produzir os melhores resultados” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 67). Como a AED parte da premissa de que os fenômenos jurídicos devem ser analisados pela estrutura de incentivos que estabelecem e pelas consequências de como os agentes alteram seus comportamentos em razão desses incentivos, a eficiência pode ser medida na moderação do uso dos recursos, a partir da consistência do comportamento humano (agentes) nas suas tomadas de decisões para obter o maior retorno possível, levando em consideração os custos envolvidos no processo (BITTENCOURT, 2019).

Como já dito anteriormente, pode-se observar que a eficiência, na AED, é uma ideia muito próxima à concepção de economicidade<sup>125</sup> e está intimamente ligada à definição de Valfredo Pareto (1987), para o qual a eficiência econômica acontece quando, ao se melhorar a situação de determinado grupo ou família, necessariamente ocorrerá a piora na situação de outro. Haveria equilíbrio nessa situação. Caso contrário, seria necessária a intervenção do Estado ou do Direito para remover a situação de desigualdade<sup>126</sup>.

Nesse mesmo sentido, Rawls (2000) afirma que uma configuração é eficiente sempre que for impossível mudá-la, de modo a fazer com que algumas pessoas melhorem a sua situação sem que, ao mesmo tempo, outras pessoas piorem a sua. Mais uma vez demonstra-se a necessidade do equilíbrio, tomando como parâmetro as questões econômicas.

Porém, com o advento das diversas abordagens da AED, foi-se abandonando o valor absoluto da eficiência e passou-se a adotar uma posição pragmática, na qual a eficiência é apenas um elemento subsidiário para o critério de decisão, não o principal. Nesses termos, a eficiência é aceita como valor social, apesar de não o único valor em jogo, podendo ser adotada como um dos critérios de decisão subsidiário (ZANATTA, 2012).

---

<sup>125</sup> Em linhas gerais e em linguagem menos científica, economicidade é a ocorrência de baixos custos em um empreendimento. Juridicamente, o princípio da economicidade é a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos (BRASIL, 1988, art. 70).

<sup>126</sup> Tal situação é definida como “Ótimo de Pareto” ou “Eficiência de Pareto”, na qual “o bem-estar de uma sociedade é máximo se não existe outro estado tal que seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar dos demais; isto é, não há forma de melhorar a situação de um sem prejudicar a situação dos outros” (PARETO, 1996, p. 13).

Na presente empreitada, ao se referir à eficiência, não se está falando somente dessa necessidade de o Estado atuar de maneira a direcionar seus esforços para garantir o bem comum por meio da disponibilidade dos serviços públicos. Tampouco se está tratando da eficiência econômica preconizada pela AED tradicional. Trata-se da eficiência jurídica, ou seja, a eficiência medida na aplicabilidade das normas jurídicas aos casos fáticos; da adequada relação entre os custos incorridos e os benefícios advindos da aplicação das normas, produzindo exatamente os resultados que foram objetivados quando da construção da norma jurídica pelo legislador, no mundo do dever-ser.

Dessa maneira, a eficiência jurídica está contida na capacidade de proporcionar, por meio do direito positivado, o bem-estar que a sociedade realmente necessita para alcançar, efetivamente, um desenvolvimento social para todos (BITTENCOURT, 2019), ou seja, alcançar a maior satisfação das reais necessidades da população, a fim de reduzir as desigualdades, dispondo dos recursos públicos de forma eficiente e sustentável.

Já o conceito de eficácia conota a capacidade de atingir os objetivos previamente fixados como metas (SILVA, 2007). Juridicamente, a eficácia da norma pode ser traduzida como a aptidão desta para gerar efeitos no mundo jurídico, para a aplicação ou execução da norma jurídica incorporada e integrada à sociedade (REALE, 2001). Em outras palavras, a eficácia jurídica representa a qualidade da norma em produzir, em maior ou menor grau, determinados efeitos jurídicos ou a aptidão para produzir efeitos, dizendo respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma (WELSCH, 2014; SILVA, 2007).

Ainda sobre o conceito de eficácia, nas palavras de José Afonso da Silva (2007), no campo do Direito, tal termo pode ser tomado em dois sentidos. O primeiro, relativo à eficácia jurídica, refere-se ao fato de realização dos ditames jurídicos almejados pelo legislador. O segundo refere-se à eficácia social, que designa que as condutas efetivamente ocorrem de acordo com a previsão da norma, ou seja, a norma positivada é obedecida e aplicada (SILVA, 2007).

Assim, pode-se dizer que a eficácia social busca, de fato, efetivar o direito conciliando o conteúdo normativo (o dever-ser) com as condutas sociais (ser). A norma jurídica será mais eficaz socialmente quanto maior for a sua aproximação do plano da realidade, o que designa a aptidão da norma jurídica para produzir, concretamente, condutas sociais compatíveis com as determinações ou os valores consagrados no preceito normativo (ZAVASCKI, 1994).

A eficácia social da norma jurídica está intimamente ligada à função social da norma e à realização do Direito, ou seja, refere-se ao efetivo cumprimento e aos efeitos sociais das normas geradas no seio das comunidades (WELSCH, 2014). Implica no efetivo respeito que a sociedade tem sobre a norma e representa a capacidade que a norma tem de atingir, imediatamente, a sociedade (REALE, 2001).

Tomando ambas as acepções da palavra eficácia, é possível afirmar que uma norma pode ser eficaz juridicamente (produzir os efeitos jurídicos objetivados pelo legislador ao criar a norma jurídica), porém, socialmente ineficaz, uma vez que não consegue alcançar a concretização da vocação prospectiva da norma do direito, não sendo efetivamente cumprida no plano social (ZAVASCKI, 1994; SILVA, 2007). Mas sempre se falará em eficácia da norma jurídica, uma vez que “sem um mínimo de eficácia, a lei não passará de mera construção teórica” (SILVA, 1964, p. 236).

Da mesma maneira que não se fala em eficiência no sentido amplo nesta pesquisa, também não se pretende atentar apenas para a eficácia jurídica. O objetivo é tratar da eficácia social ou efetividade das normas jurídicas, especialmente a norma jurídica voltada à proteção dos bens de relevante valor cultural.

A eficácia social, novamente, e seguindo os ensinamentos de Miguel Reale (2001), está ligada ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao reconhecimento do Direito pela comunidade ou, mais especificamente, aos efeitos que uma regra opera por meio do seu cumprimento. Seria a eficácia social em virtude de sua correspondência ao querer coletivo (REALE, 2001).

Em semelhante ordem de ideias, a eficácia social almejada pela AED Comportamental, a qual será considerada para o presente trabalho, não se traduz na avaliação do fato de as normas jurídicas estarem ou não gerando estímulos aos comportamentos humanos. Mas o fato relevante é se essas normas jurídicas estão gerando os comportamentos esperados para alcançar os objetivos pretendidos quando da sua criação.

#### **4.5 Análise Econômica do Direito a partir de uma perspectiva comportamental: uma nova proposta para as escolhas referentes ao patrimônio cultural brasileiro**

A questão específica a ser tratada no presente trabalho não é se as normas culturais geram ou não estímulos aos comportamentos, mas se elas estão gerando os comportamentos esperados para alcançar a sua finalidade original, qual seja, a de realizar a proteção e a

promoção dos bens culturais que, de fato, são relevantes e representativos das mais diversas comunidades que integram a sociedade brasileira.

Nesse sentido, destaca-se que, entre o valor que se espera proteger ou garantir a partir da normatização jurídica e o que verdadeiramente resulta da norma posta, há uma expoente distância. É exatamente nesse ponto que a AED Comportamental pode auxiliar de maneira efetiva.

Em geral, as normas geram comportamentos. Ocorre que do processo de criação e construção da norma pode resultar uma regra jurídica com inadequações, as quais impedem que ela possa alcançar o seu objetivo. Encontra-se, nesse ponto, a diferença entre eficácia e efetividade das normas jurídicas. Portanto, o que se busca a partir da ferramenta metodológica AED Comportamental é compreender e analisar a eficiência das normas jurídicas em gerar os comportamentos esperados para alcançar a eficácia social da norma<sup>127</sup>.

Nesse diapasão, conforme já exposto, os experimentos empíricos de Thaler e Sustein (2009) apontaram para os conceitos determinantes da AED Comportamental, os quais serão utilizados com a finalidade de avaliar as normas jurídicas de proteção e promoção cultural. Uma das ferramentas mais relevantes para se analisar a referida análise são os já mencionados *nudges*, estímulos ou empurrões para que as decisões sejam tomadas em determinada direção. Thaler (2019) destaca que cometer erros é normal para os seres humanos, porém, se houver como antecipar esses erros previsíveis, seria possível conceber políticas redutoras do índice de ineficiência e ineficácia das normas.

O que se observa no caso das políticas públicas de promoção e proteção ao patrimônio cultural é que esses estímulos ou “empurrões”, historicamente, possuem um viés fortemente econômico, com o intuito de auferir maior retorno financeiro que pode ser gerado a partir dos bens culturais. Mas isso é insuficiente. “Tratar o dinheiro como sendo [...] o principal impulsionador da motivação humana não é uma boa descrição da realidade” (THALER, 2019, p. 363). Na medida em que o direito ao patrimônio cultural passa a ser reconhecido como um novo direito, portador de valores socioculturais representativos da mais plural diversidade da sociedade brasileira, a mercantilização desse patrimônio cultural, imposta pela realidade contemporânea (política neoliberal e capitalista), torna-se uma ameaça ao seu reconhecimento como instrumento passível de consolidar a democracia.

A ideia proposta a partir dos instrumentos da AED Comportamental é balancear as escolhas que visam o crescimento econômico com aquelas que tendem ao desenvolvimento

---

<sup>127</sup> Agradeço ao Dr. Felipe Comarela Milanez pela reflexão.

sustentável. O objetivo é alcançar um equilíbrio nos campos físico e psíquico. A única forma de atingir isso é com uma mudança de comportamento: o “[...] ser humano abandona a ideia de crescimento econômico desenfreado a qualquer custo [...]. Passa, então, a selecionar melhor a forma de atuação e convivência no meio (FURIATTI, 2019, p. 123). Nesse ínterim, o poder público pode contribuir na indução desses comportamentos e o faz atuando como arquiteto de escolhas.

O ordenamento jurídico não pode deixar de estabelecer normas-padrão e pontos de partida para a interpretação dos fatos juridicamente relevantes, formulando-os de alguma maneira (ROCHA; GALUPPO, 2016). E, do ponto de vista de uma sociedade democrática, o papel do Estado deve extrapolar os limites da justiça meramente corretiva, agindo de forma diligente na promoção do bem social (ROCHA; GALUPPO, 2016). O que faz com que essa orientação seja coerente ou não com a democracia efetiva é a forma como a condução comportamental é realizada: se a liberdade de escolha é preservada ou se é cerceada.

Neste ponto, uma retomada do paternalismo libertário se faz crucial. O movimento, conduzido por Thaler e Sunstein (2009), luta para projetar políticas que mantenham ou incrementem a liberdade de escolha, sendo legítimo que os arquitetos de escolhas tentem influenciar, por meio de esforços conscientes, o comportamento das pessoas, a fim de conduzir suas escolhas rumo a direções que irão melhorar suas vidas. Tal abordagem se mostra importante porque, em relação ao patrimônio cultural, os arquitetos de escolhas não estão simplesmente tentando implementar as previsões de escolhas das pessoas. Eles estão, conscientemente, tentando guiar as pessoas em direções que irão melhorar suas vidas, bem como as relações de pertencimento, reconhecimento e transmissão com valores socioculturais que julguem mais relevantes.

Ainda, cumpre destacar em relação às políticas públicas de promoção e proteção do patrimônio cultural que, assim como toda política pública, precisam ser executáveis dos pontos de vista técnico e orçamentário, além de garantir que as articulações majoritárias não obscureçam os direitos e escolhas dos grupos menos empoderados, que são invisibilizados e ocultados (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018). Para que isso aconteça de forma eficiente, a aplicação da técnica *nudge* deve propiciar um guia de participação e de escolhas que resulte não somente em um pleito vencedor sob a ótica democrática, mas se mostre igualmente prático e realizável, fomentando que a regulação e os benefícios decorrentes das normativas atinjam toda a população (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018).



Dessa forma, não se pode esquecer que aspectos como o reconhecimento, a identidade e o significado, tão inerentes e cruciais aos bens para que possam ser reconhecidos enquanto patrimônio cultural, carregam uma perspectiva subjetiva. Para evitar que uma decisão pública seja manipulada negativamente por técnicas de *nudge*, é muito importante garantir o respeito à base democrática e à pluralidade dos atores que compõem a sociedade brasileira. A proposta desenvolvida por Thaler e Sunstein (2009) considera a essencialidade da garantia das liberdades individuais, mesmo em um sistema mais protecionista, por eles denominado de paternalista (no sentido de ordenamento que assegura direitos e não no sentido pejorativo da herança histórica brasileira).

Para melhor compreender a maneira de se aplicar a técnica de *nudge* à democracia brasileira, é fulcral entender a perspectiva de análise de Thaler e Sunstein, para os quais o *nudge* é considerado um mecanismo de controle comportamental de escolhas (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018).

A atuação conjunta do Estado e dos cidadãos seria possível, no sentido do paternalismo adotado por Thaler e Sunstein, para evitar a manipulação do Estado por elites políticas que representassem grupos particulares, uma vez que os cidadãos estariam cientes dos objetivos da ação proposta e teriam acesso aos mecanismos utilizados para atingi-los (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018).

Nesse sentido, o que se busca por meio desta pesquisa, a partir da utilização da AED Comportamental, é alcançar o mais eficiente resultado entre o que é justo e eficaz socialmente nas políticas públicas de salvaguarda do patrimônio cultural, ponderando sobre as medidas adotadas. Espera-se, ainda, apresentar uma nova epistemologia transdisciplinar que limite e passe a embasar as decisões dos gestores públicos, fugindo do exclusivo direcionamento financeiro, a fim de que sejam exemplos da interação entre Estado e sociedade na democracia brasileira. Como exemplo dessa perspectiva, pode-se considerar as deliberações dos conselhos municipais para a pontuação no programa; a modificação dos conselhos municipais de patrimônio cultural, tornando-os deliberativos, para que possam definir com autonomia onde e como aplicar os recursos do programa; a pontuação de manifestações das comunidades ocultadas com percentagem maior, entre outras propostas.

4.5.1 Do funcionamento da ferramenta metodológica AED Comportamental e sua aplicação no direito ao patrimônio cultural

A AED Comportamental, conforme preconizado por Thaler e Sunstein, propõe a interligação entre o aspecto da liberdade harmonizado com o aspecto social das escolhas, considerando a aplicação da técnica de *nudge* às políticas públicas. Tal ferramenta metodológica se deu a partir da realização de experimentos diversos<sup>128</sup> e da observação de que existe a possibilidade de influenciar as escolhas das pessoas, quer de forma direta ou indireta.

A partir das primeiras conclusões das pesquisas experimentais, os referidos autores passaram a realizar estudos sobre a aplicação da técnica do *nudge* em relação ao setor público, considerando não apenas o aspecto comportamental dos humanos, mas, também, a correlação dessa técnica com os mecanismos usados em um processo de tomada de decisão que envolva a participação do Estado e da sociedade. Desenvolveram um arcabouço teórico sobre o julgamento e a tomada de decisões. Esses estudos apontavam para três objetivos específicos: tornar os serviços públicos mais eficientes e mais acessíveis aos cidadãos; introduzir, na formulação de políticas públicas, métodos relacionados com o comportamento humano; e permitir que as pessoas façam melhores escolhas para si (REYMÃO; CAÇAPIETRA, 2018).

Nesse sentido, Thaler e Sunstein (2009) destacam que os *nudges* oferecem grandes benefícios à tomada de decisões, sem impor custos elevados, afirmando que “para ser considerada uma mera cutucada ou orientação, a intervenção deve ser fácil e barata. As cutucadas não são ordens” (THALER; SUNSTEIN, 2009, p. 6). “Esse mecanismo é uma iniciativa que direcionaria as pessoas para determinados caminhos, porém, ao mesmo tempo em que aponta a direção para o indivíduo, permite que eles possuam liberdade para segui-lo da forma como desejarem” (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018, p. 238).

Dessa maneira, é de se destacar que o uso do poder estatal para orientar as escolhas mantém-se aberto à contribuição dos cidadãos, preservando sua resiliência organizacional, o que é imprescindível no modelo de governança colaborativa, já que as decisões sobre políticas públicas tanto precisam respeitar a liberdade de escolhas dos cidadãos quanto oferecer-lhes meios adequados para participarem do processo de escolha (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018). É fundamental, em um regime democrático, que

---

<sup>128</sup> Um dos primeiros experimentos realizados por Thaler e Sunstein (2009) se destinou a averiguar a possibilidade de influenciar a decisão de crianças e adolescentes estadunidenses a se alimentarem com produtos mais saudáveis. Por meio desse experimento, concluiu-se que é possível direcionar a escolha das crianças e adolescentes para o consumo de produtos mais saudáveis (nesse caso, essa foi considerada a melhor escolha possível) apenas modificando a disposição e organização desses alimentos na lanchonete das escolas. A (aparente) simples alteração da localização dos produtos pode surtir efeitos significativos nos resultados do consumo alimentar das crianças. No experimento apresentado, a disposição dos alimentos definida previamente é considerada um *nudge* e o responsável pela opção da disposição desses alimentos é encarado como um arquiteto de escolhas (THALER; SUNSTEIN, 2009).

[...] exista igual acesso de direitos para os indivíduos e, ainda, que se protejam os segmentos minoritários contra grupos mais fortes política ou economicamente. Por isso o Estado deve garantir os meios para o cidadão assegurar seu papel de sujeito na vida social, [...] utilizando os estímulos de forma transparente e aberta (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018, p. 239).

Portanto, o que se concluiu de plano é que as escolhas humanas não são totalmente racionais e calculadas e, quando necessário, o Direito e o Estado devem estimular uma mudança no comportamento das pessoas, com o objetivo de conduzir a sociedade a uma situação de maior integração democrática e cidadã, com o menor gasto de recursos possível, apontando para a eficácia das normas jurídicas. Nem todas as consequências das escolhas são previsíveis. Mas é possível utilizar os *nudges* com o escopo de alcançar determinados objetivos sem colocar em prejuízo a liberdade dos indivíduos. É necessário conscientizar e informar os cidadãos de que eles sofrem a influência de um *nudge* e permitir que possam seguir o caminho que desejarem (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018). Nessa acepção, “as decisões tomadas pelos seres humanos são extremamente influenciáveis aos contextos em que se encontram inseridos, fato que chancela a legitimidade da assistência estatal no processo da melhor escolha” (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018, p. 243).

Diante dessa capacidade e da necessidade da atuação conjunta entre o Estado e os cidadãos, a fim de se reorganizarem e se reestruturarem frente às novas demandas existentes na sociedade, principalmente na implantação de políticas públicas, o *nudge* pode ser visto como um mecanismo que contribui, embora não de modo exclusivo e central, para a organização de tais deliberações. Assim, é crucial vincular-se à ideia de um poder público que adote medidas concretas, especialmente quanto às políticas públicas, no sentido de proteger os seus cidadãos, sem, contudo, substituir-lhes a vontade (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018).

Fato é que, quer embasados pelo sistema reflexivo ou pelo sistema automático, os cidadãos e o Estado podem fazer escolhas que não induzem ao melhor resultado. E, se os indivíduos possuem falhas cognitivas, se são facilmente influenciáveis pelo contexto em que se encontram inseridos, por que não exercer a influência no sentido de tornar suas vidas melhores (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018)?

Dessa maneira, desprende-se que o *nudge* é compatível com a democracia brasileira e pode ser aplicado, desde que sejam respeitados os princípios constitucionais e democráticos. É necessário afastar qualquer ação que possa manipular o pensamento e as atitudes do

cidadão, ele deve ser livre para optar por qual caminho seguir, ou seja, deve-se preservar sua liberdade de escolha (SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018).

Não se olvida do fato de que fatores sociais também influenciam o julgamento e a tomada de decisões. Com certa frequência, as pessoas agem como seres políticos intuitivos, tentando antecipar objeções que serão feitas no curso das escolhas realizadas. Essas questões se agravam quando se considera que a realidade impõe às pessoas, especialmente àqueles a quem cabem as decisões políticas, problemas compostos de vários elementos que merecem uma análise acurada na escolha das alternativas. Em muitos casos, não se trata apenas de uma decisão, mas de uma série de decisões dentro de um lapso temporal exíguo; uma tomada de “[...] decisão complexa exige estratégia clara e definida, capaz de reduzir a incerteza e o risco” (REYMÃO; CAÇAPIETRA, 2018, p. 559).

Nesse cenário, os arquitetos de escolhas podem ajudar para que sejam tomadas as melhores decisões, potencializando o bem-estar coletivo, reduzindo custos e aumentando os benefícios para todos. Do ponto de vista das políticas públicas, a arquitetura de escolhas deve levar em consideração a relação entre o raciocínio automático e o raciocínio reflexivo, afinal, muitos dos erros e desvios são produzidos, basicamente, pelo raciocínio intuitivo, que se constitui num modelo imediatista e focado no curto prazo, pouco ou quase nada reflexivo (REYMÃO; CAÇAPIETRA, 2018).

Assim, defende-se que, se embasadas por um raciocínio reflexivo, as escolhas discricionárias administrativas relacionadas ao patrimônio cultural, que apreciem uma reflexão cuidadosa das opções disponíveis e suas respectivas consequências, podem ser mais eficientes do ponto de vista dos valores sociais e da representatividade do direito ao patrimônio cultural, afastando a preponderância da sua mercantilização.

Tendo colocadas essas premissas, o que se propõe, a partir da ferramenta metodológica da AED Comportamental, é que os desenhos dos programas e das políticas públicas sejam orientados por evidências trazidas pelas ciências comportamentais sobre como as pessoas agem e como tomam decisões.

A partir dessa disposição, deve-se entender e aceitar que os pequenos impulsos desenhados pelos arquitetos de escolhas podem ter um impacto relevante sobre as possíveis decisões e ações. Isso, porque esses *nudges*, os quais fazem uso de ferramentas comportamentais capazes de preservar a autonomia dos indivíduos, também possuem a possibilidade de orientá-los para um maior bem-estar, sem afastá-los dos demais incentivos, inclusive, econômicos.

Por intermédio de “empurrões”, o Estado e a própria sociedade podem modificar comportamentos individuais indesejáveis do ponto de vista coletivo, da mesma forma que podem reduzir a possibilidade de que a Administração Pública atue de forma abusiva (REYMÃO; CAÇAPIETRA, 2018). Do ponto de vista do Estado Democrático de Direito e da necessidade de proteção e promoção do patrimônio cultural mais representativo de todas as comunidades que compõem a sociedade brasileira, entende-se que é plausível que os arquitetos de escolhas utilizem das técnicas de *nudge* para alcançar a eficácia das normas jurídicas, especialmente afastando-as da preponderância da finalidade mercantil.

Dessa maneira, passa-se a analisar efetivamente as proposituras fáticas expostas no site do IEPHA/MG, relativas ao Programa ICMS Patrimônio Cultural, num diálogo transdisciplinar que utilizará especificamente as ferramentas de *nudges* e a arquitetura de escolha, buscando apurar as consequências da mercantilização do patrimônio cultural naquele instituto.

## **5 A LEGISLAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL PODE CONDICIONAR AS DECISÕES QUE O MERCANTILIZA? “REPASSE DO ICMS AOS MUNICÍPIOS CRITÉRIO PATRIMÔNIO CULTURAL”: LEGISLAÇÃO COMO ESTÍMULO E LIMITE À PROTEÇÃO DO DIREITO AO PATRIMÔNIO CULTURAL**

Antes de tratar, especificamente, acerca das leis e normas que regulamentam a execução do repasse do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos municípios mineiros, tendo como base o critério patrimônio cultural, é relevante destacar a importância das políticas públicas para a proteção do patrimônio cultural.

Não basta a existência de normas jurídicas que imponham a proteção e a promoção do patrimônio cultural nos termos empreendidos pela CF/88. Elas necessitam do estímulo das políticas públicas para que sejam implementadas de forma eficiente, atingindo a todos os bens culturais a que se destinam (CARSALADE, 2020).

Nesse sentido, cumpre realçar que o recebimento dos recursos por meio do critério patrimônio cultural “está condicionado à estruturação de um sistema de gestão local do patrimônio cultural e ao desenvolvimento de ações de proteção ao patrimônio” (BIONDINI; STARLING; CARSALADE, 2014, p. 134). Portanto, para que seja implementado e eficiente, assim como as demais normativas de proteção e promoção do patrimônio cultural, requer a absorção de seu conteúdo e sua concretização por meio de políticas públicas municipais.

O presente capítulo se destina a analisar as escolhas e decisões das Administrações Públicas Municipais no Estado de Minas Gerais em relação aos projetos abrangidos pelo Programa ICMS Patrimônio Cultural, sob a ótica da interação entre Economia e Direito, especialmente, da AED Comportamental. Em outros dizeres, por meio das ferramentas teóricas possibilitadas pela AED Comportamental, pretendeu-se analisar a eficácia social e a efetividade das normativas relacionadas ao Programa ICMS Patrimônio Cultural.

### **5.1 Normativas relativas ao critério patrimônio cultural**

A CF/88, elaborada em um contexto de democratização do país, de descentralização administrativa e de autonomia política e fiscal entre os entes federados (QUEIROZ, 2015), estabeleceu formas de partilha dos recursos fiscais dos Estados para os municípios, definindo, em seu art. 158, inciso IV, que 25% do produto recebido pelos Estados a título ICMS fosse

repassado aos municípios, cabendo aos próprios Estados definirem os critérios para tal distribuição (BRASIL, 1988).

Com o objetivo de regulamentar o art. 158 da CF/88, o Estado de Minas Gerais, através do Decreto estadual nº 32.771/1991, estabeleceu alguns critérios de distribuição que demonstraram alto grau de concentração de recursos nos municípios mais populosos e mais ativos economicamente<sup>129</sup> (CARSALADE, 2020). Porém, o diagnóstico pouco favorável para os municípios caracterizados por economia pouco expressiva motivou a busca por outros critérios que não refletissem apenas a importância econômica, mas que premiassem aqueles municípios que aderissem às políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população e ao aumento da arrecadação (BIONDINI; STARLING; CARSALADE, 2014).

Nessa perspectiva mais redistributiva<sup>130</sup>, foi criada a Lei Estadual nº 12.040<sup>131</sup>, em 28 de dezembro de 1995, que definia novos critérios para o repasse do ICMS aos municípios mineiros, atuando como uma estratégia do governo de Minas Gerais para obter dos governos locais a adesão às políticas de patrimônio cultural, educação, saúde, meio ambiente, responsabilidade fiscal, produção de alimentos, entre outras (BIONDINI; STARLING; CARSALADE, 2014). Por esse motivo, Paiva *et al.* (2014) afirmam que “neste aspecto um dos principais pontos a ser destacado na Lei Robin Hood consiste na equalização da distribuição das receitas públicas entre os municípios e o incentivo na implementação de políticas socioeconômicas” (PAIVA; MELO; GONÇALVES; BRUNOZI JUNIOR, 2014, p. 37).

Entre os critérios estabelecidos pela lei, destaca-se a inserção do denominado ICMS Patrimônio Cultural, programa de incentivo à preservação do patrimônio cultural do Estado de Minas Gerais, por meio do repasse de recursos para os municípios que preservam seu patrimônio e suas referências culturais através de políticas públicas relevantes. Dessa maneira, dos 25% de repasse incidente sobre os recursos oriundos da arrecadação do ICMS no Estado

---

<sup>129</sup> Os critérios adotados inicialmente eram o Valor Adicionado Fiscal (VAF), que expressa a atividade econômica de um município, os municípios mineradores e a compensação financeira por desmembramento de distritos. Dessa maneira, quanto mais desenvolvido economicamente fosse o município, maior seria sua participação na distribuição dos recursos.

<sup>130</sup> Nas palavras de Biondini, Starling e Souza (2010), essa característica redistributiva da lei buscou favorecer os municípios mais populosos, os mineradores e, através da introdução do critério da cota-mínima, promover uma redistribuição do ICMS em favor dos municípios mais pobres (BIONDINI; STARLING; SOUZA, 2010).

<sup>131</sup> Lei denominada popularmente por Lei Robin Hood, numa alusão à tentativa de retirar daqueles municípios que recebiam mais para distribuir aos municípios que recebiam menos. Contemporaneamente, por adotar mais critérios sociais para o repasse dos valores decorrentes da arrecadação do ICMS, a lei estadual de Minas Gerais que indica os critérios para rateio dos recursos tem sido denominada de Lei do ICMS Solidário.

de Minas Gerais, devidos aos municípios por previsão constitucional, 1% (um por cento)<sup>132</sup> deveria atender às variantes atinentes à proteção e à promoção do patrimônio cultural existente no município aderente (BRASIL, 1995).

Jurema Machado, uma das idealizadoras da inclusão do patrimônio cultural como critério de rateio de repasse do ICMS e presidenta do IEPHA/MG à época da referida integração, destaca que era complexo avaliar a repercussão e os desdobramentos da proposta sobre a gestão do acervo dos bens culturais de Minas e que a opção foi criar uma norma de fácil compreensão e atendimento, para, nos anos subsequentes, ir aprofundando seus objetivos e sua abrangência, amadurecendo seus princípios e conceitos (MACHADO, 1998). No mesmo sentido, Simone Ramos (2020) enfatiza que, mais do que um mecanismo fiscal e tributário de distribuição de recursos da arrecadação do ICMS, esse critério é um sistema de gestão técnica, prática e específica de salvaguarda, preservação, difusão e valorização do patrimônio cultural (RAMOS, 2020).

O objetivo do programa era estimular as ações de salvaguarda dos bens protegidos culturalmente, por meio do fortalecimento dos setores responsáveis pelo patrimônio das cidades e de seus respectivos conselhos, em uma ação conjunta com as comunidades locais (IEPHA, 2016). Importa realçar a intenção de se implementar uma gestão local democrática no âmbito do patrimônio cultural no Estado (LIRA; AZEVEDO; BORSANI, 2014), não apenas pelo valor econômico que decorre do programa, mas, e principalmente, pelo potencial de indução de práticas de preservação que o critério patrimônio cultural oferece às cidades mineiras (CARSALADE, 2020).

A fim de corroborar tal afirmação, a Tabela 1 demonstra a taxa de adesão dos municípios mineiros ao critério patrimônio cultural entre os anos<sup>133</sup> de 1996 a 2020<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> O percentual de 1% somente foi estabelecido a partir do ano 1998. Até então, o percentual do ICMS Patrimônio Cultural variou de 0,33% (1996) a 0,67% (1997).

<sup>133</sup> Segundo o IEPHA/MG, ano de ação e preservação é aquele em que o município executa as atividades de proteção ao seu patrimônio cultural. O ano base é o seguinte ao de ação e preservação, no qual acontecem a entrega e a análise da documentação e a publicação da pontuação recebida em razão do ano de ação e preservação. Ano de exercício é o período imediatamente posterior ao ano base, quando se fará a distribuição de recursos financeiros advindos do critério do patrimônio cultural.

<sup>134</sup> Utilizou-se o ano de exercício de 1996, tendo em vista que, apesar de ter sido criada em 1995, os resultados da adesão dos municípios somente podem ser sentidos no exercício posterior. Especificamente ao exercício de 1996, é de se ressaltar que a pontuação foi atribuída automaticamente (já que a lei é do final do ano de 1995, portanto, sem tempo hábil para regulamentação dos critérios de adesão) aos municípios que possuíam em seu território tombamentos nos âmbitos federal e estadual.



**TABELA 1** – Taxa de adesão dos municípios mineiros ao critério patrimônio cultural de 1996 a 2020.

<b>ANO DE EXERCÍCIO</b>	<b>NÚMERO DE MUNICÍPIOS ADERENTES AO PROGRAMA ICMS PATRIMÔNIO CULTURAL</b>	<b>REPRESENTAÇÃO PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS 853 MUNICÍPIOS MINEIROS (%)</b>
1996	106	12,43
1997	122	14,30
1998	166	19,46
1999	233	27,32
2000	207	24,27
2001	218	25,56
2002	339	39,74
2003	364	42,67
2004	468	54,87
2005	404	47,36
2006	593	69,52
2007	642	75,26
2008	664	77,84
2009	646	75,73
2010	710	83,24
2011	716	83,94
2012	727	85,22
2013	689	80,77
2014	527	61,78
2015	653	76,55
2016	658	77,14
2017	746	87,46
2018	731	85,66
2019	788	92,38
2020	805	94,37

Fonte: Elaborado pela própria autora com base nos dados básicos IEPHA/MG, 2021.

O que se pode aferir com base na planilha apresentada é que, apesar das regulamentações anuais se tornarem mais exigentes no decorrer do processo, elas não impediram o crescimento da adesão. Significa dizer que o programa em estudo se refere a uma política de descentralização<sup>135</sup> da proteção do patrimônio cultural (que se afasta do âmbito federal, transferindo para os âmbitos estadual e, mais especificamente, municipal/local<sup>136</sup>), que busca permitir um maior atendimento das demandas sociais e possibilitar o acompanhamento das ações e políticas públicas por parte da sociedade, criando um ambiente propício ao exercício democrático (LIRA; AZEVEDO; BORSANI, 2014). Considerando a taxa de adesão dos municípios mineiros ao programa, tende-se a entender que, pelo menos no que tange ao interesse na adesão, o programa atingiu seu objetivo, já que

<sup>135</sup> O termo descentralização é utilizado como transferência de competências referente ao pacto federativo previsto pela CF/88.

<sup>136</sup> Segundo Arimatéia (2010), passa-se a incentivar novas soluções administrativas por parte dos governos locais por se entender que estes estão mais próximos das demandas da população, fato que, em tese, tornariam as políticas públicas em decisões mais democráticas.

94,37% dos municípios mineiros recebem algum percentual de recursos oriundos dele. Demonstra-se, ainda, que houve uma assunção da política pública de descentralização da proteção e da promoção do patrimônio cultural por parte dos municípios mineiros, já que, considerando os estímulos e incentivos perpetrados pelo programa, a adesão permanece crescente<sup>137</sup>.

Essa atratividade da adesão pode ser explicada também pelo volume de recursos a serem distribuídos com base no critério patrimônio cultural. A Tabela 2 apresenta os valores do repasse correspondente ao critério patrimônio cultural entre 1997 e 2020<sup>138</sup>. Simone Ramos (2020) informa que cada ponto alcançado na tabela disponibilizada pelo IEPHA/MG corresponde a um valor entre R\$10.000,00 e R\$20.000,00, a depender do montante a ser distribuído e do número de municípios que aderem ao programa considerando o ano de exercício.

**TABELA 2** – Valores do repasse correspondente ao critério patrimônio cultural entre 1997 e 2020.

<b>ANO DE EXERCÍCIO</b>	<b>REPASSE EM REAIS (R\$)</b>
1997	9.724.730,00
1998	11.637.770,00
1999	14.131.830,00
2000	16.859.330,00
2001	20.952.910,00
2002	20.954.460,89
2003	24.321.056,15
2004	28.749.378,53
2005	33.962.569,30
2006	37.065.166,48
2007	41.184.964,07
2008	48.655.433,81
2009	45.420.055,12
2010	55.327.363,55
2011	60.337.452,50
2012	65.176.490,76
2013	73.639.088,23
2014	77.970.211,55
2015	76.753.442,00
2016	83.540.443,91
2017	89.271.484,27
2018	88.371.533,27
2019	100.356.775,15
2020	102.989.144,40

Fonte: Elaborado pela própria autora com base em dados da Fundação João Pinheiro, 2021.

<sup>137</sup> Observa-se que, esporadicamente, há uma queda do número de municípios que aderiram ao programa. Hipóteses que podem explicar tal queda são as eleições municipais (fato que implica em rupturas e descontinuidades nas administrações municipais) e as maiores exigências para a comprovação das ações de proteção ao patrimônio cultural que devem ser desenvolvidas pelos municípios mineiros.

<sup>138</sup> Considerando que a lei é de 1995, os dados são apurados e divulgados em 1996, os recursos repassados em 1997 e, assim, sucessivamente.

Conforme demonstrado na Tabela 2, ainda que corresponda a apenas 1% do valor que deve ser repassado aos municípios pelo Estado a título de rateio de ICMS<sup>139</sup>, os valores destinados ao critério patrimônio cultural se mostram bastante atrativos aos municípios, fato que corrobora a adesão e a adequação dos municípios às exigências das políticas patrimoniais impostas para a participação no programa.

Nessa mesma perspectiva, insta demonstrar que permanece usual a visão de os bens culturais serem preservados, especialmente, pelo valor econômico que deles pode decorrer (mercantilização). Herbert Soares (2019) afirma que o patrimônio cultural, “[...] preservado e vivo, assim como nos mostra a experiência europeia, é oportunidade de atrair receitas para o Brasil e mover a economia local, principalmente quando associado ao turismo” (SOARES, 2019, *on-line*). Ainda nessa direção, Dary Pretto Neto e Juliane Conceição Primon Serres (2019) afirmam que “a conservação do patrimônio histórico gera desenvolvimento econômico, empregos, movimenta o comércio, gera intercâmbio, interação social, troca de conhecimentos, melhorias na infraestrutura das cidades, bem como conservação e valorização da cultura local” (NETO; SERRES, 2019, *on-line*).

Machado (2009) evidencia que o desafio do patrimônio é conviver e se integrar às demais políticas públicas, sendo delas aproximado, nelas refletido e atuando como instrumento do desenvolvimento econômico, social e humano, dos direitos e da cidadania, para a preservação e o desenvolvimento local. Denota-se a preocupação latente em relativizar e adjetivar o termo desenvolvimento no sentido de articulá-lo com os objetivos sociais, mas o fator econômico parece preponderar, de forma consistente, sobre os demais valores inerentes ao patrimônio cultural.

A fim de participar do rateio com base no critério patrimônio cultural, os municípios devem desenvolver determinadas ações ou atividades segundo as orientações definidas na lei que trata da distribuição do ICMS, em decretos, resoluções, instruções e deliberações normativas em vigor, além de atenderem a todas as exigências definidas, em especial, ao que se refere à gestão, proteção, salvaguarda e promoção do patrimônio cultural. Assim, são induzidos a se adequarem aos critérios e às exigências das políticas públicas impostas como requisito de pontuação no programa. Nas palavras de Lira, Azevedo e Borsani (2014), “o ICMS cultural de Minas Gerais funcionaria como o elemento impulsionador do

---

<sup>139</sup> Reafirma-se a exceção feita aos exercícios de 1996 e 1997, cujos percentuais foram 0,33% e 0,67%, respectivamente.

desenvolvimento da política de patrimônio do estado, a qual os municípios precisam se enquadrar para que possam fazer jus ao recebimento dos recursos” (LIRA; AZEVEDO; BORSANI, 2014, p. 140). Dessa forma, continuam os autores,

[...] ao invés da participação da sociedade local para elaborar e discutir a implementação da política de patrimônio, o ICMS cultural e as determinações do IEPHA pelo seu conselho curador fazem com que, em grandes números de casos, as instituições de proteção e conservação se realizem de forma mecânica, não reflexiva, com os assessores das câmaras ou das prefeituras buscando na internet o modelo de lei pré-concebido pelo estado de Minas Gerais, que além de definir o conceito de patrimônio, indica como deve ser o funcionamento do conselho, sem prévia discussão da política com a sociedade interessada (LIRA; AZEVEDO; BORSANI, 2014, p. 137).

Analisando as normativas e regulamentações relativas ao programa, pode-se identificar que, no primeiro momento, a regulamentação e consequente pontuação do programa, basearam-se, fortemente, na existência de núcleos urbanos e na política cultural local, pontuando-se o número de tombamentos federais, estaduais e municipais como critério de escalonamento para percepção do recurso.

Dessa forma, o anexo I da Lei nº 12.040/1995 apontava os critérios que deveriam ser considerados para pontuação dos municípios mineiros, a fim de que pudessem aderir à política pública de rateio do ICMS estadual, entre os anos de 1996 a 2000. Já o anexo III da Lei nº 12.040/1995, que trata especificamente do critério patrimônio cultural, define os atributos, as características e as notas relacionadas a cada atributo para efeito de consideração do critério. Para cada uma das variantes relacionadas, há uma nota correspondente.

É de se realçar que, em relação aos tombamentos, as notas atribuídas se relacionam à categoria e ao âmbito do tombamento (federal, estadual e municipal), sendo a pontuação dos municípios que possuíam esse tipo de proteção do patrimônio cultural atribuída automaticamente no período citado.

Salienta-se que os atributos considerados para a pontuação no critério eram: cidade ou distritos com seu núcleo histórico urbano tombado no nível federal ou estadual; somatória dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível federal ou estadual; bens imóveis tombados isoladamente no nível federal ou estadual, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver; bens móveis tombados isoladamente no nível federal ou estadual; cidades ou distritos com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal; somatória dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal; bens imóveis tombados

isoladamente no nível municipal, incluídos os seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver; bens móveis tombados isoladamente no nível municipal; e existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural (MINAS GERAIS, 1995).

Assim, uma percepção inicial acerca da Lei nº 12.040/1995 é a de que as próprias variantes de pontuação no ICMS Patrimônio Cultural se constituíam em uma forma de mercantilização do patrimônio cultural, uma vez que oportunizavam decisões e ações políticas dos gestores públicos sob a justificativa de propiciar o desenvolvimento econômico, por meio do patrimônio cultural juridicamente protegido. Tal afirmação pode ser explicada pelo caráter tradicionalista da ideia de preservação, o qual enfatiza o tombamento como único instrumento de proteção dos bens culturais e a necessidade de que bens juridicamente protegidos representem algum retorno financeiro para a administração local.

Dessa maneira, muitos municípios passaram a tomar, indiscriminadamente, os seus núcleos urbanos, numa tentativa de utilizar o patrimônio cultural como instrumento arrecadador de recursos advindos do rateio de ICMS, apartando os demais critérios, especialmente os culturais e sociais, que deveriam nortear a proteção desses bens<sup>140</sup>. Ademais, a gradação existente entre os níveis de tombamento (municipal, estadual ou federal) também auxiliava na ideia de mercantilização do patrimônio, incutindo a ideia de que haveria uma supremacia cultural em razão do nível do tombamento realizado<sup>141</sup> (CARSALADE, 2020).

O Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA/MG), fundado em 1971, possui entre suas atribuições a conservação e a promoção do patrimônio cultural mineiro, o desenvolvimento técnico-científico na área e ações de educação patrimonial. Foi a instituição responsável por estabelecer, acompanhar e avaliar as diretrizes relativas ao critério para a efetivação do repasse de recursos aos municípios, cabendo a esse órgão a implementação e a regulamentação dessas políticas públicas. A

---

<sup>140</sup> Flavio Carsalade (2020) destaca a importância de se demonstrar aos governos locais que tomar não é somente institucionalizar a proteção por meio de instrumento jurídico, inscrevendo o bem no livro do tomo, mas, e principalmente, cuidar, proteger e promover esses bens culturais (CARSALADE, 2020).

<sup>141</sup> Analisando o anexo III da Lei 12.040/1995, observa-se que a pontuação atribuída a um tombamento federal ou estadual podia chegar até o dobro da pontuação atribuída ao tombamento municipal. Por exemplo: um município que possuísse entre 2001 e 3000 domicílios, seu núcleo urbano tombado em nível municipal alcançaria 4 pontos, ao passo que, se esse mesmo núcleo urbano possuísse um tombamento em nível federal ou estadual, a pontuação atribuída seria de 8 pontos. Da mesma forma, os tombamentos de imóveis isoladamente também apresentavam tal discrepância. Enquanto os tombamentos municipais, entre 10 e 50 unidades, correspondiam a 2 pontos, os tombamentos federais, entre 10 e 20 unidades, correspondiam a 6 pontos (MINAS GERAIS, 1995).

Fundação João Pinheiro<sup>142</sup> (FJP) é o órgão responsável por consolidar e divulgar os dados relativos à lei de repasse de recursos, além de ser a instituição incumbida de prestar informações adicionais aos municípios sobre os valores e cálculos dos índices utilizados para o rateio da cota municipal do ICMS.

A Tabela 3 busca demonstrar a evolução normativa pela qual o repasse do ICMS Patrimônio Cultural passou em Minas Gerais, numa tentativa de solidificar o percurso evolutivo no sentido de inclusão de atributos mais democráticos e voltados ao desenvolvimento social, permeada pela ideia de que os critérios pudessem minimizar as desigualdades entre os municípios.

**TABELA 3** – Evolução normativa para distribuição do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais.

NORMATIVA	CRITÉRIOS ADOTADOS	RESULTADOS
Lei Estadual nº 12.040/1995	Novos critérios para a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios que modificaram a metodologia de cálculo utilizada: Valor Adicionado Fiscal (VAF); área geográfica; População; População dos 50 mais Populosos; Educação; Produção de alimentos; <b>Patrimônio cultural</b> ; Meio ambiente; Saúde; Receita própria; Cota mínima; Municípios mineradores; Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito (relativa aos municípios remanescentes de Mateus Leme e Mesquita).	Descentralização da distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios; Desconcentração da renda e transferência de recursos para regiões mais pobres; Maior incentivo na aplicação de recursos municipais nas áreas sociais; Indução dos municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados; Criação de uma parceria entre estado e municípios, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões.
Lei nº 12.428/1996	Melhora as percentagens dos critérios população, área geográfica, educação; área cultivada, patrimônio cultural, saúde, receita própria e meio ambiente, e modifica a metodologia de cálculo dos índices.	Fortalecimento dos municípios que aderissem às políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população e ao aumento da arrecadação.
Lei nº 13.803/2000	Manteve os critérios e as variáveis da Lei anterior (12.428/96).  As deliberações normativas do CONEP/MG inserem variáveis ligadas ao patrimônio cultural imaterial.	Determinou a redução progressiva da compensação financeira dos repasses para os municípios remanescentes do desmembramento de Mateus Leme e Mesquita e extinção deste critério a partir de 2004.
Decreto Estadual nº	Manteve os critérios instituídos na lei	Acrescentou funções à Fundação João

<sup>142</sup> Instituição de pesquisa e ensino, criada em 1969, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais. Destinada à pesquisa aplicada nos campos da economia, da administração e da tecnologia básica e social (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

41.709/2001	anterior (13.803/2000).	Pinheiro.
Lei nº 18.030/2009	<p>Valor Adicionado Fiscal (VAF); área geográfica; População; População dos 50 mais populosos; Educação; Produção de alimentos; Patrimônio cultural; Meio ambiente; Saúde; Receita própria; Cota mínima; Municípios mineradores.</p> <p>Acrescentou os seguintes critérios: Recursos hídricos; Municípios sede de estabelecimentos penitenciários; Esportes; Turismo; ICMS Solidário; mínimo per capita e o subcritério mata seca.</p> <p>Passam a pontuar os seguintes atributos: Registro de Bens Imateriais; Educação Patrimonial; Inventário de proteção do patrimônio cultural elaborado pelo município; e criação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural.</p>	<p>Promoveu mudanças significativas na distribuição tendo em vista a inclusão de seis critérios, tornando o programa mais democrático e com vertentes mais sociais.</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base em informações da Fundação João Pinheiro e dados básicos: Lei Estadual nº 12.040, de 28/12/1995; Lei nº 12.428, de 27/12/1996; Lei nº 13.803, de 28/12/2000; Decreto Estadual nº 41.709, de 18/06/2001; Lei nº 18.030, de 12/01/2009; 2021.

Com base nessa cronologia evolutiva das normativas e atributos para distribuição do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais, pode-se observar que houve uma ampliação dos atributos que motivaram as gestões municipais a implementar políticas públicas mais inclusivas e democráticas, introduzindo-as às agendas públicas como pauta social a serem trabalhadas pelas prefeituras (SOUZA, 2013).

A partir da criação da lei, em 1995, iniciou-se um processo dinâmico, visando estimular a interiorização de ações de proteção e valorização do patrimônio cultural em Minas Gerais e o envolvimento dos municípios. Como todo processo dinâmico, esse também está sujeito a mudanças, de maneira a possibilitar um constante aprimoramento e uma melhor eficácia da competência local no gerenciamento do seu patrimônio cultural.

As deliberações normativas (DN) emitidas, anualmente, pelo IEPHA/MG, aprovadas pelo Conselho Curador do órgão, hoje regidas pelo Conselho Estadual do Patrimônio Cultural do Estado de Minas Gerais (CONEP/MG), definem as regras para o envio da documentação comprobatória das ações de preservação. Tais documentos servem de orientação para as autoridades locais em suas decisões administrativas relativas ao ICMS Patrimônio Cultural.

Foram as normativas implementadas que se tornaram responsáveis por sanear, corrigir, priorizar e aclarar critérios impostos pela lei (CARSALADE, 2020), fazendo dessa iniciativa,

pioneira do Estado de Minas Gerais, uma ação eficaz de municipalização da proteção do patrimônio cultural no Brasil.

Como inclusões de destaque obtidas por meio das deliberações e normativas expedidas anualmente, pode-se citar: a introdução de critérios de pontuação mais inclusivos e democráticos, como a exigência da constituição e comprovação de atuação dos conselhos municipais de patrimônio cultural (2000), a elaboração de plano de inventário de proteção de acervo cultural local (2003) e a existência de programas de educação patrimonial (2004).

**TABELA 4** – Normativas do IEPHA/MG e variáveis consideradas para a geração de pontuação no programa.

<b>NORMATIVAS IEPHA/MG E CONEP/MG</b>	<b>APLICÁVEL AO ANO DE AÇÃO E PRESERVAÇÃO</b>	<b>VARIÁVEIS PARA A PONTUAÇÃO</b>
Resolução Nº 01/1996	1997	Existência de uma estrutura básica de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural – PCL.  Tombamentos (bem imóvel, bem móvel, núcleo histórico e conjunto urbano/paisagístico).
Resolução Nº 01/1997	1998 a 2001	Existência de uma estrutura básica de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural – PCL.  Tombamentos (bem imóvel, bem móvel, núcleo histórico e conjunto urbano/paisagístico).
Resolução Nº 01/2000	2002	Dossiês de tombamento e laudos de estado de conservação.  Roteiro para a realização de inventários.  Ações de proteção e investimentos e atuação na preservação de bens culturais.  Existência de planejamento de política municipal de proteção do patrimônio cultural e atuação na preservação de bens culturais.
Deliberação Normativa Nº 01/2002	2003	Dossiês de tombamento e laudos de estado de conservação.  Roteiro para a realização de inventários.  Ações de proteção e investimentos e atuação na preservação de bens culturais.  Existência de planejamento de política municipal de proteção do patrimônio cultural e atuação na preservação de bens culturais.
Deliberação Normativa Nº 02/2002	2004 e 2005	Dossiês de tombamento e laudos de estado de conservação.  Roteiro para a realização de inventários.  Ações de proteção e investimentos e atuação na preservação de bens culturais.  Existência de planejamento de política municipal de proteção do patrimônio cultural e atuação na preservação de bens culturais.



Deliberação Normativa Nº 01/2004	2006	<p>Existência de planejamento de política municipal de proteção do patrimônio cultural e atuação na preservação de bens culturais.</p> <p>Inventário de Proteção ao Acervo Cultural – IPAC.</p> <p>Dossiês de tombamento e laudos de estado de conservação.</p> <p>Ações de proteção e investimentos e atuação na preservação de bens culturais.</p>
Deliberação Normativa Nº 01/2005	2007 a 2009	<p>Existência de planejamento de política municipal de proteção do patrimônio cultural e atuação na preservação de bens culturais.</p> <p>Inventário de Proteção ao Acervo Cultural – IPAC.</p> <p>Dossiês de tombamento e laudos de estado de conservação.</p> <p>Ações de proteção e investimentos e atuação na preservação de bens culturais.</p>
Deliberação Normativa Nº 01/2009	2010 a 2012	<p>Existência de planejamento de política municipal de proteção do patrimônio cultural – PCL – e atuação na preservação de bens culturais.</p> <p>Inventário de Proteção ao Acervo Cultural.</p> <p>Dossiês de tombamento e laudos de estado de conservação.</p> <p>Ações de proteção e investimentos e atuação na preservação de bens culturais.</p> <p>Educação patrimonial.</p> <p>Registro do patrimônio imaterial.</p> <p>Existência do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural.</p>
Deliberação Normativa Nº 01/2011	2013	<p>Planejamento e Política Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural com indicação do site do município.</p> <p>Inventário de Proteção ao Acervo Cultural.</p> <p>Processos de Tombamento ou complementos de processos de tombamentos ou laudos de estado de conservação.</p> <p>Relatório de investimentos em atividades culturais e Relatório de investimentos na conservação do patrimônio cultural material localizado no município.</p> <p>Educação Patrimonial.</p> <p>Processos de Registro de Bens culturais Imateriais e Relatório de investimentos na conservação do patrimônio cultural imaterial localizado no município.</p> <p>Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Relatório de atividades da Jornada do Patrimônio Cultural.</p>
Deliberação Normativa Nº 02/2012	2014	<p>Existência de Planejamento e de Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e outras ações.</p>

		<p>Inventário de Proteção ao Acervo Cultural.</p> <p>Processos de Tombamento e Laudos Técnicos de Estado de Conservação.</p> <p>Investimentos.</p> <p>Educação Patrimonial.</p> <p>Registro de bens imateriais.</p> <p>Investimentos Financeiros com recursos do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural em Bens Culturais Protegidos.</p>
<p>Deliberação Normativa Nº 02/2012*</p> <p>*Foram emitidas duas DN com o mesmo número, passando a vigorar em datas diferentes</p>	2015 e 2016	<p>Planejamento e Política Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural com indicação do site do município.</p> <p>Inventário de Proteção ao Acervo Cultural.</p> <p>Processos de Tombamento e Laudos Técnicos de Estado de Conservação.</p> <p>Investimentos Financeiros com recursos do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural em Bens Culturais Protegidos.</p> <p>Educação Patrimonial.</p> <p>Registro de bens imateriais.</p>
<p>Deliberação Normativa Nº 02/2015</p>	2017	<p>Planejamento de Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e outras ações.</p> <p>Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural.</p> <p>Processos de Tombamento e Laudos Técnicos de Estado de Conservação.</p> <p>Investimentos Financeiros com recursos do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural em Bens Culturais Protegidos.</p> <p>Educação Patrimonial.</p> <p>Registro de Bens Imateriais e Relatórios de Implementação das Ações de Salvaguarda do Bem Imaterial.</p>
<p>Deliberação Normativa Nº 01/2016</p>	2018	<p>Política Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural e Outras Ações.</p> <p>Investimentos e Despesas Financeiras em Bens Culturais Protegidos.</p> <p>Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural.</p> <p>Processos de Tombamento de Bens Materiais, na esfera municipal.</p>

		<p>Processos de Registro de Bens Imateriais, na esfera municipal.</p> <p>Laudos Técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na esfera municipal.</p> <p>Relatórios de Implementação das Ações e Execução do Plano de Salvaguarda dos Bens Protegidos por Registro, na esfera municipal.</p> <p>Programas de Educação para o Patrimônio, nas Diversas Áreas de Desenvolvimento.</p> <p>Difusão do Patrimônio Cultural.</p>
Deliberação Normativa Nº 12/2016	2018	Não estabelece atributos ou variáveis, apenas prorroga o prazo para o encaminhamento da documentação referente ao programa ICMS Patrimônio Cultural, ano base 2016, exercício 2018, para os 853 municípios mineiros.
Deliberação Normativa Nº 03/2017	2019	<p>Política Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural e Outras Ações.</p> <p>Investimentos e Despesas Financeiras em Bens Culturais Protegidos.</p> <p>Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural.</p> <p>Processos de Tombamento de Bens Materiais, na esfera municipal.</p> <p>Processos de Registro de Bens Imateriais, na esfera municipal.</p> <p>Laudos Técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na esfera municipal.</p> <p>Relatórios de Implementação das Ações e Execução do Plano de Salvaguarda dos Bens Protegidos por Registro, na esfera municipal.</p> <p>Programas de Educação para o Patrimônio, nas Diversas Áreas de Desenvolvimento.</p> <p>Difusão do Patrimônio Cultural.</p>
Deliberação Normativa Nº 06/2018	2020	<p>Política Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural e Outras Ações.</p> <p>Investimentos e Despesas Financeiras em Bens Culturais Protegidos.</p> <p>Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural.</p> <p>Processos de Tombamento de Bens Materiais, na esfera municipal.</p> <p>Processos de Registro de Bens Imateriais, na esfera municipal.</p> <p>Laudos Técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na esfera municipal.</p>

		<p>Relatórios de Implementação das Ações e Execução do Plano de Salvaguarda dos Bens Protegidos por Registro, na esfera municipal.</p> <p>Programas de Educação para o Patrimônio, nas Diversas Áreas de Desenvolvimento.</p> <p>Difusão do Patrimônio Cultural.</p>
Deliberação Normativa Nº 20/2018	2021 e consecutivos	<p>Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e Outras Ações.</p> <p>Investimentos e Despesas Financeiras em Bens Culturais Protegidos.</p> <p>Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural, na esfera municipal.</p> <p>Processos de Tombamento de Bens Materiais, na esfera municipal.</p> <p>Processos de Registro de Bens Imateriais, na esfera municipal.</p> <p>Laudos Técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na esfera municipal; Relatórios de Implementação das Ações e Execução do Plano de Salvaguarda dos Bens Protegidos por Registro, na esfera municipal.</p> <p>Programas de Educação para o Patrimônio nas diversas áreas de desenvolvimento.</p> <p>Difusão do Patrimônio Cultural.</p>
Deliberação Normativa Nº 13/2020	2021 e consecutivos	Altera o quadro I.B referente a Investimentos e Despesas Financeiras em Bens Culturais Protegidos para o ano de ação e preservação de 2020.
Deliberação Normativa Nº 14/2020	2021 e consecutivos	Define o período de ação e preservação para o exercício 2020, a forma de organização, apresentação e entrega da documentação, bem como o prazo recursal.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Gerência de Documentação e Informação IEPHA/MG, 2021.

Ainda que represente um avanço na descentralização das políticas patrimoniais pelo uso do instrumento de repasse fiscal, o critério patrimônio cultural da Lei Robin Hood e suas normativas complementares não representam um consenso entre os atores do campo cultural no que se refere à democratização e à participação social. Tarcísio Botelho (2006), analisando os impactos de 10 anos de implementação da lei, destacou:

As deliberações normativas que regulamentam a forma de pontuação dos municípios vêm sofrendo alterações para contemplar aspectos constitutivos do patrimônio cultural que transcendam o tombamento e, com isso, atinjam o chamado “patrimônio imaterial”. Entretanto, o que ainda vigora nas práticas patrimoniais adotadas pelos municípios é a ênfase no tombamento. Com isso, quero afirmar que a atuação do IEPHA/MG com relação ao ICMS Patrimônio Cultural tem favorecido o reforço a formas mais tradicionais de preservação ao patrimônio no Brasil, com poucos avanços para práticas mais renovadas de construção da memória local (BOTELHO, 2006, p. 487).

Mas não se pode desconsiderar a representatividade que o critério patrimônio cultural simboliza para a proteção e a promoção do patrimônio cultural mineiro. Até a implementação da Lei Robin Hood (1995), municípios que sequer discutiam em suas agendas políticas quaisquer atos de proteção ao patrimônio cultural se viram compelidos a repensar e pesquisar sobre o tema, em função, sobretudo, do recurso disponível para esse fim. “Nota-se uma alteração das preferências alocativas dos governos municipais, tendo em vista a compensação financeira como resultado” (ARIMATÉIA, 2010, p. 177). Nesse sentido, Luciana Souza (2013) chama a atenção para o fato de que o maior retorno financeiro poderia ser alcançado por meio dos tombamentos. De acordo com a autora, é possível

[...] destacar que a análise comparativa com as pontuações determinadas pela lei aos outros atributos [...] aponta o caráter secundário do PCL em relação às práticas de tombamento. Ainda assim, a existência do PCL e sua permanência como atributo ao longo do tempo apontam o interesse da agência estadual em estimular os municípios a montarem uma estrutura administrativa e a comporem um terreno jurídico capaz de abarcar as demandas do patrimônio (SOUZA, 2013, p. 66)<sup>143</sup>.

Conforme diretrizes do Programa, exige-se dos municípios a entrega anual dos documentos comprobatórios das ações empreendidas. O IEPHA/MG pontua<sup>144</sup> cada município de acordo com os critérios previamente estabelecidos<sup>145</sup>, pontuação sobre a qual é cabível recurso. A cada ano, a pontuação pode ser alterada, sofrendo acréscimo ou diminuição, e, caso a documentação não seja entregue ou não seja considerada satisfatória, o município poderá não receber pontuação (BIONDINI; STARLING; CARSALADE, 2014). A pontuação final estabelecida deve ser publicada (Ano base) e os repasses serão realizados em ano imediatamente posterior ao da apresentação da documentação para pontuação (Ano de Exercício).

<sup>143</sup> A sigla PCL utilizada pela autora nessa citação se refere a planejamento e política municipal de proteção do patrimônio cultural.

<sup>144</sup> As notas atribuídas pelo IEPHA/MG aos municípios são revertidas em recursos através de cálculos realizados pela Fundação João Pinheiro.

<sup>145</sup> A menor pontuação que um município mineiro pode ter, atualmente, é 0,60, correspondente ao tombamento estadual, sem apresentar nenhuma outra atividade de gestão do patrimônio cultural.

Atualmente, a lei que rege a distribuição do recurso ICMS no Estado de Minas Gerais é a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que ampliou para 18 o número de critérios para fins do cálculo do rateio do ICMS (BIONDINI; STARLING; CARSALADE, 2014), permanecendo o critério patrimônio cultural com a percentagem de 1% sobre o valor total do ICMS arrecadado. Esse instrumento legal passou a considerar, para fins de pontuação dos municípios, a elaboração de projetos e a realização de atividades de educação patrimonial municipal (EP), a elaboração do plano e desenvolvimento de Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural, a criação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e o Registro de bens imateriais em nível federal, estadual e municipal (RI).

A pontuação que cada município recebe é obtida mediante atendimento aos atributos definidos no anexo II da Lei nº 18.030/2009, a saber: cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal, estadual ou federal; somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal, estadual ou federal; bens imóveis tombados isoladamente em nível, municipal, estadual ou federal, incluindo seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver; bens móveis tombados isoladamente no nível municipal, estadual ou federal; registro de bens imateriais em nível federal, estadual e municipal; educação patrimonial municipal; Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural elaborado pelo município; criação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural; criação e atuação do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural; existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural e outras ações.

Os detalhamentos dos atributos aos quais o município precisa atender e a forma de apresentação e comprovação de sua realização constam nas deliberações normativas do CONEP/MG. A Deliberação Normativa do CONEP/MG (DN) vigente é a de número 20/2018<sup>146</sup>, atualizada pelas DN 13/2020 e DN 14/2020. Tais deliberações estruturam a participação dos municípios em 3 grandes grupos/quadros relativos ao patrimônio cultural, a saber, gestão, proteção e salvaguarda e promoção.

O quadro I, voltado para a gestão, pontua a política municipal de proteção ao patrimônio cultural e os investimentos e despesas financeiras em bens culturais protegidos. Nessa seara, são pontuadas as ações relativas à criação e à gestão dos recursos do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (FUMPAC), à implantação e atuação dos Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural, à existência de regulamentação local (plano

---

<sup>146</sup> Essa DN CONEP/MG nº 20/2018 foi ajustada pelas deliberações 01/2020, 02/2020 e 03/2020.

diretor, leis de tombamento, registro e inventário municipais), entre outras ações. Esse quadro possui máxima de 7 pontos (sendo 4 pontos para o item I.A – Política cultural e 3 pontos para o item I.B – Investimentos e despesas) e todos os municípios concorrem na pontuação de forma equitativa (LIBÂNIO, 2020).

O quadro II, voltado para a proteção do patrimônio cultural, destina-se a pontuar as ações municipais relativas aos bens materiais e imateriais. Dessa maneira, pontua-se pela existência de Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural (IPAC), na esfera municipal; pela existência de tombamento em âmbito municipal do núcleo histórico urbano (NH); dos conjuntos urbanos ou paisagísticos localizados em zonas urbanas ou rurais (CP); dos bens imóveis, incluídos seus respectivos acervos de bens móveis e integrados, quando houver (BI), e dos bens móveis (BM), além dos registros de bens imateriais realizados em âmbito municipal. Nesse quadro, a pontuação é variável. No que tange ao inventário (Item II.A), a pontuação máxima é de 2 pontos e é igualmente distribuída para todos os municípios. No que se refere aos processos de tombamentos (Item II.B), a pontuação varia de acordo com o âmbito da proteção (federal ou estadual e municipal), o número de bens e a população. No que se refere aos registros (Item II.C), a graduação se dá em razão do número de bens (LIBÂNIO, 2020).

Já o quadro III, destinado a pontuar as ações de salvaguarda e promoção do patrimônio cultural, associa-se aos laudos técnicos do estado de conservação dos bens materiais protegidos; aos relatórios de implementação das ações e execução do plano de salvaguarda dos bens protegidos por registro; aos programas de educação para o patrimônio nas diversas áreas de desenvolvimento e à relação de ações de difusão, tais como publicações e outras ações advindas de programas de pesquisa e de divulgação do patrimônio cultural do município (CONEP/MG, 2018). Esse quadro possui pontuação variável e é necessária a aplicação de fórmula para se chegar à pontuação final do atributo. No item III.A (laudos), a pontuação varia de acordo com o âmbito da proteção (federal ou estadual e municipal), número de bens e população. Quanto ao item III.B (Plano de Salvaguarda), a pontuação se dá de acordo com o número de bens. Nos itens III.C (Educação) e III.D (Difusão), a pontuação máxima é de 2 pontos (LIBÂNIO, 2020).

Cumprido realçar que é possível a subtração de 0,05 pontos para a apresentação de documentos em desacordo com a deliberação normativa (LIBÂNIO, 2020). O cálculo final para a distribuição dos recursos (denominado Índice de Patrimônio Cultural Municipal) se dá

pela relação entre o somatório da pontuação do município em cada atributo e o somatório da pontuação de todos os municípios.

A análise dos atributos definidos pela Lei Robin Hood para a pontuação dos municípios aponta para a importância atribuída pelo Estado (representado pelo IEPHA/MG) ao patrimônio material ao longo dos anos de vigência da lei, bem como para o entendimento institucional sobre o instrumento do tombamento como referência nas políticas de preservação (SOUZA, 2013), fatos que não coadunam com o conceito de patrimônio cultural adotado contemporaneamente, em especial na perspectiva dos novos direitos.

Interessa aqui refletir acerca do pioneirismo da Lei Robin Hood, no Estado de Minas Gerais, com a inclusão do critério patrimônio cultural para fins de repasse de recursos do ICMS, expressando o reconhecimento, por parte do Estado, sobre as políticas de preservação enquanto elementos integrantes do processo de desenvolvimento urbano e social (SOUZA, 2013). Outros fatores relevantes a serem ressaltados no programa se referem ao número e ao tipo de patrimônios culturais protegidos no Estado de Minas Gerais ao longo de sua implementação, bem como à integração de ferramentas que permitem ampliar a participação das comunidades nas decisões políticas acerca do patrimônio cultural.

Em relação aos bens imóveis protegidos por instrumento jurídico, observa-se um aumento acentuado do número de tombamentos em âmbito municipal, a partir do ano 2000, quando esse tipo de atributo (tombamento municipal) passa a ser pontuado no programa<sup>147</sup>. Segundo a detalhada e criteriosa pesquisa apresentada por Bondini, Starling e Carsalade (2014),

[...] o crescimento acentuado do número de tombamentos municipais reflete a orientação exercida pelo órgão estadual por meio de suas deliberações normativas, que condicionam a pontuação a dossiês e laudos do estado de conservação dos bens e a ações de proteção e investimento à pontuação alcançada nos tombamentos existentes nos municípios (BIONDINI; STARLING; CARSALADE, 2014, p. 166).

Tal crescimento representa um montante de 1.716,67%, se comparados os anos de 2000 a 2013.

Já no que se refere ao patrimônio imaterial, como a normatização referente à sua pontuação no programa somente se deu em 2009, observa-se que, a partir desse período, a taxa de crescimento da utilização desse instrumento é mais elevada do que a relativa aos

---

<sup>147</sup> Segundo dados do IEPHA/MG, em 1999, apenas 3 bens culturais estavam tombados em âmbito municipal. Já em 2000, esse número passou para 138. Em 2013, foram tombados 2.369 bens culturais em nível municipal, em 534 municípios mineiros (BIONDINI; STARLING; CARSALADE, 2014).



tombamentos municipais. Como exemplo, somente entre os anos de 2011 e 2013, o aumento foi de 1.954,14% em todo o Estado de Minas Gerais (BIONDINI; STARLING; CARSALADE, 2014).

Tais exemplos demonstram uma elevada preocupação dos gestores públicos em realizar a proteção do patrimônio cultural, por meio de instrumentos jurídicos que habilitem os seus municípios a participarem do rateio do ICMS Patrimônio Cultural. Atualmente, são cerca de 6.835 bens culturalmente protegidos no Estado de Minas Gerais<sup>148</sup>.

Porém, não se pode afirmar que a conservação, a preservação e até a escolha desses bens recebam a proporcional atenção das políticas públicas patrimoniais. Em termos similares, os municípios se mobilizam para a implementação dos instrumentos jurídicos de proteção como forma de captação de recursos, descuidando-se, efetivamente, de uma política eficaz de proteção e promoção ao patrimônio cultural e do conceito que permeia o patrimônio cultural contemporaneamente.

Acerca da integração de ferramentas que permitem ampliar a participação das comunidades nas decisões políticas acerca do patrimônio cultural é de se destacar que a preservação do bem cultural passa a vincular-se à sua correta utilização e integração ao cotidiano da comunidade, devendo ser partilhada com organizações sociais capazes de promover uma ação efetiva em favor dos bens realmente representativos. Estimulou-se a participação de gestores públicos e de autoridades locais, associações, organizações não governamentais, profissionais especializados e outros segmentos da sociedade civil, especialmente, na formação dos Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural, cuja existência passa a fazer parte das exigências do IEPHA/MG como requisito de adesão ao programa, a partir de 1999. Segundo o IEPHA/MG (2021), desde 1996, 727 conselhos municipais de patrimônio cultural foram instalados no Estado de Minas Gerais e 665 municípios mineiros aprovaram legislação e criaram o fundo de preservação do patrimônio cultural<sup>149</sup>.

O resultado da política pública de descentralização da proteção ao patrimônio cultural implementada pela Lei Robin Hood mostra que, em 2020, 94,37% dos municípios mineiros participam do rateio do ICMS Patrimônio Cultural e 85,22% do total dos municípios mineiros

---

<sup>148</sup> Dados disponíveis em:

<[http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/2020\\_tabela\\_/LISTA\\_BENS\\_PROTEGIDOS\\_atualiza%C3%A7%C3%A3o\\_at%C3%A9\\_exerc%C3%ADcio\\_2021\\_SITE.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/2020_tabela_/LISTA_BENS_PROTEGIDOS_atualiza%C3%A7%C3%A3o_at%C3%A9_exerc%C3%ADcio_2021_SITE.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2021.

<sup>149</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/noticias-menu/440-iepha-mg-divulga-tabela-de-pontuacao-definitiva-do-icms-patrimonio-cultural#:~:text=Repasse%20de%20recursos&text=Desde%201996%2C%20foram%20instalados%20727de%20Preserva%C3%A7%C3%A3o%20do%20Patrim%C3%B4nio%20Cultural>>. Acesso em: 20 mar. 2021. Clarice Libânio (2020) esclarece que existem 679 Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural ativos em 2020 e que 602 municípios criaram o Fundo de Preservação do Patrimônio Cultural (LIBÂNIO, 2020).

contam com um conselho municipal de patrimônio cultural atuante (IEPHA/MG, 2021). Nessa seara, um dos principais efeitos do programa foi a instituição e o funcionamento de conselhos municipais de proteção do patrimônio cultural, o que, ao menos em tese, demonstra uma preocupação com a integração da comunidade com o patrimônio cultural que a representa. “Nesse sentido, a aliança entre o poder público local e a população, nos modelos do IEPHA/MG, parece se dar nas experiências dos conselhos municipais, as quais possibilitariam o envolvimento comunitário e a efetividade das políticas públicas integradas” (SOUZA, 2013, p. 72-73).

Todavia, não há como negar a importância que essa estrutura de incentivos seletivos<sup>150</sup> representou para a criação de uma política pública de proteção ao patrimônio cultural mais abrangente, inclusiva e consistente. Nesse aspecto, importa realçar as tentativas de fazer dessa política pública um instrumento mais democrático, o que se observa através das inúmeras alterações e exigências para a adesão dos municípios propostas nas deliberações normativas do IEPHA/MG. De acordo com Machado (2010):

Novas tarefas vão sendo acrescentadas ano a ano para as prefeituras, resultando num amadurecimento gradual e monitorado. Equipes locais responsáveis por cumprir as metas do ICMS foram criadas ou reforçadas com a contratação de arquitetos, restauradores e historiadores. Acho notável o efeito multiplicador, num curtíssimo espaço de tempo, de um mecanismo estimulador de uma potencialidade latente e não explorada pela maioria dos municípios (MACHADO, 2010, *on-line*).

Assim, observa-se que essas novas diretrizes tendem a retirar o foco exclusivamente do retorno financeiro, possibilitando beneficiar aquelas ações que se mostram mais integrativas e democráticas. Corroborando essa afirmação, Carlos Henrique Rangel, ex-diretor do IEPHA/MG entre 2007 e 2010, evidencia que em relação

[...] às Deliberações, torna-se importante desburocratizar as exigências focando em questões técnicas. Faz-se necessária a elaboração de deliberações democráticas, bem estudadas e estruturadas, decididas junto aos municípios, evitando mudanças constantes e penduricalhos que nada significam ou pouco acrescentam aos verdadeiros objetivos do ICMS Patrimônio Cultural. É sempre importante salientar que, o principal papel do Programa ICMS Patrimônio Cultural é descentralizar a proteção do riquíssimo acervo mineiro, permitindo uma maior participação dos municípios e de suas comunidades no reconhecimento, manutenção e salvaguarda desse diverso patrimônio cultural (RANGEL, 2018, *on-line*).

---

<sup>150</sup> Como incentivos seletivos, considera-se todo o aparato apresentado em relação aos benefícios econômicos a serem alcançados a partir do patrimônio, tendo como referência a preservação enquanto prática capaz de agregar recursos, evitar perdas financeiras e dinamizar a economia, sempre sustentados na ênfase no retorno econômico (SOUZA, 2013).

Ao mesmo tempo, deve-se levar em conta a crítica feita em relação ao engessamento de alguns aspectos mais globais do alcance que a política de patrimônio cultural poderia ter. Como exemplo, tem-se a contribuição para que as escolhas relativas às políticas públicas de proteção e promoção ao patrimônio cultural sejam mais eficientes no sentido de proteger os bens culturais mais representativos para as comunidades, demonstrando a eficácia das normas jurídicas implementadas em favor da diversidade cultural, a fim de garantir o exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito<sup>151</sup>.

Por último, deve-se ressaltar que a preocupação excessiva com a pontuação não pode se sobressair à finalidade maior do critério patrimônio cultural da Lei Robin Hood, que é a preservação do patrimônio cultural representativo das mais diversas comunidades que compõem a sociedade mineira. Os municípios, enquanto órgãos gestores locais, devem se apartar da visão do critério patrimônio cultural somente como fonte de receita, percebendo no programa um instrumento capaz de viabilizar e consolidar a democracia e a representatividade social, além de apontar para a eficácia dessa norma jurídica de descentralização, promoção e proteção do patrimônio cultural.

## **5.2 Caso emblemático: reflexões a respeito da experiência de Mariana, em Minas Gerais**

A hipótese prevista nesta pesquisa parte da ideia de que muitas das políticas públicas de proteção e promoção ao patrimônio cultural, implementadas no Estado de Minas Gerais, priorizam o aumento da pontuação no critério patrimônio cultural, com a finalidade de ampliar o repasse de recursos aos municípios por parte do Estado. A fim de verificar a procedência ou não dessa hipótese, foram analisados os dados básicos relativos à pontuação e aos recursos recebidos disponibilizados pelo IEPHA/MG e pela FJP, a partir dos quais se pretende refletir sobre a eficiência e a eficácia da norma jurídica<sup>152</sup> de rateio do ICMS com base no critério patrimônio cultural.

---

<sup>151</sup> Como sugestão para alcançar tal objetivo, pode-se indicar, novamente, a consideração das deliberações dos conselhos municipais para a pontuação no programa; tornar todos os conselhos municipais de patrimônio cultural deliberativos, para que possam definir com autonomia onde e como aplicar os recursos do programa, pontuar com percentagem maior as manifestações das comunidades ocultas, entre outras propostas.

<sup>152</sup> Considera-se juridicamente mais eficiente e socialmente mais eficaz aquela norma jurídica de proteção e promoção ao patrimônio cultural que valoriza a representatividade dos mais diversos bens culturais para as mais variadas comunidades que integram a sociedade brasileira, observando o respeito à diversidade cultural e garantindo a efetiva participação do povo na determinação dos bens que devem ser protegidos pelos instrumentos jurídicos disponíveis. Ou seja, aquela norma que efetivamente permite a proteção do maior número de bens culturais representativos para as comunidades que com eles possuem uma relação de afeto, independentemente de se poder gerar lucro e renda a partir deles.

A tendência de priorizar os recursos que podem ser gerados por meio dos bens protegidos juridicamente ocasiona a mercantilização do patrimônio cultural, invalidando os reais motivos pelos quais os bens culturais devem ser protegidos: seu valor e representatividade para as comunidades.

Cabe lembrar que a própria política pública de redistribuição do ICMS baseado no critério patrimônio cultural, num primeiro momento, foi pautado apenas no número de tombamentos federais e estaduais realizados nos bens das localidades mineiras, o que pode ser comprovado pelas informações de relatórios internos do IEPHA/MG:

Para o exercício de 1996, devido à ausência de regulamentação dos critérios para avaliação, foram pontuados apenas os 106 municípios em que havia bens tombados em nível estadual e federal. Os municípios com tais tombamentos não precisavam apresentar nenhuma documentação referentes a esses bens (IEPHA/MG, 2021).

A partir dos anos seguintes, o IEPHA/MG, por meio de suas resoluções e deliberações normativas, foi, gradualmente, buscando aperfeiçoar os modelos de ação e variáveis para a pontuação dos municípios, o que não significou o distanciamento do interesse financeiro das decisões administrativas referentes ao patrimônio cultural. Para Luciana Souza (2013), “nota-se a intenção institucional em criar referências condicionadas à contrapartida financeira do ICMS, o que significou, em outras palavras, assumir, através do discurso legal, a legitimidade de um único modelo de ação: aquele definido nos instrumentos normativos” (SOUZA, 2013, p. 71).

Dessa forma, inicialmente, foram avaliados os cinco municípios que melhor pontuaram no programa, desde sua criação até o ano de 2020. Os dados disponibilizados, tanto pelo IEPHA/MG como pela FJP, apresentados na Tabela 4, demonstram que houve pouca variação entre os municípios que ocuparam os cinco primeiros lugares no rateio do ICMS com base no critério patrimônio cultural, entre os anos de 1996 e 2020. Esses municípios foram: Mariana, Ouro Preto, São João del-Rei, Diamantina, Sabará, Catas Altas, Conceição do Mato Dentro, Serro, Barão de Cocais, Itabirito, Juiz de Fora, Congonhas, Cataguases, Tiradentes, Santa Bárbara e Belo Horizonte. Os dados desses 16 municípios serão avaliados nesta pesquisa.

**TABELA 5** – Classificação dos 5 municípios mineiros que obtiveram maior pontuação no critério patrimônio cultural entre 1996 e 2020.

<b>ANO DE EXERCÍCIO</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>
1996	Ouro Preto	24
	Mariana	20
	Diamantina	20
	Belo Horizonte	12
	Congonhas	9
1997	Ouro Preto	27
	Mariana	20
	Belo Horizonte	20
	Diamantina	20
	Congonhas	18
1998	Ouro Preto	27
	Mariana	23
	Diamantina	23
	Belo Horizonte	20
	Congonhas	18
1999	Ouro Preto	27
	Diamantina	23
	Mariana	20
	Santa Bárbara	20
	Catas Altas	17
2000	Ouro Preto	24
	Belo Horizonte	24
	Diamantina	20
	Mariana	20
	Santa Bárbara	20
2001	Ouro Preto	24
	Diamantina	23
	Mariana	20
	Catas Altas	20
	Santa Bárbara	19
2002	Santa Bárbara	16,25
	Catas Altas	16,25
	Tiradentes	14,40
	Congonhas	12,56
	Cataguases	12,78
2003	Ouro Preto	25,15
	Catas Altas	20
	Conceição do Mato Dentro	18,20
	Cataguases	15,6
	Congonhas	14,95
2004	Cataguases	23,8
	Congonhas	22
	Mariana	19,80
	Diamantina	19,10
	Catas Altas	17
2005	Mariana	27
	Diamantina	26,8
	Ouro Preto	26,8
	Cataguases	24,20
	Congonhas	24
2006	Conceição do Mato Dentro	25
	Congonhas	21,8
	Ouro Preto	20,60

	São João Del Rei	20
	Catas Altas	19,80
2007	Mariana	33,50
	Ouro Preto	28,60
	Santa Bárbara	26
	Diamantina	24,20
	Juiz de Fora	20
2008	Ouro Preto	34,5
	Mariana	32
	Santa Bárbara	26
	Diamantina	25,90
	Conceição do Mato Dentro	25
2009	Ouro Preto	38
	Mariana	36
	Santa Bárbara	31
	Diamantina	29,40
	Conceição do Mato Dentro	23,5
2010	Mariana	40
	Ouro Preto	38
	Santa Bárbara	34
	Diamantina	30,10
	Conceição do Mato Dentro	24,90
2011	Mariana	51,40
	Ouro Preto	48,10
	Santa Bárbara	41,10
	Diamantina	36,10
	Catas Altas	31,60
2012	Mariana	58,99
	Ouro Preto	50
	Santa Bárbara	40,10
	Diamantina	34,90
	São Joao Del Rei	29,40
2013	Ouro Preto	51,75
	Santa Bárbara	40,20
	Mariana	30,20
	Serro	29,05
	Itabirito	28,60
2014	Mariana	52,30
	Ouro Preto	51,80
	Santa Bárbara	43,35
	São João Del Rei	30,70
	Barão de Cocais	27,25
2015	Ouro Preto	44,50
	Santa Bárbara	43,70
	Conceição do Mato Dentro	29,39
	Barão de Cocais	27,60
	Mariana	25,13
2016	Ouro Preto	53,15
	Mariana	51,13
	Santa Bárbara	44,60
	Diamantina	35,65
	Serro	30,90
2017	Mariana	58,50
	Ouro Preto	55,20
	Santa Bárbara	45,00
	Diamantina	43,72
	Conceição do Mato Dentro	33,91

2018	Mariana	58,45
	Ouro Preto	57,20
	Santa Bárbara	44,35
	Diamantina	36,62
	Conceição do Mato Dentro	32,65
2019	Mariana	66,28
	Ouro Preto	53,55
	Santa Barbara	44,80
	Diamantina	44,70
	Catas Altas	31,57
2020	Mariana	66,35
	Santa Bárbara	44,50
	São João Del Rei	35,45
	Diamantina	30,50
	Sabará	30,21

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IEPHA e da Fundação João Pinheiro, 2021.

É preciso se atentar para o fato de que, dos 16 municípios que integram o rol dos cinco primeiros lugares, apenas 2 (Cataguases e Juiz de Fora) não pertencem à região Central de Minas Gerais<sup>153</sup>, informação que corrobora o fato de que, desde a implementação da política pública de rateio do ICMS com base no critério patrimônio cultural, em 1995, os maiores beneficiários foram os municípios das regiões Central e Jequitinhonha/Mucuri, por concentrarem o maior número de bens tombados nos âmbitos federal e estadual (ARIMATÉIA, 2010). Dentre tais regiões, observou-se que a região Central é a que mais concentrou o volume de repasses recebidos com base no critério patrimônio cultural.

A partir dos discursos sobre o beneficiamento econômico das localidades, com a execução de políticas de preservação e promoção do patrimônio cultural, presume-se que a contrapartida financeira tenha motivado a criação de conselhos por todo o Estado de Minas Gerais, os quais legitimaram sucessivos tombamentos e registros como medidas de proteção e salvaguarda de bens culturais locais e, conseqüentemente, como forma de aumentar a pontuação e o repasse no programa (SOUZA, 2013). Porém, não se pode desconsiderar a conformação democrática representada pelos conselhos, uma vez que é “por meio da formulação de uma política pública de patrimônio cultural com escuta ativa dos participantes que se alcança a consolidação necessária, direcionada e assertiva das ações e programas abrangidos” (TCE/MG, 2020, p. 119).

Luciana Souza (2013) destaca que o próprio IEPHA/MG foi assumindo, ao longo dos anos, discursos que articulavam as políticas de preservação ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios, atribuindo ao patrimônio a função de protagonista nos

<sup>153</sup> Considerando as regiões de planejamento disponibilizadas pelo Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/regioes-de-planejamento>> (MINAS GERAIS, 2021). Acesso em: 28 mar. 2021.

projetos desenvolvimentistas locais e de gerador de empregos e de renda. Segundo a autora, fontes institucionais do IEPHA/MG apontam que a alternativa da sustentação e da sustentabilidade do patrimônio cultural, de forma permanente e sistemática, passa por sua inserção no desenvolvimento socioeconômico. O patrimônio deve se tornar fonte de renda e trabalho, visando a criação de programas e ações de inserção do patrimônio na cadeia produtiva e em linhas de crédito específicas, deixando de ser encarado apenas como ônus (SOUZA, 2013).

É possível questionar, portanto, a possibilidade de os tombamentos e os registros realizados em nível municipal terem sido motivados muito mais pela contrapartida financeira possibilitada ao município do que pela valoração simbólica e representatividade social dos bens juridicamente protegidos. Preocupa-se com o modo pelo qual os municípios mineiros vêm se apropriando do patrimônio cultural, apontando “sempre para os retornos econômicos que os municípios podem vir a ter com políticas de preservação do patrimônio” (BOTELHO, 2006, p. 482).

Em reunião do CONEP/MG, o atual secretário de Estado de Cultural e Turismo, Leônidas Oliveira, afirmou que: “em nosso Estado, 70% do turismo é cultural. Fortalecer a atuação do patrimônio histórico é uma forma de nos posicionar como mercado e destino para o turismo nacional e internacional” (CONEP/MG, 2020).

Luciana Souza (2013) destaca que o processo de municipalização das responsabilidades do Estado sobre a preservação do patrimônio mineiro parece ter contribuído para a patrimonialização de inúmeros bens culturais a nível municipal (SOUZA, 2013). Resta avaliar se esses bens culturais patrimonializados são efetivamente representativos dos valores das comunidades aos quais integram ou se o objetivo dessa patrimonialização tem um caráter voltado para o retorno financeiro.

Nesse sentido, adota-se o município de Mariana como caso emblemático na presente pesquisa, por se tratar de uma situação referencial que pode ser apontada como recorrente no Estado. Conforme registrado anteriormente, Mariana integrou o grupo dos cinco municípios que mais receberam recursos decorrentes do critério patrimônio cultural por quase todo o período desde sua criação (exceção 2002, 2003 e 2006).



**TABELA 6** – Pontuação e repasses de recursos ao município de Mariana entre os anos 2002 e 2020\*.

ANO DE EXERCÍCIO	PONTUAÇÃO	COLOCAÇÃO	ARRECADAÇÃO CRITÉRIO PATRIMÔNIO CULTURAL (R\$)	ARRECADAÇÃO TOTAL RATEIO LEI ROBIN HOOD (R\$)
2002	7,2	27º	173.226,10	10.008.208,01
2003	9,75	11º	195.757,05	11.404.267,86
2004	19,8	3º	345.523,02	15.562.065,27
2005	27	1º	562.072,78	21.460.965,05
2006	12,40	13º	235.118,39	26.278.069,24
2007	33,50	1º	560.236,63	39.055.751,43
2008	32	2º	517.937,90	58.097.997,71
2009	36	2º	501.804,72	48.395.902,53
2010	40	1º	614.592,65	48.300.426,69
2011	51,40	1º	473.114,67	59.440.729,56
2012	58,99	1º	566.502,93	85.680.449,69
2013	30,20	3º	387.295,91	121.722.088,03
2014	52,30	1º	1.196.138,39	123.006.529,20
2015	25,13	5º	510.238,24	107.650.082,65
2016	51,13	2º	888.429,21	100.695.967,38
2017	58,50	1º	966.756,41	81.113.623,39
2018	58,45	1º	1.168.511,97	60.390.232,36
2019	66,28	1º	1.247.731,62	69.980.428,17
2020	66,35	1º	1.187.576,39	67.090.352,58

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IEPHA e da Fundação João Pinheiro, 2021.

\* Para fins de análise dos dados de repasses financeiros, serão considerados apenas os anos de 2002 a 2020, uma vez que a FJP e o IEPHA/MG não disponibilizam os valores repassados antes dessa data, apenas evidenciam as pontuações de cada município.

No ano de exercício de 2002, o município de Mariana recebeu 7,2 pontos, fazendo jus ao montante de R\$173.226,10. Ressalta-se que, nesse ano, o município não pontuou nos atributos relativos a ações de proteção, investimento e política cultural local. Ou seja, os pontos recebidos se referiram, unicamente, aos dossiês e laudos relativos aos tombamentos estaduais e federais<sup>154</sup>. Ademais, os municípios com tombamento em nível federal e/ou estadual não precisavam apresentar nenhuma documentação para receber a pontuação referente a esses bens, conforme se infere da própria nota explicativa disponível na pontuação definitiva do exercício (IEPHA/MG, 2021). Importante destacar que, nesse ano, o município não integrou o grupo dos 5 que mais receberam recursos do rateio.

No ano de 2004, com a implementação de uma nova deliberação normativa (DN nº 01/2004), que trouxe novidades em relação às exigências, especialmente acerca do atributo educação patrimonial, a pontuação do município quase triplicou (aumentou 275%), tendo

<sup>154</sup> Ver planilha de pontuação definitiva Exercício 2002, disponível em:

[http://www.iepha.mg.gov.br/images/Documentos/Programas/Pontuacao\\_Anos\\_Anteriores\\_ICMS/Pontuacao\\_De\\_finitiva\\_Exercicio\\_2002.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/Documentos/Programas/Pontuacao_Anos_Anteriores_ICMS/Pontuacao_De_finitiva_Exercicio_2002.pdf). Acesso em: 29 mai. 2021.

alcançado as notas máximas nos atributos política cultural local e inventário de proteção do acervo cultural. O montante recebido foi de R\$345.523,02.

Em 2007, houve um novo aumento na pontuação e arrecadação do município de Mariana, alavancado por um aumento na pontuação relativa aos tombamentos estaduais e federais (5 pontos relativos aos conjuntos arquitetônicos e paisagísticos e 2 pontos relativos a bens móveis), chegando a arrecadar o valor de R\$560.236,63.

**TABELA 7** – Paralelo entre a pontuação relativa aos tombamentos municipais, ao tombamento geral e à pontuação total no Programa ICMS Patrimônio Cultural de Mariana, entre os exercícios de 2002 a 2020\*.

<b>ANO/EXERCÍCIO</b>	<b>PONTUAÇÃO RELATIVA À TOMBAMENTO</b>	<b>PONTUAÇÃO RELATIVA A TOMBAMENTOS MUNICIPAIS</b>	<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>
2002	7,2	0	7,2
2003	7,2	0	9,75
2004	7,2	0	19,8
2005	7,2	0	27
2006	7,5	1	12,40
2007	9,6	1	33,50
2008	8,7	1	32
2009	9,9	3	36
2010	11,1	7	40
2011	35,3	11	51,40
2012	37,1	17	58,99
2013	46	13,8	30,20
2014	46	16	52,30
2015	52	22	25,13
2016	46	16	51,13
2017	52	22	58,50
2018	52	22	58,45
2019	52,33	22,33	66,28
2020	53	23	66,35

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IEPHA e da Fundação João Pinheiro, 2021.

Como se pode observar com base na Tabela 7, no ano de exercício de 2005, a pontuação relativa aos tombamentos em geral em Mariana correspondeu a 25,92% do total de pontos obtidos. Desses, nenhum ponto correspondia a tombamentos municipais. Conforme informação do Conselho de Patrimônio Cultural de Mariana<sup>155</sup> (COMPAT/Mariana), entre os meses de abril de 2005 a fevereiro de 2008, Mariana procedeu ao tombamento municipal de quatro bens patrimoniais, três inseridos na categoria de estruturas arquitetônico-urbanísticas e

<sup>155</sup> Criado por meio da Lei Municipal nº 1.728, de 18 de março de 2003.

outro na de conjuntos paisagísticos e arqueológicos<sup>156</sup> (COMPAT/Mariana, 2021), porém, os valores advindos desses tombamentos somente são contabilizados nos anos de exercício de 2007 a 2010.

Entre 2009 e 2010, Mariana procedeu ao tombamento de 5 bens, sendo quatro núcleos históricos e um bem móvel<sup>157</sup>. Tais atos administrativos trouxeram repercussão nos anos de exercício de 2011 e 2012, nos quais a pontuação relativa aos tombamentos municipais corresponderam a 31,16% e 45,82%, respectivamente. É de se ressaltar que o Núcleo Histórico Urbano de Santa Rita Durão, tombado em nível municipal em 2009, já possuía tombamento em nível estadual desde o ano de 1996. Da mesma maneira, o Núcleo Histórico do distrito sede de Mariana, tombado em nível municipal em 2010, possuía tombamento federal desde o ano de 1938. Percebe-se, neste caso, um aumento de cerca de 20% na pontuação em apenas dois anos. Ainda cabe salientar que, de acordo com as DN do IEPHA/MG correspondente aos períodos, os núcleos históricos tombados pontuavam por duas vezes: primeiro, no quadro III, referente aos Dossiês de Tombamento e Laudos de Estado de Conservação, no atributo núcleo histórico (NH), e, segundo, no quadro IV, referente às Ações de Proteção e Investimento, no atributo núcleo histórico (NH). Além disso, também pontuavam enquanto tombamento em nível estadual e federal.

O que se observa é que o município de Mariana passou a realizar um número relevante de tombamentos municipais e sobre bens que já possuíam proteção por meio de instrumentos jurídicos, quer em nível estadual ou federal. Isso oportunizou um aumento significativo de repasses relativos ao critério patrimônio cultural.

Outro momento de extrema relevância na análise dos dados referentes ao município de Mariana é o salto quantitativo, tanto em pontuação como em valores recebidos, ocorrido entre os anos de 2013 e 2014. No ano de exercício de 2013, o município recebia 46 pontos relativos aos tombamentos em geral, sendo 16 deles relativos aos tombamentos municipais. Nesse exercício, arrecadou R\$510.238,20, tendo como pontuação final 30,2 pontos. Já no ano de exercício de 2014, o município alcançou 52,30 pontos, aumentando em 308,84% os valores arrecadados em relação ao ano de exercício anterior.

---

<sup>156</sup> Foram tombados a Estação Ferroviária de Mariana, o Sobrado “Pedro Aleixo” no distrito de Bandeirantes, o Sobrado no distrito de Monsenhor Horta, na categoria estruturas arquitetônico-urbanísticas, e o Sítio Arqueológico do Morro de Santana e Santo Antônio, na categoria de conjuntos paisagísticos e arqueológicos (COMPAT, 2021).

<sup>157</sup> Foram tombados os Núcleos Históricos Urbanos do distrito de Santa Rita Durão (abril/2009), do distrito de Monsenhor Horta (dezembro/2010), do distrito de Padre Viegas (dezembro/2010) e da sede do município (janeiro de 2010), além do Órgão Arp Schnitger da Catedral da Sé de Mariana (abril/2009).

Observa-se que, de maneira geral, o que mudou de um ano de exercício para o outro foi o peso do quadro IV (investimentos realizados nos bens culturais tombados em nível municipal). No exercício de 2013, por sua vez, a porcentagem para cálculo da pontuação foi de 10%, enquanto que no exercício de 2014 essa porcentagem subiu para 70%. Ressalta-se que, mesmo havendo uma redução nas pontuações relativas aos atributos Existência de Planejamento e Política Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural e outras ações – PCL – Quadro I (de 2,8 para 2,1 pontos), Educação Patrimonial (EP) – Quadro V (de 2,0 – nota máxima possível de ser alcançada para 0,2), FUMPAC – Quadro VII (de 3,0 – nota máxima possível de ser alcançada para 0 – não foi pontuado) e mantendo-se a nota relativa ao Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural elaborado pelo Município – IPAC – Quadro II (2,0), o município de Mariana alcançou um montante de R\$1.196.138,39 em repasse de recursos e o primeiro lugar na pontuação entre os municípios mineiros.

Tal fenômeno pode ser explicado pelo fato de o município de Mariana ter realizado, no ano de 2012, dois tombamentos de Núcleos Históricos Urbanos em distritos, Furquim e Camargos, ação que agregou ainda mais pontuação nos atributos que se correlacionam com os tombamentos municipais. O que se verifica é a possibilidade de que a política do ICMS Patrimônio Cultural esteja induzindo os municípios que mais receberam repasse a supervalorizarem os atributos que envolvam tombamento, em detrimento de outros, como educação patrimonial e obras de conservação e restauração. Tal atitude corresponde à mercantilização do patrimônio cultural local.

Outro fato notório é que, compulsando o site<sup>158</sup> e as atas de reuniões do COMPAT/Mariana, observa-se que nenhum desses tombamentos foram encaminhados por iniciativa do referido conselho e sequer passaram por votação no referido órgão. Esse fato sugere um total afastamento da participação da sociedade civil e do caráter democrático e representativo dessas decisões.

Não se pode afastar, porém, a ideia de que, ainda que permeada por uma intenção preponderantemente financeira e tendenciosa à mercantilização do patrimônio cultural local, embasada pela máxima de que quanto maior o número de tombamentos, maior a pontuação que pode ser atingida pelo município, Mariana passou a implementar uma política municipal voltada para a proteção do patrimônio local, de acordo com as diretrizes delineadas pelo IEPHA/MG. Porém, para se considerar uma política pública eficaz socialmente e

---

<sup>158</sup> No link “Iniciativas do COMPAT” apenas são descritas ações a partir do ano de 2013.

juridicamente eficiente, ainda falta a participação social para proteger e valorizar os símbolos culturais representativos de suas identidades e memórias.

### **5.3 É possível compatibilizar o Programa ICMS Patrimônio Cultural com a nova abordagem do direito ao patrimônio cultural?**

O conceito de patrimônio cultural encontra-se embasado pelo novo direito ao patrimônio cultural e pelas diretrizes democráticas postuladas por Boaventura de Souza Santos para o Estado Democrático de Direito. Tal perspectiva requer a legítima e efetiva participação social tanto na proteção e promoção quanto (e principalmente) na nomeação dos bens que devem integrar o patrimônio cultural. Além disso, as políticas públicas estatais, como o Programa ICMS Patrimônio Cultural, podem ser influenciadas pelos estímulos gerados pelo funcionamento da economia como um todo. Tendo em vista esse cenário, pergunta-se: é possível articular as demandas por reconhecimento da pluralidade cultural e dos bens realmente relevantes culturalmente para as comunidades com as dinâmicas onde as motivações econômicas podem se sobrepor às motivações simbólicas e de representatividade social?

Posto isso, interessa destacar a delicada e necessária articulação entre as decisões políticas e a atividade de nomeação dos bens culturais a serem patrimonializados, já que a possível articulação entre esses objetivos perpassa o incentivo ao planejamento do desenvolvimento econômico urbano em equilíbrio com as aspirações de preservação dos bens culturais. Seria possível compatibilizar as representações construídas a partir desses bens culturais sem silenciar a diversidade e a heterogeneidade culturais próprias das comunidades?

A pretensa resposta é a de que, se motivadas pelos *nudges* adequados às finalidades almejadas, as escolhas dos gestores públicos em relação ao patrimônio cultural podem ser social, cultural e sustentavelmente mais eficientes. Em outros termos, a análise busca averiguar se as normas jurídicas de repasse de recursos, com base no critério patrimônio cultural, são estímulos eficientes para gerar o efetivo incentivo à preservação do patrimônio cultural.

Avaliando os efeitos das normas jurídicas na mudança dos comportamentos humanos, em resposta a elas, é possível perceber que as adequações realizadas pelas deliberações normativas do IEPHA/MG têm como finalidade a harmonização entre as normas jurídicas e

os objetivos para os quais foram criadas, garantindo segurança aos cidadãos e respeito pelo Estado Democrático de Direito.

Aplicando as ferramentas teóricas possibilitadas pela transdisciplinariedade entre o Direito e a AED Comportamental, verifica-se que o Estado de Minas Gerais, por meio de instituições específicas (IEPHA/MG e FJP), atua como arquiteto de um ambiente de escolhas na medida em que, devido a estímulos e contrapartidas de recursos tributários, influencia as decisões dos gestores nos municípios, dos conselhos de patrimônio cultural e das próprias pessoas que compõem as comunidades, no sentido de alcançar a finalidade das normas propostas, a saber, a municipalização das responsabilidades com o patrimônio cultural.

Destaca-se o poder e a capacidade dessas instituições em interferir nas relações entre as comunidades locais e seus bens, podendo influenciar leituras e interpretações sobre a região mineira, a partir das patrimonializações por meio dos instrumentos jurídicos. “Nessa perspectiva, o IEPHA/MG, revelando-se como lugar enunciativo sobre o patrimônio, mostra-se capaz de influenciar decisões e julgamentos sobre o que pode ser preservado por parte das instâncias locais” (SOUZA, 2013, p. 65).

Também não se pode deixar de revelar que, enquanto arquiteto de um ambiente de escolhas, o Estado deve estimular uma mudança no comportamento das pessoas com o objetivo de conduzir a sociedade de uma situação a outra, com o menor gasto de recursos possível. No presente caso em análise, o Estado de Minas Gerais faz isso por meio de normas jurídicas e repasses financeiros, os quais permitem certas manobras políticas para aumentar os recursos recebidos, já que leva o gestor a escolher políticas públicas embasado na possibilidade de aumento de recursos financeiros, prática fomentada pelo próprio regramento do programa. Em outros termos, os bens culturais tratados como patrimônio pelos municípios se articulam à definição estatal do que é patrimônio cultural, passando pelo julgamento e decisão do Estado através de suas ferramentas administrativas e/ou jurídicas (SOUZA, 2013).

Apesar de as deliberações normativas apontarem para a redução paulatina dos percentuais atribuídos aos critérios relacionados às atividades econômicas, a política de descentralização acabou ampliando o poder dos gestores municipais no que tange à determinação do que viria a ser bem cultural a ser preservado ou não por meio dos instrumentos jurídicos existentes. Para aderir à política proposta pelo Estado de Minas Gerais, é necessário um investimento financeiro considerado relativamente baixo em relação aos recursos recebidos (ARIMATÉIA, 2010).

Com a possibilidade de aumentar a pontuação a partir de ações locais, os gestores perceberam no tombamento, no inventário e em registros municipais (especialmente no tombamento, conforme se demonstrou no caso de referência estudado) uma forma de ampliar os recursos advindos do Programa ICMS Patrimônio Cultural. Por isso, é importante que o IEPHA/MG se atente para evitar que a supervalorização da representatividade econômica do tombamento nos municípios que mais recebem repasses oriundos do critério patrimônio cultural desestimule as ações que envolvem os outros atributos, a exemplo da educação patrimonial e de obras de conservação e restauração (TCE/MG, 2020).

Assim, ao se indagar se os efeitos ou consequências do Programa ICMS Patrimônio Cultural são as desejadas ou previstas, não se pode rejeitar o fato de que a mercantilização do patrimônio cultural seja uma externalidade negativa e perversa à qual o programa deu origem. Para além desse efeito indesejado, que diz muito mais acerca dos gestores públicos municipais do que sobre a própria norma do Programa ICMS Patrimônio Cultural, a Lei Robin Hood trouxe impactos positivos, os quais permitem considerá-la como uma norma juridicamente eficiente e socialmente eficaz.

A título de exemplo desses resultados favoráveis, pode-se citar o pioneirismo na inclusão do critério patrimônio cultural para fins de repasse, o qual sugere, como já dito, um reconhecimento da importância do direito ao patrimônio cultural como propiciador do bem-estar das comunidades, pois se pauta pela promoção do desenvolvimento humano, social, econômico e cultural. Ademais, ao propiciar a participação de todos os municípios mineiros, a Lei Robin Hood demonstra que a concepção de patrimônio cultural não está mais ligada à monumentalidade e à excepcionalidade, mas possui representatividade e valor no cotidiano de todos os cidadãos que constituem determinada comunidade. Por menor que seja o município mineiro, ele sempre terá algo a contar, um saber, um fazer que acrescenta algo à realidade de toda a sociedade, que deve ser usufruído pela comunidade atual e preservado para as gerações futuras (RAMOS, 2020).

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), quando da emissão do relatório de levantamento sobre a gestão e os riscos associados à preservação do patrimônio cultural edificado de Minas Gerais e municípios, no ano de 2020, apontou:

Constata-se, assim, a ressignificação do que é o patrimônio cultural. Não mais somente os bens patrimoniais têm parte na agenda do Estado (e de todo o sistema de proteção), mas todos os bens com origem popular identificados como de valor cultural. O bem cultural, portanto, não fica mais a cargo de sua expressão econômica, tão somente, ou em função dos documentos que fizeram a construção histórica do Brasil. Aqui, coteja-se o sentido coletivo da cultura, sua expressão sociológica, de cunho memorial e identitário (TCE/MG, 2020, p. 20).

Dessa maneira, verifica-se uma sensível ampliação na compreensão do que é o patrimônio cultural, permeada por uma nova epistemologia do direito ao patrimônio cultural e das normativas ligadas ao Programa ICMS Patrimônio Cultural. Caso contrário, os benefícios econômicos poderiam permanecer preponderantes sobre os demais fatores socioculturais que determinam a proteção e a promoção do patrimônio cultural em Minas Gerais.

Outra consequência que não pode deixar de ser citada é a eficácia da política pública na forma descentralizada via Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural em Minas Gerais.

Pode-se supor, nessa perspectiva, que o IEPHA/MG procurou induzir a realização de políticas mais democráticas através das experiências dos conselhos, procurando garantir a participação da sociedade nos processos de julgamento sobre o que poderia ser preservado como patrimônio para a comunidade (SOUZA, 2013, p. 75).

Ainda que com a finalidade de melhor pontuar no programa e aumentar os repasses, inúmeros municípios criaram e mantiveram ativos os seus conselhos, fato que remete a uma melhor articulação entre o Estado e a sociedade civil, a uma maior aproximação dos bens culturais às comunidades que integram. Tal fato também direciona a atenção para dinâmicas que refletem as experiências coletivas sobre os bens culturais, sinalizando para o caráter democrático dessa política pública. Numa apreciação acerca do programa, Jurema Machado (2010) enfatiza:

No início, alguns criticavam a motivação excessivamente pragmática das prefeituras que, na base de um "toma lá, dá cá", aderiam à construção de conselhos, inventários e tombamentos. Mas, como na maioria das cidades, essa era uma demanda presente nas comunidades e, até então, não recepcionada pelo poder público, esse estímulo inicial foi decisivo. Hoje conceitos aparentemente sofisticados como o próprio conceito de patrimônio, de tombamento, de inventário e de política municipal de proteção estão difundidos, de forma consistente, em mais de 600 municípios de Minas. O IEPHA é seguramente o órgão estadual que mais conhece o acervo do seu estado e as informações lhe chegam anualmente por iniciativa dos municípios que querem ser valorados para receber os recursos da Lei (MACHADO, 2010, *on-line*).



Assim, considerando ser obrigação do Estado garantir à sociedade o exercício do direito à identidade cultural, promover a preservação de bens de natureza material e imaterial e a efetiva implementação de uma política de preservação de bens representativos da cultura mineira em suas diversas manifestações, contextos e épocas, é possível verificar que as políticas públicas enviasadas pelo Programa ICMS Patrimônio Cultural constituem instrumentos capazes de auxiliar na efetividade e na sustentabilidade da política estadual de proteção ao patrimônio cultural mineiro (TCE/MG, 2020).

Não se pode deixar de considerar que o patrimônio cultural é uma construção feita a partir das identidades e memórias e será mais democrático e socialmente justo se resultar de um processo de construção coletiva. Tampouco se deve ofuscar a ideia de que o valor cultural de um bem é o que impõe sua preservação, independentemente de ele ser protegido por instrumento jurídico ou não. Portanto, ao promover uma comparação entre os custos da decisão pública e os benefícios e consequências que esta pode trazer ao corpo social, é crucial que a administração pública, em diálogo com a sociedade civil, estabeleça as diretrizes para a escolha de quais bens culturais serão contemplados na alocação de recursos.

Considerando a importância da participação popular no que se refere às políticas públicas relativas à preservação do patrimônio cultural, a sociedade civil configura-se como ferramenta indispensável à salvaguarda do tema, ao passo que a interação entre sociedade civil e Estado na definição das prioridades relativas à proteção do patrimônio cultural é a expressão mais latente de processo democrático nessa seara (TCE/MG, 2020). A participação ativa dos munícipes quando se trata de patrimônio cultural é medida que se impõe em face da proximidade do morador com o objeto sob proteção, ampliando o sentimento de pertencimento dos cidadãos para com esses bens culturais. Ademais, sob o prisma da AED Comportamental,

a conjugação de esforços para valorizar o patrimônio cultural de um dado local, contribui para torná-lo mais limpo, menos violento, turisticamente mais atrativo, além dos ganhos que não podem ser mensurados, tais como o sentimento de bem-estar dos cidadãos em seu município de residência (TCE/MG, 2020, p. 126-128).

Dessa maneira, pode-se verificar que, se as decisões forem evidenciadas por um raciocínio reflexivo, embasado pelo respeito à diversidade e à consciência de que o patrimônio cultural deve ser protegido na medida de sua representatividade e valoração por parte das mais diversas comunidades que integram a sociedade, é possível alcançar as exatas

finalidades desejadas pelas normas jurídicas a serem aplicadas, bem como uma distribuição mais eficiente dos recursos oriundos do Programa ICMS Patrimônio Cultural.

## 6 CONCLUSÃO

Pouco adianta um arcabouço de legislações e instrumentos jurídicos de proteção estatal ao patrimônio cultural se os bens considerados de relevante valor cultural pelas mais diversas comunidades que integram a sociedade brasileira não estão sendo protegidos. Para sanar tal contenda, é necessário que o poder social e estatal sejam compartilhados de maneira a tornar possível a preservação das mais diversas identidades e memórias culturais. É essencial balancear o crescimento econômico, o desenvolvimento sustentável e a promoção e proteção ao patrimônio cultural, a partir de um acordo comunicativo entre os sujeitos participantes.

Feito isso, é necessário conciliar as práticas democráticas de soberania popular, a participação social ativa e os valores socioculturais inerentes ao direito ao patrimônio cultural com as políticas públicas e as práticas contemporâneas de desenvolvimento sustentável e de mercantilização desse patrimônio.

Para tanto, destaca-se a necessidade da legítima e efetiva participação democrática do povo nos mecanismos de produção e controle do direito e das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder estatal. Tal necessidade é especialmente embasada pela ideia do direito emancipatório, participativo, pluralista e aberto, vinculada à noção de comunidades e voltada à potencial emancipação social, na luta pelo reconhecimento igualitário das diferenças, proposta teórica de democracia orquestrada por Boaventura de Sousa Santos. Afinal, o respeito e o reconhecimento da diversidade cultural são a base para uma autêntica democracia.

Observou-se que o patrimônio cultural possui um duplo sentido na relação existente entre o poder público e as comunidades, podendo ser utilizado como dispositivo de poder e como ferramenta de resistência. Sendo assim, o direito ao patrimônio cultural pode incentivar as transformações democráticas a partir da introdução de novas leituras dos valores e princípios sociais de determinada comunidade, tendo a cidadania como motor impulsionador e funcionando a partir do engajamento social comprometido com os direitos de todos e com a alteridade.

A dinâmica social que permeia o conceito do novo direito ao patrimônio cultural, o sistema de referência às identidades, à ação, às memórias coletivas dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, e portador de valores socioculturais representativos da mais plural diversidade da sociedade brasileira, demonstrou que a mercantilização desses

bens, considerados de relevante valor cultural, pode se tornar uma ameaça ao seu reconhecimento como instrumento passível de consolidar a democracia.

Revelou-se a necessidade de observar que o real crescimento sustentável somente poderia ocorrer se atrelado às questões que pudessem acautelar a não exaustão dos bens culturais disponibilizados e utilizados pela sociedade. Ao mesmo tempo, demonstrou-se também que a proteção jurídica dos bens considerados de relevante valor cultural não deve se dar pelo valor financeiro que deles podem decorrer. É forçoso reconhecer que o patrimônio cultural, resultado de uma produção coletiva, é integrador e potencial instrumento de valorização das mais diversas culturas das comunidades que integram um espaço de convivência democrática.

Pelos argumentos expostos ao longo da pesquisa, dizer que o patrimônio cultural é sustentável significa muito mais que enunciar a seara econômica que dele pode decorrer. Significa certificar que ele atenda aos requisitos sociais, ambientais, culturais, jurídicos, políticos e econômicos que envolvem o desenvolvimento sustentável. Utilizar-se da falácia de que somente será sustentável o patrimônio cultural que possa gerar retorno financeiro não pode ser aceito como critério para proteção e promoção do patrimônio cultural brasileiro.

E não se trata de ignorar os potenciais econômicos ligados ao patrimônio cultural, como dito anteriormente, mas é imperativo assimilar a sustentabilidade como diretriz que promove o desenvolvimento compatível com a universalização dos direitos e da dignidade dos seres vivos em geral.

É necessário adequar as propostas do desenvolvimento sustentável ao direito ao patrimônio cultural, evidenciando o protagonismo dos valores socioculturais e das relações humanas em um ambiente onde, geralmente, os interesses financeiros prevalecem. Trata-se aqui de considerar o patrimônio cultural como bem jurídico passível de ser estimado como um recurso da cidadania dentro dos conceitos do Estado Democrático de Direito, acatando o patrimônio cultural como instrumento vivo, que cria elos sociais entre as gerações, alimenta a criatividade humana e contribui para a geração de bem-estar social.

Se a ideia de referência cultural coloca em evidência os sujeitos do patrimônio, o discurso sobre o desenvolvimento sustentável é incorporado trazendo consigo uma discussão sobre os usos e consequências da proteção desses bens considerados de expressivo valor cultural, abordando uma preocupação com a melhoria das condições de vida da população, a partir da valorização de seus bens culturais. Portanto, a efetiva participação dos envolvidos diretamente com o patrimônio cultural pode evitar que o mercado financeiro direcione o que

deve e o que não deve ser preservado e promovido, além de como essa preservação e promoção devem ocorrer.

Para melhor interpretar a relação representada entre o direito ao patrimônio cultural, as consequências de sua mercantilização e a eficiência das normativas de proteção e promoção ao patrimônio cultural, optou-se pela utilização das ferramentas da AED Comportamental, não com o objetivo de apresentar respostas definitivas para os problemas jurídicos apresentados, de forma a superestimar suas potenciais contribuições e subestimar seus limites. Mas essa interação entre o Direito e a Economia acarretou no enriquecimento da gramática jurídica, permitindo entender como as normas podem ou não gerar estímulos para os comportamentos voltados ao bem-estar, alcançar objetivos esperados e induzir externalidades positivas, fato que oferece novas ferramentas conceituais e abre novos caminhos para a pesquisa em Direito, a partir da avaliação da eficácia social das normas aplicadas.

Com o intuito de analisar se as políticas públicas de proteção e promoção do patrimônio cultural estão gerando os comportamentos esperados para alcançar a sua finalidade original, qual seja, a de realizar a proteção e a promoção dos bens culturais que, de fato, são relevantes e representativos das mais diversas comunidades que integram a sociedade brasileira, verificou-se que, se embasadas por um raciocínio reflexivo, as escolhas discricionárias administrativas relacionadas ao patrimônio cultural, que apreciem uma reflexão cuidadosa das opções disponíveis e suas respectivas consequências, podem ser mais eficientes do ponto de vista dos valores sociais e da representatividade do direito ao patrimônio cultural, afastando a preponderância da sua mercantilização.

Assim, se há uma nova concepção do direito ao patrimônio cultural e das formas às quais são aplicadas as mais diversas identidades sociais, também há de se aventar uma nova epistemologia de análise das consequências jurídicas, tanto no que tange à eficácia dessas normas postas quanto aos comportamentos humanos que delas podem decorrer. Portanto, para evitar que uma decisão pública seja manipulada negativamente por técnicas de *nudge*, é muito importante garantir o respeito à base democrática e à pluralidade dos atores que compõem a sociedade brasileira.

Dessa maneira, para analisar a relevância da eficiência jurídica e da eficácia social das políticas culturais no Estado de Minas Gerais, adotou-se como parâmetro de análise a política pública de repasse aos municípios mineiros oriundos da arrecadação do ICMS, baseado no critério patrimônio cultural. O programa estimula as ações de salvaguarda dos bens protegidos pelos municípios, por meio do fortalecimento dos setores responsáveis pelo patrimônio das

idades e de seus respectivos conselhos, em uma ação conjunta com as comunidades locais. O objetivo é incluir uma nova epistemologia transdisciplinar que limite e passe a embasar as decisões dos gestores públicos, fugindo do exclusivo direcionamento financeiro, a fim de que sejam exemplos da interação entre Estado e sociedade civil na democracia brasileira.

O caso de referência do Programa ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais validou a percepção de que, para que seja implementado de maneira juridicamente eficiente e socialmente eficaz, o conteúdo das normativas relativas à proteção e à promoção ao patrimônio cultural requerem a absorção de seus objetivos principais pelos gestores públicos municipais. Se, de fato, os objetivos tendem à absorção da diversidade cultural mineira, outro caminho não há a não ser aquele que permita a participação ativa do povo nas decisões administrativas e políticas, numa demonstração de respeito ao direito ao patrimônio cultural enquanto instrumento consolidador da democracia.

Observou-se que as diretrizes e deliberações normativas publicadas, anualmente, pelo IEPHA/MG inclinam-se a retirar o foco exclusivo do retorno financeiro, possibilitando beneficiar aquelas ações que se mostram mais integrativas e democráticas das mais diversas comunidades mineiras.

O estudo do caso emblemático do município de Mariana demonstrou que, ainda que as deliberações e normativas ligadas ao Programa ICMS Patrimônio Cultural possam representar um avanço na ampliação da participação democrática do povo nas decisões relativas aos bens culturais, a mercantilização desses é uma realidade perversa, oportunizada pelas normas estaduais de proteção, as quais conferem uma significativa pontuação aos instrumentos jurídicos de proteção municipal, especialmente para o tombamento, conferindo expressivos repasses de recursos que podem levar à derrogação dos reais motivos pelos quais os bens culturais devem ser protegidos, quais sejam, seu valor e representatividade para as comunidades.

Revisitando o Programa ICMS Patrimônio Cultural e considerando as formas pelas quais os municípios mineiros vêm se apropriando de seu patrimônio cultural, numa tendenciosa direção à mercantilização do patrimônio cultural local, é necessário se atentar para o caráter democrático e representativo que deve absorver todas as decisões administrativas e políticas relativas ao patrimônio cultural, caso contrário, corre-se o risco de os benefícios econômicos serem preponderantes sobre os demais fatores que levam a proteger o patrimônio cultural em Minas Gerais.

Não se pode esquecer que o direito ao patrimônio cultural, por meio de suas experiências políticas e sociais democráticas, contribui para o reconhecimento da diversidade cultural e, enquanto ferramenta de resistência, propicia a transmissão dos mais plurais conhecimentos. Portanto, como sugestão para se alcançar uma política pública mais inclusiva e democrática, no que tange ao Programa ICMS Patrimônio Cultural, sugere-se considerar as deliberações dos conselhos municipais para a pontuação no programa; tornar todos os conselhos municipais de patrimônio cultural deliberativos, para que possam definir, com autonomia, onde e como aplicar os recursos do Programa ICMS Patrimônio Cultural; e pontuar com percentagem maior as manifestações das comunidades ocultadas. Somente se inspirados pelos estímulos corretos, os comportamentos voltados à proteção e à promoção do patrimônio cultural em Minas Gerais poderão alcançar seus objetivos.

Notou-se que, apesar de as deliberações normativas apontarem para a redução paulatina dos percentuais atribuídos aos critérios relacionados às atividades econômicas, a política de descentralização acabou ampliando o poder dos gestores municipais no que diz respeito à determinação do que viria a ser bem cultural a ser preservado ou não, por meio dos instrumentos jurídicos existentes. Constatou-se, também, que o Estado de Minas Gerais, por meio de instituições específicas (IEPHA/MG e FJP), atua como arquiteto de um ambiente de escolhas, uma vez que possui a capacidade de interferir nas relações entre as comunidades locais e seus bens, podendo influenciar leituras e interpretações sobre a região mineira a partir das patrimonializações por meio dos instrumentos jurídicos de proteção patrimonial. Ademais, os estímulos e contrapartidas de recursos tributários influenciam as decisões dos gestores nos municípios, dos conselhos de patrimônio cultural e das próprias pessoas que compõem as comunidades, no sentido de alcançar a finalidade das normas propostas.

Quanto à análise das consequências do Programa, pode-se dizer que a mercantilização do patrimônio cultural é uma externalidade negativa e perversa à qual o programa deu origem. Para além desse efeito indesejado, a política pública de inclusão do patrimônio cultural como um critério para o rateio do ICMS no Estado de Minas Gerais trouxe impactos positivos os quais permitem considerá-la como uma norma juridicamente eficiente e socialmente eficaz.

Argumentou-se que, se as decisões forem evidenciadas por um raciocínio reflexivo, embasado pelo respeito à diversidade e à consciência de que o patrimônio cultural deve ser protegido na medida de sua representatividade e valoração por parte das mais diversas comunidades que integram a sociedade, é possível alcançar as exatas finalidades desejadas pelas normas jurídicas a serem aplicadas, bem como distribuir de forma mais eficiente os

recursos oriundos do Programa ICMS Patrimônio Cultural, afastando a proeminência do fator financeiro e aproximando as comunidades dos bens culturais mais representativos de seus valores.

Por fim, não se pode deixar de realçar o contexto em que a presente pesquisa foi realizada. Sua produção e sua finalização ocorreram durante uma pandemia sem precedentes no mundo, que subverteu o conceito de desenvolvimento e sustentabilidade para um sentido quase unidirecional, focado na economia. Além disso, vive-se um cenário de potencialização do processo de precarização da cultura, iniciado antes da pandemia pelas próprias políticas do governo federal. Vive-se sob o governo de um presidente da República que publicamente apoia causas que retiram direitos e incitam ódio e violência contra diversas minorias. Substitui indiscriminadamente os cargos de chefias nas instituições técnicas por indicações políticas. Deliberadamente silencia as vozes da maioria minorizada em favor de um poderio econômico. A Administração Pública é transformada numa empresa privada de marketing e propaganda. Setores conservadores que entendem algumas manifestações culturais como óbice ao desenvolvimento são apoiados e incentivados, empecilho este que deve ser derrotado a qualquer custo. Nessa imensidão de país que representa o Brasil, a cultura, definitivamente, não é algo homogêneo, o que requer um cuidado redobrado para garantir o respeito à diversidade cultural e à democracia.



## 7 REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 79-90, mai. 1999.

ALMEIDA, Leonardo Monteiro Crespo de. As estratégias políticas e os valores da democracia: reflexões sobre transformações sociais e a novos direitos a partir dos trabalhos de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, p. 240-266, 2014.

ALVES, Giovani Ribeiro Rodrigues. Economia comportamental. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 75-84.

AREAS, Patrícia de Oliveira *et al.* Agricultura familiar e patrimônio cultural: possibilidades para uma relação entre tradição, inovação e desenvolvimento. In: CONFERÊNCIA ANPROTEC 2018 AGRO: negócio, tecnologia e inovação. **Anais [...]**. Goiânia, 2018. p. 259-277.

ARIMATÉIA, Karine de. O ICMS Cultural como estratégia de indução para descentralização de políticas de patrimônio cultural. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 165-201, jan./jun. 2010.

AZEVEDO, Paulo Ormindo David de Azevedo; CORRÊA, Elyane Lins. (Orgs.). **Estado e sociedade na preservação do patrimônio**. Salvador: EDUFBA, 2013.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; CASTRO, Júnior Ananias. O Estado Democrático de Direito e a efetivação dos direitos sociais: o fenômeno da judicialização da saúde. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 203, p. 127-141, jul./set. 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/507418/001017716.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 out. 2018.

BARACHO, Anna Sophia Barbosa. **Patrimônio sustentável: reflexões sobre as melhores práticas anglo-saxônicas aplicadas a edificações culturais**. 2013. Dissertação (Mestrado em ambiente construído e patrimônio sustentável) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

BARBOSA, Frederico. Direitos humanos, patrimônio cultural e políticas públicas. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra. (Orgs.). **Bens culturais e direitos humanos**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2015. p. 73-104.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **O Estado (in) transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. O direito à informação socioambiental na sociedade do consumo. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega. (Orgs.). **Direito Ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 263-275.

BARROS, José Marcio; BEZERRA, Jocastra Holanda. **Gestão Cultural e Diversidade: do pensar ao agir**. Belo Horizonte: Editora UEMG, 2018.

BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BENHAMOU, Françoise. **Economia do patrimônio cultural**. Trad. Fernando Kolleritz. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2016.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. São Paulo: Manole, 2003.

BENTO, Soraia da Conceição das Graças. Intervenção estatal no patrimônio cultural: proteção, ressignificação, engessamento cultural e biopolítica. In: DOARTE, Luciano Chinda. **Nem tudo para todos: estudos sobre patrimônio cultural e violências no mundo contemporâneo**. Curitiba: Instituto Memória - Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2020. p. 452-470.

BENTO, Soraia da Conceição das Graças; CAMPOS, Gabrielle Luz. Intervenção estatal no patrimônio cultural: proteção, ressignificação, engessamento cultural e necropolítica. In: LISBÔA, Natália de Souza. **Igualdade na diversidade**. Belo Horizonte: Intia Via Editora LTDA, 2020. p. 3870-4191.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica Barros de Lima; CARSALADE, Flávio Lemos. A política do ICMS Patrimônio Cultural em Minas Gerais como instrumento de indução à descentralização de ações de política pública no campo do patrimônio: potencialidades e limites. **Caderno da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 16, n. 25, p. 133-179, 2014.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; STARLING, Mônica Barros de Lima; SOUZA, Nícia Raies Moreira de. A descentralização das ações na área do patrimônio cultural: o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 14. **Anais eletrônicos [...]**. Universidade Federal de Minas Gerais, Diamantina, 2010. Disponível em:

<[http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2010/D10A013.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A013.pdf)>.

Acesso em: 18 mar. 2021.

BIJOS, Leila Maria da Juda; JÚNIOR, Carlos Humberto Prola; TABAK, Benjamin Miranda. Direitos dos índios: um olhar da análise econômico-comportamental do direito. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2458-2481, 2017.

BISPO, Mariana Nascimento. Políticas públicas e o patrimônio histórico: das primeiras ações a economia da cultura. **Revista Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 94-107, 2011. Disponível em:

<[http://www.contemporanea.uerj.br/pdf/ed\\_17/contemporanea\\_n17\\_07\\_bispo.pdf](http://www.contemporanea.uerj.br/pdf/ed_17/contemporanea_n17_07_bispo.pdf)>. Acesso em: 27 mai. 2020.

BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. Princípio da eficiência. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O que é análise econômica do direito**: uma introdução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 27-36.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTELHO, Tarcísio Rodrigues. Patrimônio cultural e gestão das cidades: uma análise da Lei do ICMS Cultural de Minas Gerais. **Habitus**, Goiânia, v. 4, n.1, p. 471-492, jan./jun. 2006.

BRAGA, Janine de Carvalho Ferreira; SALDANHA, Bianca de Souza. O direito cultural como elemento emancipatório e civilizatório e a efetivação da proteção do patrimônio cultural no Brasil. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 23. **Anais eletrônicos [...]**. Florianópolis, 2014. p. 330-350. Disponível em: <[https://www.academia.edu/24377880/O\\_Direito\\_Cultural\\_como\\_elemento\\_emancipat%C3%B3rio\\_e\\_civilizat%C3%B3rio\\_e\\_a\\_efetiva%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_prote%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_patrim%C3%B4nio\\_cultural\\_no\\_Brasil](https://www.academia.edu/24377880/O_Direito_Cultural_como_elemento_emancipat%C3%B3rio_e_civilizat%C3%B3rio_e_a_efetiva%C3%A7%C3%A3o_da_prote%C3%A7%C3%A3o_do_patrim%C3%B4nio_cultural_no_Brasil)>. Acesso em 29 mai. 2020.

BRASIL. Decreto de 6 de junho de 1818. Crêa um Museu nesta Côrte, e manda que elle seja estabelecido em um predio do Campo de Santa'Anna que mande comparar e incorporar aos proprios da Corôa. In: **Collecção das Leis do Brasil de 1818**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18332>>. Acesso em: 31 de mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 22.928**, de 12 de julho de 1933. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-publicacaooriginal-80541-pe.html>>. Acesso em: 1º abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 16 de julho de 1934, Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 1º abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 25**, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.551**, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.&text=Art.&text=tratam%20os%20arts.,182%20e%20183%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.&text=Art.&text=tratam%20os%20arts.,182%20e%20183%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei.)>. Acesso em: 22 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.753**, de 12 de abril de 2006. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003. Brasília, DF. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.177**, de 1º de agosto de 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6177.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.364**, de 29 de novembro de 2016. Eleva o Rodeio, a Vaquejada, bem como as respectivas expressões artístico-culturais, à condição de manifestação cultural nacional e de patrimônio cultural imaterial. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13364.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13364.htm)>. Acesso em: 9 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 8.240**, de 9 de agosto de 2017. Altera a Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, para incluir o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestação cultural nacional e elevar essas atividades à condição de bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e para dispor sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1584732&filena me=PL+8240/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1584732&filena me=PL+8240/2017)>. Acesso em: 9 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.873**, de 17 de setembro de 2019. Altera a Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, para incluir o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestação cultural nacional, elevar essas atividades à condição de bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e dispor sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13873-17-setembro-2019-789120-publicacaooriginal-159051-pl.html>>. Acesso em: 9 set. 2020.

BUARQUE, Sérgio Cavalcanti. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1999a.

\_\_\_\_\_. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999b.

CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. Política cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 58, p. 137-156, jun. 2014. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/cb23/9fe8a17c1e9d210515dba785913cd133e7d9.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Políticas culturais: olhares e contextos**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2015. Disponível em: [http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2015/05/Politicaculturais02\\_v07.pdf](http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2015/05/Politicaculturais02_v07.pdf). Acesso em: 27 mai. 2020.

CAMARGO, Haroldo Leitão. **Patrimônio histórico e cultural**. São Paulo: Aleph, 2002.

CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de Campos. **Imaterialidade do Patrimônio e Identidade Social: uma análise da lei “Robin Hood” de Minas Gerais**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

CAMPOS, Juliano Bitencourt; PREVE, Daniel Ribeiro; SOUZA, Ismael Francisco de. (Orgs.). **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade**. Curitiba: Multideia, 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/26755853/Livro\\_Volume\\_I\\_Patrim%C3%B4nio\\_cultural\\_direito\\_e\\_meio\\_ambiente\\_um\\_debate\\_sobre\\_a\\_globaliza%C3%A7%C3%A3o\\_cidadania\\_e\\_sustentabilidade?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/26755853/Livro_Volume_I_Patrim%C3%B4nio_cultural_direito_e_meio_ambiente_um_debate_sobre_a_globaliza%C3%A7%C3%A3o_cidadania_e_sustentabilidade?email_work_card=view-paper). Acesso em: 22 jun. 2020.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret; PAIVA, Luis Henrique. Insights comportamentais e políticas de superação da pobreza. **Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo**, Brasília, n. 60, 2017. Disponível em: [http://www.ipcundp.org/pub/port/PRB60PT\\_Insights\\_comportamentais\\_politicas\\_de\\_superacao\\_da\\_pobreza.pdf](http://www.ipcundp.org/pub/port/PRB60PT_Insights_comportamentais_politicas_de_superacao_da_pobreza.pdf). Acesso em: 21 nov. 2020.

CANCLINI, Néstor Garcia. O Patrimônio Cultural e a construção imaginária do nacional. In: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico**. Rio de Janeiro: IPHAN, 1994. p. 94-115. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/RevPat23\\_m.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/RevPat23_m.pdf). Acesso em: 27 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

CÁRDENAS, Rocío Silvia Cutipé. **El rol social del patrimonio**: nos hemos olvidado de la gente. Disponível em: <https://www.icomos.org/madrid2002/actas/315.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

CARSALADE, Flávio. **Lei do ICMS Patrimônio Cultural**. Youtube: Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mgIkvc7zD0>. Acesso em: 3 nov. 2020.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica Constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. **Notícia do direito brasileiro**, Brasília, n. 6, dez. 1998.

CARVALHO, Cassiana Alvina. Diversidade, democracia e cidadania: o multiculturalismo desenhando o futuro através da prática cidadã. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19. **Anais [...]**. Fortaleza, 2010. p. 4453-4464.

CARVALHO, Marina Macêdo; LISBOA, Natália de Souza. O rompimento da barragem de Fundão e a destruição do patrimônio cultural do distrito de Bento Rodrigues. **Revista do Direito de Língua Portuguesa**, Lisboa, n. 9, p. 203-218, 2017.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. A urbanização perversa: considerações iniciais sobre gentrificação e patrimônio. In: KULEMEYER, Jorge Alberto; CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. **El lado perverso del patrimonio cultural**. San Salvador de Jujuy: Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy - EDIUNJU, 2017. p. 67-101.

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania cultural**: o direito à cultura. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

\_\_\_\_\_. Cultura e democracia. Crítica y emancipación: **Revista latinoamericana de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, n. 1, p. 53-76, jun. 2008. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye3S2a.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2020.

CHOAY, Françoise. **Alegoria do Patrimônio**. Tradução Teresa Castro. Lisboa: Edições 70 Limitada, 2014.

CHUVA, Márcia. Fundando a nação: a representação de um Brasil barroco, moderno e civilizado. **Revista TOPOI**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, jul./dez. 2003. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/CHUVA2c%20Marcia%20R\\_%20Fundando%20a%20Nacao.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/CHUVA2c%20Marcia%20R_%20Fundando%20a%20Nacao.pdf). Acesso em: 4 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Por uma história da noção de patrimônio cultural no Brasil. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, n. 34, p. 147-165, 2012.

\_\_\_\_\_. **Patrimônio e políticas de memória no Brasil**: trajetórias e desafios; aula 3. Rio de Janeiro: Quarentena com a Escola de História, 2020. 58m51s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r6OC3GKFnyI>. Acesso em: 8 jun. 2020.

COASE, Ronald H. **A firma, o mercado e o direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

COHN, Gabriel. A atualidade do conceito de indústria cultural. In: MOREIRA, Alberto da Silva. (Org.). **Sociedade global: cultura e religião**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p. 11-26.

COMITRE, Felipe; ORTIGOZA, Silvia Aparecida Guarnieri. Mercantilização da cultura e a identidade do capital: as transformações no centro da cidade de Santos (SP). **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 17, n. 57, p. 21-40, 2016. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CXyFoxWkPVgJ:www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/download/29494/17909/+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL. **Deliberação Normativa nº 20/2018**. Disponível em: <[http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/DN\\_CONEP\\_20\\_2018\\_EXERC\\_2021\\_Site\\_IEPHA\\_MG.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/DN_CONEP_20_2018_EXERC_2021_Site_IEPHA_MG.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Conselho Estadual de Patrimônio Cultural delibera sobre tombamentos em sua primeira reunião remota**. 2020. Disponível em: <<http://circuitoliberalidade.mg.gov.br/pt-br/noticias/319-conselho-estadual-de-patrimonio-cultural-delibera-sobre-tombamentos-em-sua-primeira-reuniao-remota>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

CONSELHO MUNICIPAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL DE MARIANA – MINAS GERAIS (COMPAT). Disponível em: <<https://www.compat.info/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CORIOLOANO, Luzia Neide. Lazer e turismo para o desenvolvimento na escala humana. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, Braga, v. 1, n. 2, p. 126-141, 2013.

COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e organização sistêmica da cultura: o Sistema Nacional de Cultura como garantia de efetivação dos direitos culturais**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Fortaleza, Fortaleza, 2012.

CUNHA, Isabela Camila da; PAULO, Laura Dias Rodrigues de. Patrimônio cultural para além da linha abissal. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto; AGUIAR, Marcus Pinto. **Direitos Culturais: múltiplas perspectivas**. Fortaleza: EDUECE, 2018. p. 87-105.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

\_\_\_\_\_. **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A Representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos direitos culturais: Fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições SESC São Paulo: 2018.

\_\_\_\_\_. **A relação entre cultura e direito: mitos e fatos**. In: VIEIRA, Marisa Damas (Org.). Patrimônio, Direitos Culturais e Cidadania - Webconferências. Goiânia: CIAR UFG, 2015, v. 1, p. 1-21. Disponível em:

<<https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/322/o/Artigo10.pdf?1453825563>>. Acesso em 15 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Instrumentos jurídicos e sociais de proteção do patrimônio cultural.** Instagram: @adson\_pinheirocultura. 12 jun. 2020. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CBUEMkkFBxz/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto; STUDART, Vitor Melo. As “outras formas de acautelamento e preservação” do patrimônio cultural brasileiro. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 366-388, 2017.

CUSTÓDIO, Maraluce Maria.; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. Paisagem minerária como elemento de construção do sentimento de pertencimento ao estado de Minas Gerais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 16, n. 35, p. 87-121, mai./ago. 2019. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1613>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

DANTAS, Fabiana Santos. **O Direito fundamental à memória.** 2008. Tese (Doutorado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

\_\_\_\_\_. O patrimônio cultural protegido pelo estado brasileiro. In: CAMPOS, Juliano Bitencourt; PREVE, Daniel Ribeiro; SOUZA, Ismael Francisco de. (Orgs.) **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade.** Curitiba: Multideia, 2015. p. 31-53. Disponível em: [https://www.academia.edu/26755853/Livro\\_Volume\\_I\\_Patrim%C3%B4nio\\_cultural\\_direito\\_e\\_meio\\_ambiente\\_um\\_debate\\_sobre\\_a\\_globaliza%C3%A7%C3%A3o\\_cidadania\\_e\\_sustentabilidade?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/26755853/Livro_Volume_I_Patrim%C3%B4nio_cultural_direito_e_meio_ambiente_um_debate_sobre_a_globaliza%C3%A7%C3%A3o_cidadania_e_sustentabilidade?email_work_card=view-paper). Acesso em: 22 jun. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Nota Sobre Direito e Conhecimento em Boaventura de Sousa Santos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 3699, on-line, 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25146>. Acesso em: 14 ago. 2020.

DUARTE, Robledo. **Design, cidades e patrimônio.** Curso de Formação de Mediadores de Educação para Patrimônio. Fundação Demócrito Rocha. Fascículo 2. 2020. p. 17-32.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Texto II. In: ARANTES, Antônio Augusto. (Org.). **Produzindo o passado.** São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 23-58.

DUSSEL, Enrique. **1492 - o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade.** Conferências de Frankfurt. Tradução Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993.

ELIZABETH, Grace. Sociedade e patrimônio cultural. In: ENCONTRO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 1. **Anais [...].** Goiânia: Instituto Centro Brasileiro de Cultura, 2003.



FERNANDES, José Ricardo Oriá. O direito à memória: a política do patrimônio cultural no desenvolvimento de cidades sustentáveis. In: AHMED, Flávio; SOARES, Inês Virginia Soares. **Bens culturais e cidades sustentáveis**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 145-158.

FERNANDES, Rane Isaac. **Patrimônio Cultural: Raízes de um Trabalho Escolar Comprometido com o Desenvolvimento Local**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental) - Programa de Pós-graduação em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2015.

FERREIRA, Antônio Carlos; FERREIRA, Patrícia Cândido Alves. Ronald Coase: um economista voltado para o Direito. Estudo introdutório para edição brasileira de A firma, o mercado e o Direito. In: COASE, Ronald H. **A firma, o mercado e o direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017. p. 12-58.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. Análise econômico-comportamental do direito versus Análise comportamental do direito: a necessidade do pensamento jurídico sob uma teoria geral do comportamento. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 171-207, 2019.

FLORES FILHO, Edgar Gaston Jacobs. **A nova escola de Chicago e as modalidades de regulação: tendências do Law and Economics e aplicações para o direito brasileiro**. University of California, Berkeley, 2007.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal e preservação no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; MINC, IPHAN, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. Tradução: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Sobre a História da sexualidade**. In: \_\_\_\_\_. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal, 2000. p. 137-162.

\_\_\_\_\_. **Nascimento da Biopolítica**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Segurança, território e população**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A FJP**. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/a-fjp/>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL PRÓ-MEMÓRIA. **Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória**. In: Publicações da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. n. 31. Brasília, 1980. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Protecao\\_revitalizacao\\_patrimonio\\_cultural\(1\).pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Protecao_revitalizacao_patrimonio_cultural(1).pdf)> Acesso em: 21 jun. 2019.

FURIATTI, Luiza de Araújo. **Sustentabilidade urbana: estudo de impacto de vizinhança**. Curitiba: Íthala, 2019.

FUX, Luiz. Prefácio. In: TIMM, Luciano Benetti. **Direito e economia no Brasil**: estudos sobre a análise econômica do direito. São Paulo: Editora Foco, 2019. n. p.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. **Revista Eletrônica Novos Estudos Jurídicos**, Vale do Itajaí, v. 24, n. 3, p. 940-963, 2018.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GABRIELLI, Cassiana Panissa. Turismo responsável: caminhos possíveis? **Revista de Turismo Contemporâneo**, Natal, v. 5, n. 1, p. 81-97, 2017.

GAROUPA, Nuno. **Combinar a Economia e o Direito**: a Análise Econômica do Direito. Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas. 2009. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/30774371/Garoupa.pdf?1362339983=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCombinar\\_a\\_economia\\_eo\\_direito\\_a\\_analise.pdf&Expires=1604324448&Signature=QBsyJgQ4xkh0r0rFWQfTcsyFgo3gYjIKtyFZV12W2Gi5IZUXgHmG1ns~1hBSdhh71wAFJVzsEoVc7m~oJ-VrJWbIuUxCMnshcgUJnMyBwTktUyFJIm2jDRuU2iGc2T9DnHxVgpeBRuAztwg7jLV8hf bZuxAbMirG9WHiV-kQ11fivGXvhEISEkQM33kSsxF2Cq6THHzLT7r8FaNibQICyk4cGIJRsrI8HKsq2sgLLIPROTh~4JyBRdsXvIPbfYfvsa3uOHHTwMtRGXx3fpNHtITdLEU9EJW~dfSgj2T2iXWrN~yIIslnkVp-8n71kVU8ptJdQuZSw7AMPUymkxby3A\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/30774371/Garoupa.pdf?1362339983=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCombinar_a_economia_eo_direito_a_analise.pdf&Expires=1604324448&Signature=QBsyJgQ4xkh0r0rFWQfTcsyFgo3gYjIKtyFZV12W2Gi5IZUXgHmG1ns~1hBSdhh71wAFJVzsEoVc7m~oJ-VrJWbIuUxCMnshcgUJnMyBwTktUyFJIm2jDRuU2iGc2T9DnHxVgpeBRuAztwg7jLV8hf bZuxAbMirG9WHiV-kQ11fivGXvhEISEkQM33kSsxF2Cq6THHzLT7r8FaNibQICyk4cGIJRsrI8HKsq2sgLLIPROTh~4JyBRdsXvIPbfYfvsa3uOHHTwMtRGXx3fpNHtITdLEU9EJW~dfSgj2T2iXWrN~yIIslnkVp-8n71kVU8ptJdQuZSw7AMPUymkxby3A__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 2 nov. 2020.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Introdução à Análise Econômica do Direito. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O que é análise econômica do direito**: uma introdução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 17-26.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao Direito e Economia**. In: TIMM, Luciano Benetti. **Direito e Economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2019. p. 1-32.

GIRELLI, Luciana Silvestre. A Cultura como Mercadoria: reflexões sobre o processo de mercantilização cultural no modo de produção capitalista. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 24, n. 3, p. 139-152, 2019.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. O direito e a Law and Economics: a possibilidade interdisciplinar na contemporânea Teoria Geral do Direito. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, Rio Grande, v. 11, p. 201-222, 2005.

GONÇALVES, Estela Vilela. A proteção ao patrimônio cultural e a Análise Econômica do Direito. **Publicações da escola da AGU**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 45-60, 2017.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. ENAP: UNESP, 2011. p. 24-35

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

HAAS, Ingrid Freire. **A sustentabilidade cultural**: perspectivas de desenvolvimento para as relações internacionais. Revista Eletrônica do Curso de Direito, Serro, n. 4, p. 55-77, 2011.

Disponível em:

<<http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/1342/2760>>. Acesso em: 26 jul. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução: Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução: Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HERNÁNDEZ, Ignacio Pomares; DE AGUILERA, Emilio Congregado Ramírez; MATÍAS, Elena Rama. Análisis económico del derecho: una revisión selectiva de la literatura reciente. **Revista Derecho y conocimiento**, Huelva, n. 1, p. 331-340, 2001.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. **O que é?** 2016. Disponível em:

<<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-aco-es/icms-patrimonio-cultural#como-est%C3%A1-a-participa%C3%A7%C3%A3o-do-seu-munic%C3%ADpio-no-icms>>. Acesso em: 19 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Iepha-MG divulga tabela de pontuação definitiva do ICMS Patrimônio Cultural**.

2019. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/noticias-menu/440-iepha-mg-divulga-tabela-de-pontuacao-definitiva-do-icms-patrimonio-cultural#:~:text=Repasse%20de%20recursos&text=Desde%201996%2C%20foram%20instala dos%20727,de%20Preserva%C3%A7%C3%A3o%20do%20Patrim%C3%B4nio%20Cultural>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Patrimônio Cultural protegido**. 2021. Disponível em:

<[http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/2020\\_tabela\\_/LISTA\\_BENS\\_PROTEGIDOS\\_atualiza%C3%A7%C3%A3o\\_at%C3%A9\\_exerc%C3%ADcio\\_2021\\_SITE.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/2020_tabela_/LISTA_BENS_PROTEGIDOS_atualiza%C3%A7%C3%A3o_at%C3%A9_exerc%C3%ADcio_2021_SITE.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2021.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS. **Tabelas de pontuação**: do exercício de 1996 até o exercício de 2020.

Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/component/content/category/22#tabelas-de-pontua%C3%A7%C3%A3o-do-exerc%C3%ADcio-de-1996-at%C3%A9-o-exerc%C3%ADcio-de-2020>. Acesso em: 20 mar. 2021.

JAMESON, Fredric. **Pós-modernismo**: a lógica cultural do capitalismo tardio. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. **A cultura do dinheiro**: ensaios sobre globalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

JORNAL O LIBERAL. **Moradores da Chapada rejeitam implantação de linha de transmissão na comunidade.** Disponível em:

<http://antigo.jornaloliberal.net/noticia/moradores-da-chapada-rejeitam-implantacao-de-linha-de-transmissao-na-comunidade/>. Acesso em: 20 dez. 2019.

JEUDY, Henri Pierre. **Espelho das cidades**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KISHI, Sandra Akemi Shimada. Conhecimentos e Povos tradicionais: a valorização da dignidade humana pelo direito patrimonial cultural. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra. (Orgs.). **Bens culturais e direitos humanos**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2015. p. 209-229.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KLEIN, Vinícius. Posner é a única opção? In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius. **O que é análise econômica do direito**: uma introdução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 173-180.

KULEMEYER, Jorge Alberto; CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. **El lado perverso del patrimonio cultural**. San Salvador de Jujuy: Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy - EDIUNJU, 2017.

LANDER, Edgardo. (Org.) **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Argentina: CLACSO, 2005.

LANDRY, Charles. **Origens e futuros da cidade criativa**. São Paulo: SESI-SP Editora, 2013.

LEMOIS JÚNIOR, Clésio Barbosa. Patrimônio cultural: conceitos, proteção e direito pela educação patrimonial. **Revista do Curso de Direito do UNIFOR**, Formiga, v. 3, n. 2, p. 50-61, 2012. Disponível em:

<<https://periodicos.uniformg.edu.br:21011/ojs/index.php/cursodireitouniformg/article/view/136>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

LEMOIS JÚNIOR, Clésio Barbosa. ICMS-PC: um estudo sobre a política pública de preservação cultural do Estado de Minas Gerais com ênfase no processo de Educação.

**Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**, Niterói / RJ, Ano 08, n. 14, outubro/2017 a março/2018. Disponível em: <[www.periodicos.uff.br/pragmatizes](http://www.periodicos.uff.br/pragmatizes)>. Acesso em: 12 mar. 2021.

LIBÂNIO, Clarice de Assis. **Curso ICMS Patrimônio Cultural**: diretrizes de proteção, promoção e difusão. Diretoria de Promoção. IEPHA/MG. 2020.

LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto. Prefácio. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988**: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004. n. p.

LIMA, Renato Rodrigues. A importância do patrimônio cultural na sociedade moderna. **Ponta de Lança**, São Cristóvão, v. 9, n. 17, p. 89-91, 2015. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/c74c/00b8d8174f3bf2ac1954073cf98ef65e5913.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

LINO, Fernanda Noia da Costa. **A preservação do patrimônio cultural urbano: fundamentos, agentes e práticas urbanísticas**. 2010. Tese (Doutoramento em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LIRA, Rodrigo Anido; AZEVEDO, Nilo Lima; BORSANI, Hugo. O sucesso do ICMS cultural revisado: determinantes e obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 16, n. 1, p. 123-145, 2014.

MACHADO, Jurema. **História Preservada**. Caderno Minas Turismo, Jornal do Brasil, Rio de Janeiro: 7 de junho de 1998, p. 23.

\_\_\_\_\_. A UNESCO e o Brasil: trajetória de convergências na proteção do patrimônio cultural. In: FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra; RAMBELLI, Gilson. (Orgs). **Patrimônio cultural e ambiental: questões legais e conceituais**. São Paulo: Annablume; FAPESP, Campinas: NEPAM, 2009, p. 131-144.

\_\_\_\_\_. No Brasil as relações entre cultura e desenvolvimento são desafiadoras. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, 2010. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1372:entrevistas-materias&Itemid=41](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1372:entrevistas-materias&Itemid=41)>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. Tradução: Rachel Sztajn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Trad. Carlos Eduardo Silveira Matos; Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. **Monumentos opressivos: destruir ou ressignificar**. Instituto Brasileiro de Direitos culturais. Documento eletrônico. 22 junho de 2020a. Disponível em: <<https://www.ibdcult.org/post/monumentos-opressivos-destruir-ou-ressignificar>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **A Banalização da proteção dos bens culturais**. Instituto Brasileiro de Direitos culturais. Documento eletrônico. 09 de setembro de 2020b. Disponível em: <<https://www.ibdcult.org/post/a-banaliza%C3%A7%C3%A3o-da-prote%C3%A7%C3%A3o-dos-bens-culturais>>. Acesso em: 9 set. 2020.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental: uma abordagem transdisciplinar**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

\_\_\_\_\_. Os princípios específicos da tutela do meio ambiente cultural. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 73, p. 97-123, 2013.

MARTINS, Débora Sousa; PANIAGO, Maria de Lourdes Faria dos Santos. **As relações de poder na (re)construção da(s) identidade(s) de professores(as)**. Goiás: 2014. Disponível em: <[http://www.congressohistoriajatai.org/anais2014/Link%20\(53\).pdf](http://www.congressohistoriajatai.org/anais2014/Link%20(53).pdf)>. Acesso em: 9 jan. 2020.

MARTINEZ CINCA, Carlos Diego. El Análisis Económico del Derecho: semblanza de um estatuto epistemológico em perspectiva bicentenária. In: ROMERO, Miguel Ángel Medina; WETSHOKONDA, Jean Cadet Odimba On'Etambalako. **Revista Derecho y ciências sociales: perspectivas bicentenárias latino-americanas**. México: Editorial Cienpozuels, 2011. p. 1-22.

\_\_\_\_\_. La democracia liberal entre la crisis del Estado de bienestar y la retórica circular de la eficiência. **Revista Persona y Derecho**, Pamplona, v. 66, p. 181-200, 2012.

MARZETTI, Maximiliano. **¿Qué es el Análisis Económico del Derecho (AED)?** Jornal da associação Latino-Americana e Ibérica de Direito e Economia (ALACDE). 2007. Disponível em: [https://works.bepress.com/maximiliano\\_marzetti/9/](https://works.bepress.com/maximiliano_marzetti/9/). Acesso em: 14 out. 2020.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 1. **Anais [...]**. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Ouro Preto, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 32.771**, de 04 de julho de 1991. Dispõe sobre a apuração do valor adicionado, para efeito de repasse, aos Municípios, da parcela que lhes couber na arrecadação do ICMS, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=32771&comp=&ano=1991&aba=js\\_textoOriginal](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=32771&comp=&ano=1991&aba=js_textoOriginal). Acesso em: 6 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.040**, de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=12040&ano=1995&tipo=LEI&aba=js\\_textoAtualizado](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=12040&ano=1995&tipo=LEI&aba=js_textoAtualizado). Acesso em: 6 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.428**, de 27 de dezembro de 1996. Altera a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1242896>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.803**, de 28 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1380300>>.

Acesso em: 8 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 41.709**, de 18 de junho de 2001. Dispõe sobre a divulgação dos valores da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/legislacao/decreto4170901>>.

Acesso em: 8 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 18.030**, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: [http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\\_tributaria/leis/2009/118030\\_2009.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.html).

Acesso em: 06 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Regiões de planejamento**. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/regioes-de-planejamento>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Evolução histórica da legislação protetiva do patrimônio cultural no Brasil. In: MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Estudos de direito do patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. p. 195-214.

\_\_\_\_\_. **Importância do tratado de Roerich na defesa do patrimônio cultural do Brasil**. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-19/ambiente-juridico-importancia-tratado-roerich-defesa-patrimonio-cultural#author>>. Acesso em: 4 abr. 2020.

MORAES, José Diniz de; TABAK, Benjamin Miranda. As heurísticas e vieses da decisão judicial: análise econômico-comportamental do direito. **Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 618-653, 2018.

MORAIS, Alexandre. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NETO, Dary Pretto; SERRES, Juliane Conceição Primon. A importância da economia na preservação do patrimônio. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**. Março/2019. Disponível em:

<https://www.eumed.net/rev/oel/2019/03/economia-preservacao-patrimonio.html>. Acesso em: 11 abr. 2021.

NIETO, Eduardo Hernando. El análisis económico del derecho en tempos neoconstitucionales. **Revista de Derecho Themis**, Lima, n. 62, p. 43-52, 2012.

NIETO, Eduardo Hernando; ESCOBAR, Freddy. ¿Es el análisis económico del derecho una herramienta válida de interpretación del derecho positivo? **Revista de Derecho Themis**, Lima, n. 52. p. 341- 354, 2006.

OLIVEIRA, Gilson Batista. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da**

FAE, Curitiba, v. 5, n. 2, 2002.

OLIVEIRA, Davidson José de Sousa. Novos desafios para educação: independência, alienação, dependência econômica e padronização cultural. **Revista da FACIG**, Manhuaçu, v. 11, n. 2, p. 57-69, 2014.

OOSTERBEEK, Luiz. Revisitando Antígona: o patrimônio cultural na fronteira da globalização. In: CAMPOS, Juliano Bitencourt; PREVE, Daniel Ribeiro; SOUZA, Ismael Francisco de. (Orgs.). **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: um debate sobre a globalização, cidadania e sustentabilidade**. Curitiba: Multideia, 2015. p. 13-30. Disponível em:

[https://www.academia.edu/26755853/Livro\\_Volume\\_I\\_Patrim%C3%B4nio\\_cultural\\_direito\\_e\\_meio\\_ambiente\\_um\\_debate\\_sobre\\_a\\_globaliza%C3%A7%C3%A3o\\_cidadania\\_e\\_sustentabilidade?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/26755853/Livro_Volume_I_Patrim%C3%B4nio_cultural_direito_e_meio_ambiente_um_debate_sobre_a_globaliza%C3%A7%C3%A3o_cidadania_e_sustentabilidade?email_work_card=view-paper). Acesso em: 22 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em:

<[https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 31 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **A ONU e o meio ambiente**. 2020. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 18 set. 2020.

ORO, Ari Pedro; CARVALHO, Erico Tavares de; SCURO, Juan. O Sacrifício de Animais nas Religiões Afro-Brasileiras: uma polêmica recorrente no Rio Grande do Sul. **Religião & Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 37, p. 229-253, 2017. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rs/v37n2/0100-8587-rs-37-2-00229.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2019.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2001.

PACHECO, Pedro Mercado. **El analisis economico del derecho**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

PAES-LUCHIARI, Maria Tereza Duarte. Patrimônio cultural: uso público e privatização do espaço urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, 11. **Anais [...]**. Salvador: 2005. p. 1-17.

\_\_\_\_\_. A reinvenção do patrimônio arquitetônico no consumo das cidades. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 17, p. 95-105, 2005.

\_\_\_\_\_. Centros Históricos: mercantilização e territorialidades do patrimônio cultural urbano. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**, Niterói, n.14, p. 43-58, 2006.

PAES-LUCHIARI, Maria Tereza Duarte; SOTRATI, Marcelo Antonio. **Geografia, turismo e patrimônio cultural: identidades, usos e ideologias**. São Paulo: Annablume, 2017. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

PAOLI, Maria Célia. Memória, História e Cidadania: o direito ao passado. In: CUNHA, Maria Clementina Pereira da. (Org.). **Direito à Memória: Patrimônio Histórico e Cidadania**.



2. ed. São Paulo: Departamento do Patrimônio Histórico/ SMC/ Prefeitura do Município de São Paulo, 1992. p. 25-29.

PAIVA, André Luiz de; MELO, Juliana Otoni Franco; GONÇALVES, Rosiane Maria Lima; BRUNOZI JÚNIOR, Antônio Carlos. Avaliação dos Impactos dos Critérios de Distribuição do ICMS da Lei Robin Hood no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em Minas Gerais. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 6, n. 1, p. 35-63, 2014. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente/article/view/1920/1755>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

PAIVA, Carlos Magno de Souza. **A autonomia do direito do patrimônio cultural em relação ao direito ambiental**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

PALMA, Luis; AGUADO, Luis. Una interpretación metodológica sobre la incorporación de los bienes y servicios culturales al análisis económico. **Lecturas de Economía**, Medellín, n. 77, p. 219-252, 2012.

PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Neto. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

PEITER, Edson. **Eficiência, eficácia e efetividade na prestação jurisdicional e gestão da qualidade na Administração Pública**. Disponível em: <[http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/Edson\\_Peiter.pdf](http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/Edson_Peiter.pdf)>. Acesso em: 3 dez. 2020.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Britto. **O Estado Pluriétnico**. 2002. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs\\_artigos/estado\\_plurietnico.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf). Acesso em: 20 jul. 2019.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares. **Os esquecimentos da memória: o tombamento do patrimônio cultural quilombola e a formulação de uma política pública**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

\_\_\_\_\_. A descolonização dos patrimônios subalternizados e o reconhecimento da insurgência patrimonial dos quilombos no Brasil. **Insurgência Revista de Direitos e Movimentos Sociais**, Brasília, n. p., 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/29645/26788>. Acesso em: 23 nov. 2020.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao patrimônio cultural: o tombamento como principal instituto**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. **Proteção do patrimônio cultural: da monumentalidade aos bens imateriais**. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/43>>. Acesso em: 4 abr. 2020.

POSNER, Richard Allen. El análisis económico del derecho en el *common law*, en el sistema

Romano-germânico, y en las naciones en desarrollo. **Revista de Economía y derecho**, Lima, v. 2, n. 7, p. 7-15, 2005.

\_\_\_\_\_. El movimiento del análisis económico del derecho: desde Bentham hasta Becker. **Revista de Derecho Themis**, Lima, n. 44. p. 37- 54, 2002.

POZZER, Márcio Rogério Olivato. **Políticas públicas para patrimônio cultural na América Latina**: as experiências brasileira e equatoriana e o papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2011. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PRAGMÁCIO, Mário. **O cocô petrificado do presidente**. Instituto Brasileiro de Direitos Culturais. 2020. Disponível em: <https://www.ibdcult.org/post/o-coc%C3%B4-petrificado-do-presidente>. Acesso em: 28 mai. 2020.

PRATS, Llorenç. Concepto y gestión del patrimonio local. **Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, n. 21, p. 17-35, 2005.

\_\_\_\_\_. La mercantilización del patrimonio: entre la economía turística y las representaciones identitárias. **PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico**, Sevilla, n. 58, p. 72-80, 2006.

QUEIROZ, Helaine Nolasco. Vinte anos da lei Robin Hood: um balanço da proteção do patrimônio cultural em Minas Gerais. **Revista Científica das Áreas de Humanidades**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 132- 147, 2014.

RAMOS, Simone. **Lei do ICMS Patrimônio Cultural**. Youtube: Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mgIkvfc7zD0>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

RANGEL, Carlos Henrique. **O futuro do ICMS Patrimônio Cultural**. 2018. Disponível em: <<http://proteuseducacaopatrimonial.blogspot.com/2018/12/o-futuro-do-icms-patrimonio-cultural.html>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Tradução: Almiro Pissetta e Lenita R. M. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Justiça como equidade**: uma concepção política não metafísica. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451992000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000100003)>. Acesso em: 6 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **O liberalismo político**. Tradução Álvaro de Vita. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

REIS, Flavio Azevedo. **Teoria moral e filosofia política no pensamento de John Rawls**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

REIS, Ana Carla Fonseca; MARCO, Kátia de. (Orgs.). **Economia da cultura: ideias e vivências**. Rio de Janeiro: Publit, 2009.

REIS, Marina Gowert dos; ALBERNAZ, Renata Ovenhausen. A mercantilização cultural e o processo participativo de patrimonialização de bens culturais. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Málaga, *on-line*, 2014. Disponível em: <[www.eumed.net/rev/cccss/30/patrimonializazao.html](http://www.eumed.net/rev/cccss/30/patrimonializazao.html)>. Acesso em 31 jul. 2020.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 542-566, 2018.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio Marcos Pontes de. Impactos distributivos regionais da Lei Robin Hood. In: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, 16. **Anais eletrônicos [...]**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <<https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2014/impactos-distributivos-regionais-da-lei-robin-hood.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

RIBEIRO, Cláudio Rezende. Patrimônio e cidadania: contradições conceituais do espaço cordial. In: AZEVEDO, Paulo Ormindó David de Azevedo; CORRÊA, Elyane Lins. (Orgs.). **Estado e sociedade na preservação do patrimônio**. Coleção Arquivemória. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 73-91.

RIBEIRO, Rafael Winter. Patrimônio, discurso e prática: incursões sobre democracia e cidadania a partir do Rio de Janeiro e o patrimônio mundial. In: PAES, Maria Tereza Duarte; SOTRATTI, Marcelo Antônio. **Geografia, turismo e patrimônio cultural: identidades, usos e ideologias**. Coimbra: 2017. p. 45-65.

RIBEIRO, Welinton Augusto. **Patrimônio cultural e meio ambiente no estado socioambiental: desafios e perspectivas no exercício da cidadania**. 2017. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Escola Superior Dom Helder Câmara, Programa de Pós-graduação em Direito, Belo Horizonte, 2017.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ROCHA, Bruno Anunciação; GALUPPO, Marcelo Campos. Paternalismo libertário no Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 210, p. 135-148, 2016.

RODRIGUES, Luciano Lima; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana como fundamento para a preservação da identidade cultural. In: MIRANDA, Jorge; GOMES, Carla Armado (coordenação); CAÚLA, Bleine Queiroz; CARMO, Valter Moura do. **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Universidade de Lisboa: Editora Lumen Juris, 2015. p. 159-171.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Aspectos polêmicos em torno do patrimônio cultural. In: RODRIGUES, José Eduardo Ramos; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Estudos de Direito do Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 89 - 112.

ROEMER, Andrés. **Introducción al análisis económico del derecho**. 3. ed. México: 2001.

SACHS, Ignacy. As cinco dimensões do ecodesenvolvimento. In: **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, 1993. p. 89-91.

\_\_\_\_\_. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o papel da política. In: ABRAMOVAY, Ricardo. *et al.* (Orgs.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp/Edusp, 2001. p. 155-164.

\_\_\_\_\_. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos Direito Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 1-64, 2008.

SAMPAIO, José Adércio Leite. O constitucionalismo democrático e cultural (ou Constitucionalismo da fraternidade). In: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra. (Orgs.). **Bens culturais e direitos humanos**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2015. p. 37-57.

SANTOS, José Luiz dos. **O que é cultura**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

SANTOS, Fabiana Dantas. **O direito fundamental à memória**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos; PEIXOTO, Paulo. Patrimônios mundiais: fragmentação e mercantilização da cultura. In: PONTES Jr., Geraldo Ramos. *et al.* (Orgs.). **Cultura, memória e poder: diálogos interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2013. p. 47-67.

SANTOS, Hamilton Richard A. Do sujeito desidentificado à maioria minorizada: uma abordagem histórica da Antinegitude na mídia brasileira. In: GÒES, Luciano. (Org.). **130 anos de (des)ilusão: a farsa abolicionista em perspectiva desde olhares marginalizados**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 389-404.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 39, p. 105-124, 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a07n39.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. Oficina do Centro de Estudos Sociais nº 107. Coimbra: Oficina do CES, 1998.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto: Edições Afrontamento, 2002b.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos: o desafio da interculturalidade. **Revista Direitos Humanos**, Coimbra, n. 2, p. 10-18, 2009.

\_\_\_\_\_. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: MENESES, Maria Paula; SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Epistemologias do sul**. São Paulo: Cortez, 2010b. p. 31-83.

\_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula. (Orgs.). Introdução. In: **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010a. p. 9-20.

SCHWENCK, Terezinha. Os novos direitos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, n. 53, *on-line*, 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2566>. Acesso em: 7 jun. 2020.

SEGARRA LAGUNES, María Margarita. La restauración después de Cesare Brandi. In: GOMES, Marco Aurélio de Filgueiras; CORRÊA, Elyane Lins. (Orgs.). **Reconceituações contemporâneas do patrimônio**. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 19-48.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 200.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI). Departamento Nacional. **Estudos das leis de incentivo à cultura: leis estaduais e de municípios de capitais: uma pesquisa comparativa / SESI. DN.** – Brasília: SESI/DN, 2007. Disponível em: <[http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/11/sesivol\\_04.pdf](http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2007/11/sesivol_04.pdf)>. Acesso em: 29 mai. 2020.

SHORR, Janaína Soares. Para uma revolução democrática da Justiça (Boaventura de Sousa Santos). **Revista Direito em Debate**, Ijuí, n. 44, p. 208-214, 2015.

SILVA, Daisy Rafaela. **Direito Social e Patrimônio Cultural**. São Paulo: Editora Alínea, 2016.

SILVA, Ênio Moraes. O Estado Democrático de Direito. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 42, n. 167, p. 213–229, jul./set. 2005.

SILVA, Jesmar César. **A efetividade do art. 216 da Constituição Federal de 1988: proteção ao Patrimônio Cultural ou do Mercado?** 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

\_\_\_\_\_. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 7-22, 1993.

\_\_\_\_\_. **Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Discurso Durante Cerimônia de Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Cidades Históricas**, em Ouro Preto, em 21 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/21-10-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-lancamento-do-pac-cidades-historicas>>. Acesso em: 18 out. 2018.

SILVA, Maria Daiane da. **A vaquejada e suas expressões culturais na cidade de Nazarezinho, Paraíba**. 2018. Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura em Geografia) - Centro de Formação de professores de Cajazeiras, Universidade Federal de Campina Grande Cajazeiras, 2018.

SILVA, Renata Maldonado. O processo de mercantilização cultural no capitalismo tardio: uma análise das telenovelas brasileiras. **Revista EPTIC**, São Cristóvão, v. 17, n. 1, p. 49-63, 2015. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iOyqXoyMIHUIJ:https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/3343/pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra. (Orgs.). **Bens culturais e direitos humanos**. São Paulo: Edições SESC São Paulo, 2015.

SOARES, Inês Virginia Prado; PRAGMÁCIO, Mário. **Tutela jurídica e política de preservação do patrimônio cultural imaterial**. Salvador: Editora Juspodium, 2018.

SOARES, Maria de Lourdes. **O sertanejo, entre Deus e o Diabo, na Terra do Sol**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2017.

SOARES, Herbert. **Patrimônio Cultural preservado ajuda a movimentar a economia**. Rede Gazeta, 2019. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/colunas/herbert-soares/patrimonio-cultural-preservado-ajuda-a-movimentar-a-economia-1019>. Acesso em: 11 abr. 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SOUZA, Luciana Christina Cruz e. **Caminhos de Minas: a Lei Robin Hood e as políticas municipais de preservação do patrimônio mineiro**. 2013. Dissertação (Mestrado em Museologia e Patrimônio) - Programa de Pós-graduação em Museologia e Patrimônio, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SOUZA, Luciana Cristina; RAMOS, Karen Tobias França; PERDIGÃO, Sônia Carolina Romão Viana. Análise crítica da orientação de cidadãos como método para otimizar decisões públicas por meio da técnica *nudge*. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 234-250, 2018.

SPECTOR, Horacio. **Elementos de análisis económico del derecho**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2004.

SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. O paternalismo libertário não é uma contradição em termos. **civilistica.com**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 1-47, 2015.

TABAK, B. M. **A Análise Econômica do Direito**: Proposições Legislativas e Políticas Públicas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, outubro/2014 (Texto para Discussão nº 157). Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td157>>. Acesso em: 27 nov. 2020.

TAVARES, Rosana Carneiro. O sentimento de pertencimento social como um direito universal. **Cadernos de Pesquisas Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 15, n. 106, p. 179-201, 2014.

THALER, Richard; SUNSTEIN, Cass. **NUDGE**: o empurrão para a escolha certa. Tradução Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

THALER, Richard. **Misbehaving**: a construção da economia comportamental. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

THEODORO FILHO, Wilson Roberto. A crise da Modernidade e o Estado Democrático de Direito. **Revista de informação legislativa**, Brasília, n. 165, p. 231-238, 2005. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/165/ril\\_v42\\_n165\\_p231.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/165/ril_v42_n165_p231.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2020.

TIMM, Luciano Benetti. **Direito e economia no Brasil**: estudos sobre a análise econômica do direito. São Paulo: Editora Foco. 2019.

TOLENTINO, Átila Bezerra. Educação patrimonial e construção de identidades: diálogos, dilemas e interfaces. **Revista CPC**, São Paulo, n. 27, p. 133-148, 2019. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpc/issue/view/11073/1638>>. Acesso em: 4 abr. 2020.

TORNATORE, Jean-Louis. Patrimônio, memória, tradição, etc: discussão de algumas situações francesas da relação com o passado. **Revista Memória em Rede**, Pelotas, v. 1, n. 1, dez. 2009/mar.2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório de levantamento sobre a gestão e os riscos associados à preservação do patrimônio cultural edificado de Minas Gerais e municípios**. Belo Horizonte, 2020.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Rede de Cidades** (Unesco Creative Cities Network – UCCN). 2004. Disponível em:

<<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/ia/about-this-officenetworks/specialized-communities/specilized-communities-clt/uccn/>>. Acesso em: 25 set. 2020.

VARINE, Hugues de. **As raízes do futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local**. Porto Alegre: Medianiz, 2012.

\_\_\_\_\_. Por um olhar histórico sobre nosso patrimônio. In: KULEMEYER, Jorge Alberto; CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de. **El lado perverso del patrimonio cultural**. San Salvador de Jujuy: Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy - EDIUNJU, 2017. p. 17-24.

VECCHIATTI, Karin. **Três fases rumo ao desenvolvimento sustentável: do reducionismo à valorização da cultura**. São Paulo: Boitempo, 2004.

VEIGA, José Eli da. **A emergência Socioambiental**. São Paulo: SENAC, 2007.

VELOSO, Mariza Motta Santos. O fetiche do patrimônio. **Revista Habitus**, Goiânia, v. 4, n. 1, p. 437-454, jan./jun. 2006.

VITA, Álvaro de. Liberalismo igualitário e multiculturalismo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 55-56, p. 5-27, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a01n5556.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

VITOVSKY, Vladimir Santos. O acesso à justiça em Boaventura de Sousa Santos. **Revista Interdisciplinar de Direito**, [S.l.], v. 13, n. 1, ago. 2017. Disponível em: <<http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/68>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

ZANATTA, Rafael Augusto Ferreira. Desmistificando a Law & Economics: a receptividade da disciplina direito e economia no Brasil. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 10, p. 25-53, 2012.

ZAVASCKI, Teori Albino. Eficácia social da prestação jurisdicional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 122, p. 291-296, 1994.

WELSCH, Gisele Mazzoni. **A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas de direitos fundamentais**. Disponível em:

<<http://www.giselewelsch.com.br/static/arquivos-publicacoes/Artigo%20-%20A%20Eficacia%20Juridica%20e%20Social%20-%20Efetividade%29%20das%20Normas%20de%20Direitos%20Fundamentais.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

WITKOWSKI, Alexsandro; FREITAS, Tassiane Mélo de. De complexo industrial carbonífero a complexo cultural: o museu estadual do carvão e o arquivo histórico da mineração – Arroio dos Ratos – Rio Grande do Sul. In: SEMINÁRIO NACIONAL HISTÓRIA E PATRIMÔNIO CULTURAL, 1. **Anais [...]**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. p. 208-224.



WOLKMER, Antonio Carlos. Sobre a teoria das necessidades: a condição dos novos direitos. *Alter Ágora*, Florianópolis, n. 1, p. 42-47, mai. 1994.

\_\_\_\_\_. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001. Disponível em: <<https://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2013/02/Antonio-Carlos-Wolkmer-Pluralismo-juridico.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Pluralismo, justiça e legitimidade dos novos direitos. Sequência **Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 27, n. 54, p. 95-106, jul. 2007. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/47426922\\_Pluralismo\\_justica\\_e\\_legitimidade\\_dos\\_novos\\_direitos](https://www.researchgate.net/publication/47426922_Pluralismo_justica_e_legitimidade_dos_novos_direitos)>. Acesso em: 22 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. **Revista Jurídica Unicuritiba**, Curitiba, v. 2, n. 31, p. 121-148, 2013. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/593>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “Novos” Direitos. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Os “novos” direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 15-48.

WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Os “novos” direitos no Brasil**: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

YÚDICE, George. **A Conveniência da Cultura**: usos da cultura na era global. Trad. Marie-Anne Kremer. Belo Horizonte: Editora UFMG/Humanitas, 2004.