

O PROCESSO DE PATRIMONIALIZAÇÃO NO CAMPO DE ATUAÇÃO DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

HERITAGISATION PROCESS IN INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL'S OPERATION

DENISE FERNANDES GERIBELLO

RESUMO

Almejando compreender como se dá o processo de patrimonialização de bens arquitetônicos levado a cabo pelo órgão federal de preservação do patrimônio cultural, este artigo analisa as normas jurídicas que amparam a atuação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Buscou-se identificar como, por quem e a partir de quais critérios se dá a construção do patrimônio cultural preservado em esfera federal. A reflexão foi realizada a partir do levantamento e da análise da legislação vigente, bem como de documentos internacionais como cartas patrimoniais e convenções, declarações e recomendações que dialogam com referido repertório jurídico. A fim de aprofundar a reflexão, buscou-se não apenas elencar as normas existentes, mas estabelecer relações entre os diferentes dispositivos surgidos ao longo do tempo.

PALAVRAS-CHAVE: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Legislação. Patrimônio cultural. Tombamento.

ABSTRACT

This article analyses the laws that set the basis for the actions of the National Historic and Artistic Heritage Institute. It aims to discuss how the heritagisation process of architectural structures is conducted by the federal preservation organ. It investigates how, by whom, and which criteria the federal heritage list is constructed with. The reflection was developed through the current legislation assessment and analysis, as well as with international charters, conventions, declarations, and recommendations. In order to set a wider framework, not only did the study list the existing norms, but it also established relations between the different laws created over time.

KEYWORDS: National Historic and Artistic Heritage Institute. Listing process. Cultural heritage. Legislation.

INTRODUÇÃO

POR MUITO TEMPO, a condição de patrimônio foi – e em alguns contextos restritos ainda é –, entendida como um atributo intrínseco de determinados bens, passível de ser revelada exclusivamente pelo expert, ou, conforme coloca Smith (2006) revelada por um Discurso Patrimonial Autorizado, ou *Authorized Heritage Discourse* (AHD), termo cunhado pela autora. Trata-se de um discurso dominante, imposto por profissionais predominantemente do campo da arquitetura e da arqueologia, para endossar a seleção de determinados bens como patrimônio com base no reconhecimento de valores inerentes aos objetos e reconhecidos, sobretudo, pelos olhos dos especialistas (SMITH, 2006). Nesse cenário, o discurso autorizado do especialista é cristalizado por meio de chancelas oficiais de salvaguarda do patrimônio cultural.

Apesar dessa compreensão, em alguma medida, se estender até os dias de hoje no âmbito da prática patrimonial, desde meados do século XIX, é possível identificar que a ideia de patrimônio já vinha sendo abordada a partir de uma outra perspectiva. Nesse período, Ruskin inscreve a questão da restauração em um universo mais abrangente, tratando, dentre outras questões, de um duplo valor simbólico – consciente e inconsciente –, que é atribuído à arquitetura e de seu papel na institucionalização da sociedade. Sua reflexão implica a percepção de que a preservação não deveria se restringir a edifícios excepcionais, tanto do ponto de vista histórico como artístico, que até então eram vistos como portadores de valores inatos. Atesta que a arquitetura vernacular, tipologia até então alheia ao conjunto de bens preservados, também deveria ser alvo de preservação (CHOAY, 2015).

Em “O culto moderno dos monumentos”, publicado em 1903 na Áustria, Alois Riegl também se distancia da noção de preservação decorrente apenas de apreciações histórico-artísticas realizadas por especialistas. Ele considera “[...] as formas de recepção, de percepção e de fruição dos monumentos, através dos ‘valores’ por ele explicitados no Culto” (KÜHL, 2006, p. 20). Ao associar a definição de um monumento à atribuição de diferentes ordens de valores por grupos específicos em contextos singulares, Riegl compreende o campo da preservação como ato sociocultural. Já nesse contexto, o autor alerta sobre a possível existência de conflitos entre as diferentes categorias de valor que podem ser atribuídas simultaneamente a um mesmo bem. Assim, insere uma dimensão crítica no campo da preservação, isto é, o compreende como fruto de juízo crítico e investiga as diversas forças sociais que atuam em sua construção bem como os conflitos que delas decorrem. Nessa perspectiva, Riegl evidencia que as ações preservacionistas “[...] não podem ser entendidas em sentido absoluto, não existindo uma única solução universalmente válida, mas comporta várias soluções, de pertinência relativa” (KÜHL, 2006, p. 21).

Brandi reforça a definição da preservação como ato de cultura e constrói sua Teoria da Restauração, publicada pela primeira vez em 1963 na Itália,

com base na compreensão do restauro como processo histórico-crítico. O restauro, todavia, não é compreendido apenas como intervenção em um bem previamente tomado como obra de arte. O restauro é “[...] o momento metodológico do reconhecimento da obra de arte, na sua consistência física e na sua dúplici polaridade estética e histórica, com vistas à sua transmissão ao futuro” (BRANDI, 2004, p. 30). Assim, o reconhecimento de algo como obra de arte, concepção alargada para Brandi que incluía arquitetura e complexos ambientais¹, integra o processo histórico-crítico da restauração. A partir de Brandi e da Carta de Veneza, documento internacional que recebeu grande influência do pensamento brandiano, a questão da percepção do patrimônio como construção a partir da atribuição de valores ganha destaque cada vez maior nos debates do campo. Tal ampliação recebe impulso com a aproximação da antropologia nas discussões patrimoniais. Nesse sentido, como sintetiza Meneses (1994, p. 27), entende-se que:

[...] os objetos materiais só dispõem de propriedades imanentes de natureza físico-química: matéria-prima, peso, densidade, textura, sabor, opacidade, forma geométrica, etc.etc.etc. Todos os demais atributos são aplicados às coisas. Em outras palavras: sentidos e valores (cognitivos, afetivos, estéticos e pragmáticos) não são sentidos e valores das coisas, mas da sociedade que os produz, armazena, faz circular e consumir, recicla e descarta, mobilizando tal ou qual atributo físico (naturalmente, segundo padrões históricos, sujeitos a permanente transformação).

Essa abordagem implica a percepção de que as chancelas oficiais deixam de ser condição *sine qua non* para determinação do patrimônio. É o sentido patrimonial, conferido ao bem a partir da atribuição de valores, que determina o status de patrimônio, e não apenas a institucionalização de sua salvaguarda. Assim, a patrimonialização decorrente das ações de preservação não deve ser confundida com a cultura em sua dimensão cotidiana, ou, como coloca Arantes (2019), com a “[...] *culture on the ground, with life as it really is, so to speak*”. O autor afirma que essa dimensão cotidiana é impactada pela institucionalização da preservação: “[...] as ações catalisadas pela preservação, dado que não apenas reiteram, mas também inauguram meta-realidades, podem produzir efeitos reflexivos e potencialmente deslocadores que alteram os valores que ordinariamente constituem o objeto cultural (ARANTES, 2019, tradução nossa)² .

Dessa forma, o processo de patrimonialização institucional impõe uma nova camada de significação ao bem. Essa nova camada tanto influi nos significados preexistentes quanto sofre influência de outros níveis de significação; trata-se de uma relação dinâmica de troca em ambos os sentidos.

Mesmo em um cenário no qual os selos oficiais já não são mais pré-requisito para a identificação de um bem como patrimônio cultural, o reconhecimento por parte dos órgãos de preservação desempenha um papel muito relevante na legitimação do patrimônio cultural e em sua preservação. Nesse sentido, o reconhecimento oficial do patrimônio associado aos diferentes gru-

pos formadores da sociedade brasileira até recentemente não contemplados – ou contemplados de maneira distorcida –, pelas políticas preservacionistas merece destaque. A importância dessa ação reside tanto na explicitação e na afirmação dos valores declarados quanto nas medidas de salvaguarda.

Considerando a relevância das chancelas oficiais de preservação e buscando compreender como se dá o processo de patrimonialização levado a cabo pelo órgão federal de preservação do patrimônio cultural, este artigo analisa as normas jurídicas e as normativas internas que amparam a atuação do IPHAN. Pretende-se identificar como, por quem e a partir de quais critérios se dá a construção do patrimônio cultural preservado em esfera federal. Por integrar a pesquisa de pós-doutorado “Patrimônio Cultural: a construção de uma prática crítica”³, cujo objeto de estudo é o processo de tombamento da Casa de Chico Mendes, esta reflexão se debruça sobre as ações que integram o processo de patrimonialização (identificação, reconhecimento e proteção) de bens arquitetônicos, tomados de maneira isolada, isto é, não necessariamente integrantes de conjuntos urbanos preservados ou paisagens culturais.

O PROCESSO DE PATRIMONIALIZAÇÃO NO ÂMBITO DO IPHAN

A legislação federal vigente relativa à preservação do patrimônio cultural e o conjunto das cartas patrimoniais e convenções internacionais sobre o tema são constituídos por documentos provenientes de diferentes períodos. O *Quadro 1* indica os decretos-leis, as leis, as resoluções, as instruções normativas, as ordens de serviço e as portarias federais ainda em vigor que se relacionam com a compreensão e a salvaguarda do patrimônio cultural, tendo como foco aquele de natureza arquitetônica, como mencionado acima. O levantamento foi realizado em agosto de 2019, mediante consultas à base de pesquisa de legislação disponível no portal do IPHAN. É importante ressaltar que as normas revogadas não foram integradas à listagem, como, por exemplo, o Decreto nº24.735/1934, que aprova um novo regulamento do “Museu Histórico Nacional” e indica que uma de suas funções seria a inspeção dos Monumentos Nacionais. Da mesma forma, a legislação relativa à criação e à extinção de órgãos como a Fundação Nacional Pró-Memória e o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural não foram incorporadas às normas analisadas. Tal recorte se deve ao objetivo de estabelecer um quadro contemporâneo da identificação e do reconhecimento dos bens arquitetônicos como patrimônio, bem como às restrições de tempo da pesquisa (*Quadro 1*).

A análise dessa lista, a partir de uma perspectiva cronológica, revela que a legislação selecionada atravessa um recorte temporal extenso. Tem início com o Decreto nº22.928/1933, que erige a cidade de Outro Preto como Monumento Nacional e é finalizada pela Portaria nº375/2018, que institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan. Dessa forma, começa em um período anterior à constituição do órgão de preservação e atravessa toda sua trajetória, marcada por significativas transformações ao longo do tempo. Tendo em vista

QUADRO 1 – Legislação relacionada à preservação do patrimônio cultural arquitetônico.

1 de 2

Legislação	Ementa
Decreto nº 22.928, de 12 de julho de 1933.	Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional.
Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937.	Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.
Decreto-Lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941.	Dispõe sobre o cancelamento de tombamento de bens do patrimônio histórico e artístico nacional.
Lei nº 6.292, de 15 de dezembro de 1975.	Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).
Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.
Portaria Iphan nº 11, de 11 de setembro de 1986.	Da Instauração do Processo de Tombamento.
Constituição da República Federativa do Brasil, de 22 de setembro de 1988.	Constituição Federal.
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.
Lei nº 10.413, de 12 de março de 2002.	Determina o tombamento dos bens culturais das empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização.
Ordem de Serviço IPHAN nº 002, de 14 de novembro de 2002.	Estabelece formulário e instruções complementares à portaria 11/86, para instrução dos processos de tombamento, no âmbito do IPHAN.
Resolução nº 001, de 03 de agosto de 2006.	Determina os procedimentos a serem observados na instauração e instrução do processo administrativo de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial.
Decreto nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007.	Regulamenta a Medida Provisória no 353, de 22 de janeiro de 2007, que dispõe sobre o término do processo de liquidação e a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências.
Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.	Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências.
Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.
Portaria Normativa IPHAN nº 1, de 12 de janeiro de 2007	Dispõe sobre as relações entre as Unidades Especiais, Museus Regionais e Centros Culturais vinculados ao Iphan e as suas Associações de Amigos.
Portaria IPHAN nº 127, de 30 de abril de 2009	Estabelece a chancela da Paisagem Cultural Brasileira.
Portaria nº 407, de 21 de dezembro de 2010	Dispõe sobre o estabelecimento dos parâmetros de valoração e procedimento de inscrição na Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário, visando à proteção da memória ferroviária, em conformidade com o art. 9º da Lei nº 11.483/2007.

QUADRO 1 – Legislação relacionada à preservação do patrimônio cultural arquitetônico.

2 de 2

Legislação	Ementa
Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010	Institui o Plano Nacional de Cultura — PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.
Portaria Iphan nº 420, de 22 de dezembro de 2010	Dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno
Portaria nº 92, de 5 de julho de 2012	Aprova o Regimento Interno do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
Resolução nº 1, de 18 de julho de 2013	Dispõe sobre processo administrativo de Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil dos bens culturais registrados e altera o parágrafo único do art. 17 da Resolução nº 001, de 03 de agosto de 2006.
Portaria nº 224, de 30 de abril de 2014	Institui a Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial e a Câmara Setorial de Arquitetura e Urbanismo.
Portaria IPHAN nº 299, de 17 de julho de 2015	Dispõe sobre os procedimentos para a execução de ações e planos de salvaguarda para Bens Registrados como Patrimônio Cultural do Brasil no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.
Portaria IPHAN nº 160, de 11 de maio de 2016	Dispõe sobre os instrumentos de Inventários do Patrimônio Cultural no âmbito do IPHAN.
Portaria IPHAN nº 200, de 18 de maio de 2016	Dispõe sobre a regulamentação do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial – PNPI
Portaria IPHAN nº 137, de 28 de abril de 2016	Estabelece diretrizes de Educação Patrimonial no âmbito do Iphan e das Casas do Patrimônio.
Decreto nº 9.238, de 15 de dezembro de 2017	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores — DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo — FCPE.
Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018	Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

as profundas modificações ocorridas no campo da preservação nos últimos 80 anos, um primeiro ponto de reflexão que se coloca é a compatibilização entre os instrumentos disponibilizados pela legislação e sua aplicação no presente, bem como a compatibilização entre cada um desses instrumentos, uma vez que são oriundos de diversos períodos, nos quais vigoravam diferentes concepções de patrimônio.

A identificação e o enfrentamento dessa problemática transparecem na legislação dos últimos anos. Primeiramente, Plano Nacional de Cultural, instituído pela Lei nº 12.343/2010, em seu Anexo “Diretrizes, Estratégias e Ações”, aponta a necessidade de “Fortalecer e aprimorar os mecanismos regulatórios e legislativos de proteção e gestão do patrimônio cultural, histórico e artístico e

dos museus brasileiros” (BRASIL, 2010, p. 8). Considerando as questões colocadas pelo Plano, é promulgada a Portaria Iphan nº375/2018, que institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan (PPCM). Nela, é possível identificar um esforço de integração e revisão dos documentos que balizam as políticas de preservação.

A PPCM tem como fundamento a abordagem constitucional de patrimônio cultural, que enfatiza o compromisso com a diversidade e a pluralidade e caminha *pari passu* com o princípio de integração de atores diversos nas ações do Iphan, abarcando desde a articulação entre entes federados e demais órgãos do Estado, até a participação ativa da sociedade em diversas etapas do processo – da elaboração de estratégias de preservação ao direito ao controle social. A ideia contemporânea de bem cultural foi progressivamente formulada a partir da atualização e ampliação da noção de patrimônio histórico e artístico inicial do Iphan. Essas transformações, todavia, não se restringem ao contexto brasileiro, elas amadureceram no País em diálogo com as discussões internacionais. Em 1964, a Carta de Veneza já sinalizava a ampliação da noção de monumento histórico para além das obras monumentais e excepcionais. Na década de 1970, a prática internacional se materializou em cartas e convenções que firmaram “[...] os conceitos de patrimônio cultural, bens culturais e naturais” (FREITAS, 1999, p. 84). A ampliação desse debate confere destaque à expressão da diversidade e da multiplicidade, transparecendo em documentos como a *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2005), ratificada pelo Brasil em 2007, e as declarações *on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations* (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1997) e *on the Rights of Indigenous Peoples* (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2007).

Com base nessa noção de patrimônio, a PPCM apresenta as ações de patrimonialização de bens culturais materiais, quer sejam identificação, reconhecimento e proteção. A identificação do patrimônio cultural é compreendida pela PPCM como ação de “[...] localizar, conhecer e caracterizar os bens culturais” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2018, p. 5), conforme aponta seu Artigo 11. Essa ação tem por finalidade identificar a presença de bens significativos para grupos da sociedade brasileira, produzir conhecimento sobre os bens e seu contexto sociocultural, bem como subsidiar sua gestão e as políticas de preservação e pode ser desenvolvida por meio dos seguintes instrumentos: estudos temáticos ou técnicos, dossiês de candidatura, pesquisas arqueológicas, cadastro de bens arqueológicos e inventários de conhecimento. É apontada, ainda, a possibilidade de utilização de outros instrumentos, quando for mais adequado (*Quadro 2*).

Os inventários de conhecimento mencionados acima são normatizados pela Portaria Iphan nº160/2016, que dispõe sobre os instrumentos de Inven-

QUADRO 2 – Ações de patrimonialização.

Ações de Patrimonialização	Instrumentos
Identificação	Estudos temáticos ou técnicos, dossiês de candidatura, pesquisas arqueológicas, cadastro de bens arqueológicos e inventários de conhecimento ou outros instrumentos, quando for mais adequado.
Reconhecimento	Tombamento, cadastro de bens arqueológicos, valoração de bens ferroviários da antiga Rede Ferroviária Federal S.A., chancela da paisagem cultural e declaração de lugares de memória.
Proteção	Tombamento, cadastro de bens arqueológicos e valoração de bens ferroviários da antiga Rede Ferroviária Federal S.A.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

tários do Patrimônio Cultural no âmbito do IPHAN. Conforme consta no Artigo 1º desse documento, inventários de conhecimento são “instrumentos voltados para à identificação, documentação, produção de conhecimento e informação sobre os bens culturais, com vistas subsidiar a tomada de decisão nos vários campos de ação institucional do Iphan” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2016b).

Ao tratar dos inventários do conhecimento, cabe ressaltar que essa não é a única metodologia de inventário concebida pelo IPHAN. O órgão também é responsável pelo desenvolvimento de uma metodologia de inventários participativos (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2016a). Ambos os tipos de inventário estão presentes na PPCM, mas, enquanto os inventários do conhecimento são mobilizados para compor o conjunto de instrumentos nas ações de identificação, os inventários participativos figuram apenas como ferramenta das ações de educação patrimonial.

Apesar de não constituir diretamente uma das ações do processo de patrimonialização, a educação patrimonial, conforme o Artigo 7º da PPCM, engloba:

[...] todos os processos educativos formais e não formais, construídos de forma coletiva e dialógica, que tem como foco o Patrimônio Cultural socialmente apropriado como recurso para a compreensão sócio histórica das referências culturais, a fim de colaborar para sua preservação (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2018, p. 4).

Para aprofundar a compreensão dessa definição, cabe apontar o significado dado ao termo “preservação” no glossário da PPCM.

Preservação – (1) Entendimento aplicável ao patrimônio cultural material. (2) Ação que designa o conceito mais genérico do conteúdo do trabalho do Iphan em relação ao patrimônio cultural material. (3) Implica nos processos de identificar, reconhecer, proteger, normatizar, autorizar, avaliar, fiscalizar, conservar, interpretar, promover e difundir os bens culturais materiais (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2018, p. 24).

Uma vez que a educação patrimonial tem como finalidade a preservação e esta, por sua vez, incorpora o processo de identificação, entende-se que as ações de educação patrimonial devem colaborar com os processos de identificação aqui analisados. Todavia, os inventários participativos, não obstante estarem inseridos como instrumento de educação patrimonial, apresentam uma ressalva em seu Manual de Aplicação que os afasta das ações de identificação.

[...] esta iniciativa [a metodologia dos inventários participativos] não tem a pretensão de servir de instrumento de identificação e reconhecimento oficial de patrimônio, nem substituir as atuais ferramentas utilizadas nos processos de proteção dos órgãos de preservação do patrimônio de qualquer esfera de governo. Apresenta-se, de preferência, como um exercício de cidadania e participação social, *onde os seus resultados possam contribuir para o aprimoramento do papel do Estado na preservação e valorização das referências culturais brasileiras*, assim como servir de fonte de estudos e experiências no contínuo processo de aprendizado (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2016a, p. 7, grifo nosso).

O excerto acima indica a possibilidade de contribuição dos inventários participativos na preservação das referências culturais brasileiras, sem, no entanto, compreendê-los como instrumentos de identificação ou reconhecimento *per se*. Nesse contexto, cabe considerar que a participação popular é fundamental e deve ocorrer de maneira transversal ao longo de todo o processo de patrimonialização; mas ela deve se dar de maneira mediada, construída com bases metodológicas sólidas. Conforme afirma Sampaio (2015, p. 46), “[...] vontade popular não é uma vontade empírica, aferível em pesquisa de opinião, sem uma discussão aprofundada e séria sobre seu conteúdo, nem uma vontade despótica ou tirânica (como se o povo pudesse tudo)”. É preciso ter clareza a respeito da pluralidade da população e de seus conflitos subjacentes. Sem o respeito à integridade e à expressão do outro, nenhuma vontade pode ser legitimada (SAMPAIO, 2015).

Ainda que sejam compreensíveis os limites dos inventários participativos como instrumentos de identificação completos, uma vez que foram criados inicialmente para serem usados em ambiente escolar e, posteriormente, tiveram sua abrangência ampliada, cabe ressaltar a necessidade de trabalhos aprofundados para a incorporação da ampla participação popular ao processo de identificação. É fundamental, nesse âmbito, que a participação popular seja compreendida de maneira alargada. A existência de casos nos quais as populações locais são integradas às ações de identificação é muito importante, porém não é suficiente. Para garantir a preservação a partir das bases lançadas pela constituição, é necessário que a participação dos grupos sociais que interagem diretamente com os bens em questão seja sistemática. Nesse entendimento, a metodologia dos inventários participativos pode trazer contribuições riquíssimas para o fortalecimento da participação popular nas ações de identificação.

O instrumento de tombamento, mobilizado pela PPCM nas ações de reconhecimento e proteção, abre caminho para a participação da sociedade no procedimento de seleção do que deve ser objeto de salvaguarda, mesmo não explicitando em suas normas processos específicos de identificação. A Portaria Iphan nº11/1986, que normatiza os procedimentos para os processos de tombamento, aponta, em seu Artigo 2º, que “[...] toda pessoa física ou jurídica será parte legítima para provocar a instauração do processo”. Dessa forma, é criado um espaço de interlocução com a sociedade.

Apesar de a PPCM ter como princípio a participação ativa da sociedade, consoante aponta seu Artigo 2º, não é explicitado como, especificamente, os instrumentos de educação patrimonial podem ser articulados aos instrumentos do processo de identificação ou reconhecimento, por exemplo.

As discussões sobre participação social remontam à década 1970, momento em que as políticas públicas federais deixaram de se orientar para a instrução do público e passaram a ter como foco a participação das comunidades no processo de construção e gerenciamento da produção cultural brasileira, na qual se incluía o patrimônio cultural (FONSECA, 2005). Assim, a abordagem antes centrada na figura do arquiteto como mediador exclusivo se ampliou para a inserção da sociedade e de outros profissionais, o que levou à inclusão de novas culturas locais e comunitárias no quadro da preservação. A diversificação dos mediadores implicou a atualização da composição do patrimônio, antes limitado a uma vertente formadora da nacionalidade. Essa diversificação tomou corpo na atuação do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), que surgiu em 1975 ligado ao Ministério da Indústria e do Comércio (Mic), funcionando mediante convênios firmados entre a Universidade de Brasília, o Governo do Distrito Federal, a Caixa Econômica, o Ministério da Educação (Mec), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Secretaria de Planejamento (Seplan), órgão então responsável pelas decisões econômicas do país (OLIVEIRA, 2010).

Nesse período, a questão da participação popular nas políticas culturais e a consequente diversificação das manifestações abordadas figuravam também no cenário internacional. A *Recommendation on participation by the people at large in cultural life and their contribution to it* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1976) considera que a participação do maior número possível de associações e pessoas – de diferentes idades e classes sociais –, em atividades culturais de sua própria escolha é fundamental para o desenvolvimento de valores humanos, e que a criação de condições sociais e econômicas é a única maneira de garantir o acesso da “vasta população” aos valores culturais e a um papel ativo na vida cultural, bem como no processo de desenvolvimento cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1976). A Recomendação aponta a urgência na definição de objetivos, conteúdos e métodos das políticas culturais e ressalta que, em função da diversidade, não é possível criar

uma solução única para todos os países. A necessidade de descentralização das atividades e decisões também é apontada como um imperativo no processo de construção dessas novas políticas. Essa busca pelo desenvolvimento de estratégias de integração com a sociedade marca a atuação do CNCR e, posteriormente, se expande no órgão de preservação, porém, como visto acima, ainda é uma questão que demanda reflexões mais aprofundadas.

Outra consideração trazida pelo documento da UNESCO e que dialoga com os avanços buscados pelo Brasil nesse contexto, bem como na década de 1980, é a problematização da representatividade da diversidade da população nacional, sobretudo da cultura de matriz africana, nas políticas públicas culturais. Conforme a Recomendação, “[...] o desenvolvimento cultural do indivíduo é impedido pelo fenômeno da política de agressão, colonialismo, neocolonialismo, fascismo e racismo em todas as suas formas e manifestações, assim como por outras causas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1976, tradução nossa)⁴.

O avanço das discussões abrangendo a questão dos direitos culturais inaugurou, nos anos 1980, um novo período nas políticas de preservação brasileiras. Nesse cenário, foi privilegiada uma abordagem dos bens culturais como elementos dinâmicos, valorizando uma perspectiva antropológica e o contexto vivo da cultura, evidenciando, assim, uma percepção do patrimônio cultural como lugar de luta simbólica, em consonância com os princípios apresentados pela supracitada *Recommendation on participation by the people at large in cultural life and their contribution to it* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1976).

A constitucionalização da cultura marca fortemente esse período. Dentre as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 no campo da cultura, estava o alargamento da percepção de patrimônio cultural, discussão já presente nos documentos internacionais a partir de meados da década de 1960, mas que continua em pauta no campo da preservação até os dias de hoje. Esses debates, que incorporam reflexões sobre a diversidade dos bens a serem preservados – levando em conta desde a multiplicidade de referenciais e tipologias até a natureza material e imaterial, vêm resultando em diversos documentos internacionais, como a Declaração sobre as responsabilidades das gerações presentes em relação às gerações futuras (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1997), a Carta sobre o patrimônio construído vernáculo (INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES, 1999), a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2001), a Convenção para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2003), a Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2005), a Declaração de Quebec

sobre a preservação do “*Spiritu Loci*” (INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES, 2008) e *The Dublin Principles for the Conservation of Industrial Heritage Sites, Structures, Areas and Landscapes* (INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES, TICCIH, 2011).

Os instrumentos de identificação devem ser flexíveis o suficiente para permitir a seleção de bens de caráter diverso, abrindo espaço para a pluralidade manifestada no conceito de patrimônio cultural colocado pela Carta Magna e pelos documentos internacionais mencionados anteriormente. Nesse sentido, destacam-se as possibilidades colocadas pelos estudos temáticos e inventários do conhecimento, bem como a abertura para utilização de instrumentos não elencados na PPCM no processo de identificação, quando for mais adequado.

A Portaria Iphan nº375/2018 não é o primeiro documento a explicitar a ação de identificação como etapa do processo de patrimonialização de um bem. Esse processo já estava presente no Artigo 7º da Portaria Iphan nº200/2016, que dispõe sobre a regulamentação do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2016c). Antes mesmo da regulamentação desse programa, a questão da identificação de referências culturais já estava presente em um dos principais instrumentos que viria integrar o PNPI, o Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2000). Na Apresentação do Manual de Aplicação do INRC, consta que o instrumento decorre de reflexões sobre as múltiplas experiências de inventários desenvolvidos pelo órgão e é enfatizado que consiste em “[...] um instrumento de identificação de bens culturais tanto imateriais quanto materiais”, tendo como um de seus objetivos “identificar e documentar bens culturais, de qualquer natureza, para atender à demanda pelo reconhecimento de bens representativos da diversidade e pluralidade culturais dos grupos formadores da sociedade” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL 2000, p. 8). Esse instrumento, tratado no Artigo 8º, Parágrafo 1º, Inciso II da Portaria Iphan no. 200/2016, aborda tanto a identificação de bens imateriais como de edificações e lugares. O INRC apresenta, inclusive, metodologias para a identificação dessas tipologias em sua especificidade. Sobre as peculiaridades das edificações, o Manual de Aplicação do INRC aponta que:

As edificações serão identificadas por uma combinação de duas técnicas básicas. Como bens arquitetônicos, elas serão analisadas por um arquiteto, seguindo as solicitações do campo do questionário dedicado à ‘descrição arquitetônica’; as representações sociais e usos associados serão investigados por este ou outro pesquisador, que utilizará os mesmos procedimentos criados para os demais itens (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2000, p. 59).

Tal abordagem dirige esforços no sentido de viabilizar a tão almejada integração entre o patrimônio de natureza material e imaterial, que vem sendo

amplamente discutida nas últimas décadas. Conforme Meneses, o patrimônio cultural, mesmo aquele imaterial, sempre tem “vetores materiais” como suporte. Segundo o autor “[...] se todo patrimônio material tem uma dimensão imaterial de significado e valor, por sua vez todo patrimônio imaterial tem uma dimensão material que lhe permite realizar-se” (MENESES, 2012, p. 31). Enquanto no campo teórico há, cada vez mais, uma abordagem conjunta dessas duas naturezas de bens, nota-se uma cisão entre elas nos textos legais, ainda que recentes. Mesmo considerando em sua metodologia os bens arquitetônicos, o INRC não é mencionado dentre os possíveis instrumentos de identificação ou reconhecimento na PPCM. Esse é um dos momentos em que a cisão entre a abordagem do patrimônio material e imaterial transparece.

A segunda etapa do processo de patrimonialização é constituída pelo reconhecimento, cujo objetivo é “[...] explicitar os valores e a significação cultural atribuído aos bens materiais”, como se nota no Artigo 19 da PPCM. Esse processo decorre da identificação e orienta a compreensão de bens como referenciais às comunidades locais. É uma etapa crucial do processo de patrimonialização, pois é nesse momento que devem ser trazidos à tona e analisados os valores atribuídos a um bem pela sociedade, levando em conta sua heterogeneidade e a conseqüente divergência de percepções com relação a esse objeto. Dessa forma, no processo de reconhecimento, a dimensão do patrimônio como campo de forças se evidencia.

A construção da declaração de valores é uma ação fundamental em diversos aspectos, que, inclusive, extrapola os limites das ações de reconhecimento. Ela possui papel determinante na seleção dos instrumentos protetivos, no estabelecimento da chancela oficial, bem como na formulação de diretrizes específicas para a preservação de um bem, inserindo-se, dessa maneira, nas ações de proteção e normatização, também regulamentadas pela PPCM.

Cinco instrumentos de reconhecimento são indicados na PPCM. São eles (1) o tombamento, aplicável a qualquer bem de natureza material, (2) o cadastro de bens arqueológicos, (3) a valoração de bens ferroviários da antiga Rede Ferroviária Federal SA, (4) a chancela da paisagem cultural⁵ e (5) a declaração de lugares de memória. Cada um deles com legislação própria, a não ser a declaração de lugares de memória, que ainda não foi normatizada em portaria específica. Em função do recorte estabelecido por esta pesquisa, cabem algumas considerações sobre o tombamento e a valoração de bens ferroviários da antiga Rede Ferroviária Federal S.A.

A regulamentação do tombamento não especifica as ações relacionadas ao processo de reconhecimento. O Decreto Lei nº25/1937, que institui esse instrumento, aponta os critérios para a definição de um bem como patrimônio histórico e artístico nacional, porém não aborda como se dá o reconhecimento dessas características. Analisando a trajetória do órgão de preservação, nota-se que, em um primeiro momento, o discurso autorizado dos técnicos, em sua

maioria arquitetos, constituía o elemento de validação da importância de um bem.

Em suas origens, os arquitetos do atual Iphan, então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), eram os mediadores responsáveis pela elaboração dos referenciais das políticas públicas de preservação, ou seja, eram os principais agentes na formulação de “[...] uma imagem da realidade social construída através do prisma das relações de hegemonia setoriais e globais” (JOBERT; MULLE, 1987 *apud* BARBOSA, 2015, p. 77). Os referenciais, majoritariamente bens arquitetônicos, remetiam a narrativas sobre construção da nação, elegendo o barroco como tradição cultural brasileira. As três primeiras décadas de atuação do órgão, frequentemente designada como “Academia Sphan”, caracterizavam-se pela excelência técnica dos arquitetos e seu insulamento dentro do Estado (BARBOSA, 2015).

Posteriormente, com a Portaria Iphan nº11/1986, são normatizados os procedimentos para os processos de tombamento. Dentre as normas apresentadas, é mencionado em seu Artigo 4º, Parágrafo I, que a:

[...] instauração do pedido constará de estudo, tanto quanto possível minucioso, incluindo descrição dos objetos, de suas áreas, de seus entornos, a *apreciação do mérito de seu valor cultural*, existência de reiteração e outras documentações necessárias ao objetivo da proposta (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 1986, p. 1, grifo nosso).

Ao demandar tal apreciação, a portaria insere no processo de tombamento a necessidade de explicitação dos valores que amparam a preservação ou não do bem em questão. É interessante notar que essa norma se insere em um período no qual a atuação do Iphan se caracteriza pela preocupação com a diversificação dos bens protegidos e pela ampliação da participação popular em seus processos, questão tratada pela Ordem de Serviço Iphan nº 2/2002, que estabelece instruções complementares à Portaria nº11/1986. Dentre outras questões, o documento recomenda, em seu Artigo 4º, “[...] o compartilhamento da instrução processual com quantas instituições e pessoas sejam interessantes para melhor avaliação do bem cultural” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2002, p. 1). O Artigo 5º da norma aprofunda os direcionamentos com relação ao processo de atribuição de valor lançados pela portaria de 1986 ao colocar que os dados técnicos “[...] devem ser elaborados com base em estudo mais completo possível sobre o bem cultural (tanto sobre sua constituição como sobre sua inserção cultural) nos limites adequados e razoáveis face à caracterização física inicial do bem” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2002, p. 1).

A norma, explicitamente, volta-se tanto à constituição da própria obra quanto à sua inserção cultural, ou seja, às suas relações com a sociedade. Nesse sentido, a ampliação do enfoque destinado ao processo de reconhecimento na

PPCM pode ser entendida como mais um avanço na esteira das transformações já em curso nas normas anteriores. Cabe aqui notar que a PPCM, em suas Disposições Finais, estabelece, no prazo de três meses, a publicação da revisão da Portaria Iphan nº11/1986. No levantamento realizado, entretanto, não foi localizada a referida revisão.

Com relação ao instrumento de valoração, a ser atribuído aos bens ferroviários da extinta Rede Ferroviária Federal, a explicitação dos atributos que justificam a compreensão de bens como portadores de valor cultural permeia a norma que dispõe sobre o estabelecimento de parâmetros e procedimentos de inscrição na Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário, a Portaria nº407/2010. Nas considerações iniciais, esse documento aponta a necessidade de criação de um cadastro contendo, entre outros itens, a “indicação da espécie de atributo” para possibilitar o controle e o gerenciamento dos bens ferroviários de valor cultural, enquadrados no Artigo 9º da Lei nº11.483/07.

A mesma portaria, em seu Artigo 5º, define que no processo administrativo de listagem deve constar parecer técnico que aponte “[...] conclusivamente se a instância local recomenda ou não a inclusão do(s) bem(ns) na Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário, especificando qual (is) inciso (s) do artigo 4º justifica (m) a inclusão” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2010, p. 3). Assim, essa norma coloca a necessidade da formulação dos valores atribuídos ao bem, partindo de critérios que serão mencionados posteriormente, bem como trabalha em diálogo com outras esferas governamentais, oportunizando maior capilaridade e aproximação com a sociedade. A necessidade de ação supletiva dos Estados e Municípios quanto à atuação em esfera federal na preservação já estava presente no Compromisso de Brasília (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 1970).

O Compromisso de Brasília decorre de uma série de encontros promovidos pela UNESCO, voltados à discussão e à redação de normativas sobre o turismo como ferramenta de salvaguarda do patrimônio cultural e ao fomento de programas para o desenvolvimento do “turismo cultural”. No âmbito desse programa, o Brasil firmou um acordo de cooperação com a UNESCO e recebeu emissários da instituição ao longo das décadas de 1960 e 1970 (BARROS, 2019). A interlocução entre os representantes da entidade internacional e os técnicos brasileiros gerou o fortalecimento da articulação entre a salvaguarda, o planejamento urbano e a geração de renda por meio do turismo (BARROS, 2019). Tais discussões foram consubstanciadas nos Compromissos de Brasília (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 1970) e de Salvador (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 1971), que trazem questões que permeiam documentos da UNESCO do mesmo período.

A Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1972), ratificada pelo Brasil pelo decreto nº80.978/1977, também traz

avanços importantes no que diz respeito à integração entre o desenvolvimento econômico e a preservação do patrimônio cultural, que passa a ser entendida como uma prática dinâmica, oposta às ações anteriores de “congelamento”, nas quais era recorrente a destinação de bens tutelados para funções alheias à vida cotidiana, distanciando, assim, as práticas sociais cotidianas dos bens patrimoniais (MENESES, 1999). Em seu Artigo 5º, essa convenção aponta a importância de adotar políticas “[...] que determinem uma função ao patrimônio cultural e natural na vida colectiva e integrar a protecção do referido património nos programas de planificação geral” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1972, p. 3). Nesse mesmo sentido, as *Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1972) e *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1976) aprofundam a reflexão sobre a preservação de conjuntos urbanos, associada ao planejamento urbano e ao desenvolvimento econômico.

Para além da questão específica do patrimônio cultural, uma noção ampliada de cultura é trazida pela *Recommendation on participation by the people at large in cultural life and their contribution to it* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA 1976). Nesse documento, parte-se do princípio de que a cultura é parte integrante da vida social e um elemento fundamental para o progresso da humanidade.

Culture is not merely an accumulation of works and knowledge which an elite produces, collects and conserves in order to place it within reach of all; or that a people rich in its past and its heritage offers to others as a model which their own history has failed to provide for them; that culture is not limited to access to works of art and the humanities, but is at one and the same time the acquisition of knowledge, the demand for a way of life and the need to communicate (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1976, p.1).

O documento ressalta que as organizações e os meios até então utilizados “[...] not always meet the needs of those who are in a particularly vulnerable position because of their inadequate education, low standard of living, poor housing conditions and economic and social dependence in general” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1976, p. 2). Dessa forma, as demandas culturais são associadas a demandas de outras ordens, assim como ocorreu a aproximação entre o desenvolvimento econômico e o patrimônio cultural nos casos brasileiros do Programa Cidades Históricas (PCH) e de propostas do CNRC.

A busca pela integração das diferentes esferas governamentais e de sujeitos diversos, bem como o olhar para demandas que vão além da preservação, também permeiam a PPMC, sobretudo nos processos de reconhecimento

e proteção, ao longo dos quais é recomendada a elaboração de um Pacto de Preservação. Conforme consta no Artigo 32 da Portaria:

O Pacto de Preservação consagra os entendimentos gerados sobre o propósito e efeitos do instrumento adotado e sobre os problemas e desafios a serem enfrentados, a partir da participação ou compromisso com as instituições e agentes políticos, econômicos, sociais e culturais interessados e impactados pela proteção (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2018, p.8).

Desse documento devem decorrer os princípios para balizar a elaboração ou a atualização de instrumentos de atuação, os papéis dos diversos sujeitos envolvidos na gestão compartilhada e as diretrizes que subsidiem as ações de normatização e conservação, que integram o processo de vigilância do patrimônio cultural. Cabe reforçar que o pacto não é colocado como uma exigência, mas como algo cuja construção deve ser buscada.

A possibilidade de utilização do Pacto de Preservação como mecanismo de “[...] atualização de instrumentos de atuação” sinaliza um olhar para o caráter dinâmico dos valores atribuídos ao patrimônio. Considerando que, ao longo do tempo, as percepções com relação a um bem salvaguardado podem se transformar, assim como os propósitos e desafios de sua preservação, a existência de mecanismos para revisar a implementação dos instrumentos é fundamental. Essa mesma questão já transparecia na legislação referente ao patrimônio cultural de natureza imaterial, na qual é prevista uma reavaliação dos bens culturais registrados, pelo menos a cada dez anos, conforme consta no Artigo 7º do Decreto nº3551/2000.

Analizando os instrumentos de tombamento e valoração, além da própria PPMC, que os articula e apresenta o Pacto de Preservação, é possível notar como as ações de reconhecimento constituem a legislação vigente. Apesar do caminho já percorrido, acredita-se que o processo de formulação de valores, principalmente no que diz respeito à participação de atores diversos e dos conflitos decorrentes da heterogeneidade de pontos de vista, necessita de maior amadurecimento teórico-metodológico.

A última ação do processo de patrimonialização é a proteção, que, conforme consta no Artigo 28 da PPCM, tem a finalidade de:

- I. Evitar a descaracterização, deterioração ou destruição de bens;
- II. Impedir a evasão de bens móveis;
- III. Garantir à sociedade o direito de conhecer, interpretar e interagir com os bens (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2018, p.7).

A proibição de “[...] destruição, demolição e mutilação” de bens salvaguardados e o impedimento de extravio de bens móveis já estavam presentes no Decreto-Lei de 1937, que lança as bases para a política de proteção do

patrimônio histórico e artístico nacional. Todavia, a garantia de acesso ao bem, tanto do ponto de vista material quanto imaterial, é uma preocupação que transparece em um segundo momento. No cenário internacional, a recomendação apontada na Carta de Veneza (INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES, 1964) de destinação do patrimônio a uma “função útil à sociedade”, desde que compatível com a conservação, dá pistas de aproximação entre os bens e o público. A Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1972), ratificada pelo Brasil pelo decreto nº80.978/1977, aponta que “[...] uma valorização tão activa quanto possível do património cultural e natural” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA 1972, p. 3) deve ser assegurada. Em âmbito nacional, consta na Constituição Federal de 1988 que o poder público em colaboração com a comunidade deve, além de proteger, promover o patrimônio cultural. De modo mais específico, a questão do acesso aos bens é tratada na legislação relativa à Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário (Portaria nº407/2010), que, em seu Artigo 5º, impõe necessidade de “parecer técnico que ateste as reais condições de apropriação social do bem, em especial quanto a sua segurança, conservação e uso compatível com a preservação da Memória Ferroviária” (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2010, p. 3). É possível identificar, portanto, mais um aspecto que aponta um movimento de aproximação entre o patrimônio cultural e a sociedade.

A ação de proteção faz uso, praticamente, dos mesmos instrumentos mobilizados nas ações de reconhecimento, a não ser pela chancela e a declaração de lugares de memória, que correspondem apenas a instrumentos de valoração, e não de preservação. Na seção da PPCM que trata da proteção, são tecidas algumas considerações a respeito do tombamento, normatizado pelo Decreto-Lei nº25/1937. É interessante notar que, na seção anterior, dedicada ao reconhecimento, o instrumento do tombamento também é mencionado, porém sem nenhuma ressalva a seu respeito.

O Decreto-Lei nº25/37 remonta a um período institucional, no qual o conceito de patrimônio estava ligado à construção da identidade nacional, privilegiando um olhar masculino, elitista, branco e católico da sociedade brasileira. Eram considerados patrimônio bens vinculados a fatos memoráveis da história do Brasil ou de excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico. A definição de patrimônio histórico e artístico nacional, inclusive, dava-se somente a partir da inscrição nos Livros do Tombo. Era considerado patrimônio, portanto, apenas o conjunto de bens oficialmente chancelado como tal, conforme consta em seu Artigo 1º, Parágrafo 1º Apesar de incorporar em seus instrumentos o Decreto-Lei nº25/37, a noção de patrimônio cultural adotada na PPCM tem suas bases no conceito apresentado pela Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 216, a Carta Magna aponta que:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira [...] (BRASIL, 1988, p. 94).

Tem-se, então, um ponto de tensão entre essas duas abordagens. Buscando atualizar a definição trazida pela norma de 1937, a PPCM, em seu Artigo 29, menciona que:

O Iphan protegerá pelo instrumento do tombamento os bens previstos no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, desde que possuidores de representatividade, significação ou importância nacional; e resultantes de processos culturais (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2018, p. 8).

No Artigo seguinte, aponta-se que a preservação dos seguintes bens deve ser evitada:

- I. Os bens materiais que não sejam passíveis de fruição cultural;
- II. Os conjuntos dito completos de obras de artistas ou arquitetos;
- III. Bens ligados à memória ou vida de personalidades que não estejam relacionados a processos sociais de interesse coletivo (INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 2018, p. 8).

A ampliação dada ao escopo do Decreto-Lei 25, bem como às restrições apontadas em seguida buscam compatibilizar o instrumento do tombamento com a noção dada pela Carta Magna, estabelecendo uma base contemporânea para sua aplicação.

Os demais instrumentos mencionados no processo de proteção – o cadastro, a valoração e a proibição de exportação de obras de arte até o fim do período monárquico –, não são alvos de comentários aprofundados na PPCM.

Com relação ao instrumento de valoração, regulamentado pela Portaria no 407/2010, cabe mencionar que ele identifica os valores que determinam a inscrição de bens na Lista do Patrimônio Ferroviário, a saber: a correlação com fatos e contextos históricos ou culturais relevantes, o fato de serem portadores de valor artístico, tecnológico ou científico, assim como a existência de valoração cultural. O dispositivo também aponta a exigência de parecer técnico que ateste as justificativas para a inclusão do bem na Lista do Patrimônio Ferroviário, com especificação dos valores identificados. Dessa forma, o processo de listagem opera na mesma lógica da PPCM, na qual a explicitação de valores e a seleção a partir de critérios bem definidos constitui uma ação fundamental do processo de patrimonialização.

Para além dos critérios apontados na legislação específica de cada um dos instrumentos de preservação, a PPCM aponta que as atividades de proteção devem atender ao menos um dos oito critérios de seleção mencionados

abaixo, todos eles diretamente relacionados com a abordagem constitucional do patrimônio cultural.

Representar (1) a capacidade criativa dos grupos formadores da sociedade brasileira, com expressivo nível simbólico ou grau de habilidade artística, técnica ou científica; (2) um evidente intercâmbio de ideias e valores dos grupos formadores da sociedade brasileira; (3) uma tradição cultural viva ou desaparecida que exemplifica grupos formadores da sociedade brasileira; (4) um estágio significativo de grupos formadores da sociedade brasileira; (5) a interação humana com o meio ambiente, com expressivo nível simbólico ou expressivo grau de habilidade artística, técnica ou científica; (6) modalidades da produção artística oriunda de um saber advindo da tradição popular e da vivência do indivíduo em seu grupo social; (7) modalidades da produção artística que se orientam para o registro ou representação de eventos, com expressivo valor simbólico, da história nacional; e (8) modalidades da produção artística ou científica que se orientam para a criação de objetos, de peças e/ou construções úteis ao brasileiro em sua vida cotidiana.

Entende-se, então, que a efetivação do instrumento protetivo decorre do cotejo entre os valores explicitados na etapa de reconhecimento e os critérios colocados tanto pelo instrumento adotado em cada caso específico, como pela própria PPCM. Os critérios, entretanto, não devem ser entendidos de maneira fechada, mas como bases para reflexão e balizas, levando em conta as especificidades de cada caso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada identificou que as políticas no campo do patrimônio em âmbito federal no Brasil despontam antes mesmo da conformação de um instrumento de preservação, com a instituição de Ouro Preto como Monumento Nacional, conforme consta no Decreto nº 22.928/1933 (Figura 1).

FIGURA 1 - Síntese do processo de desenvolvimento e ampliação do patrimônio cultural no Brasil.

Fonte: Elaborada pela autora (2020).

1933	1937	1988	2000	2009	2010
Ouro Preto Monumento Nacional	Decreto-Lei nº 25: Tombamento	Constituição Federal	Registro: bens de natureza imaterial	Chancela da Paisagem Cultural	Lista do Patrimônio Ferroviário

Posteriormente, em 1937, é criado o instrumento do tombamento por meio do Decreto-Lei nº 25/1937. Esse decreto, juntamente com o Decreto-Lei nº 3.866/1941, que dispõe sobre o cancelamento de tombamento de bens do patrimônio histórico e artístico nacional, e a Portaria Iphan nº 11/1986, que trata da instauração do Processo de Tombamento, estabelecem as bases para a preservação do patrimônio cultural arquitetônico e vêm sendo utilizados até os dias de hoje. A Lei nº 3.924/1961 cria o Cadastro dos monumentos arqueológi-

cos do Brasil, instrumento de preservação de bens monumentos arqueológicos e pré-históricos também em uso até o presente.

A partir da ampliação do conceito de patrimônio cultural afirmada pela constituição de 1988, em consonância com as transformações do campo no debate internacional, novos instrumentos vão sendo incorporados aos processos de preservação do Iphan. A criação desses novos instrumentos, entretanto, não foi imediata. O registro de bens culturais de natureza imaterial foi instituído em 2000 e teve seus processos normatizados pela Resolução nº001/2006, que determina os procedimentos a serem observados na instauração e na instrução do processo administrativo de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, e pela Portaria IPHAN nº200/2016, que regulamenta o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. A Chancela da Paisagem Cultural foi instituída em 2009, porém até os dias de hoje não foi de fato aplicada. No ano seguinte, 2010, foi normatizada a Lista do Patrimônio Cultural Ferroviário, que tem como base a valoração de bens dessa natureza.

Inicialmente tratados de maneira independente, o tombamento, o cadastro, a chancela e a valoração são articulados por meio da PPCM, criada em 2018. Essa Política propõe medidas para compatibilização desses instrumentos com a compreensão contemporânea de patrimônio cultural e os insere em um processo de patrimonialização mais extenso. Ainda que tais proposições representem um grande avanço no sentido de uma percepção mais abrangente e criteriosa do patrimônio cultural, questões como a ausência da articulação explícita de ferramentas de mediação com a sociedade e a fragilidade na articulação entre a preservação do patrimônio material e imaterial apontam a necessidade de maior amadurecimento teórico-metodológico da legislação. Nesse contexto, entende-se que é fundamental a integração de mecanismos que garantam a participação social, sobretudo dos grupos diretamente envolvidos com os bens em debate, no processo de patrimonialização para garantir a prática do patrimônio cultural nos termos dados pela constituição. A capilaridade das ações do órgão e o fortalecimento das relações com os usuários e habitantes do patrimônio não devem ser entendidos apenas como uma possibilidade de abordagem para casos específicos, mas como um requisito das ações de salvaguarda. Da mesma forma, a noção de referência cultural, que abarca tanto a dimensão material quanto a imaterial, deve ser apropriada mais amplamente nas discussões acerca do patrimônio material, buscando não apenas permitir pontos de aproximação das dimensões citadas acima, mas garantindo uma abordagem de fato integradora de tais esferas.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº2017/24504-9, pelo financiamento da pesquisa de Pós-Doutorado “Patrimônio Cultural: a construção de uma prática crítica”.

NOTAS

- 1 Ao discorrer sobre a inserção de novos elementos em meio ao antigo em *Struttura e Architettura*, Brandi destaca que “*A questo punto occorrerà specificare che per monumento intendiamo qualsiasi espressione figurativa, sia architettonica, ittorica, scultorea, ed anche qualsiasi complesso ambientale che sia particolarmente caratterizzato da monumenti singoli o semplicemente dalla qualità del tessuto edilizio di cui consta, anche se non in relazione ad una sola época*” (1975, p.308).
- 2 No original: “[...] *the actions catalysed by preservation, given that they are not merely reiterative but inaugurate qualified meta-realities, can produce reflexive and potentially dislocating effects that alter the values that ordinarily constitute the culture object*”.
- 3 Pós-Doutorado em desenvolvimento na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sob supervisão da Profa. Dra. Beatriz Mugayar Kühl, processo nº2017/24504-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).
- 4 No original: “[...] *the cultural development of the individual is hindered by such phenomena as the policy of aggression, colonialism, neo-colonialism, fascism and racism in all its forms and manifestations, as well as by other cause*”
- 5 Ainda que a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira seja estabelecida pela Portaria IPHAN no 127, de 30 de abril de 2009, essa portaria não dá conta de todas as questões envolvidas em sua aplicação prática, que, até os dias de hoje, permanece em discussão no IPHAN.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, A. Safeguarding. A key dispositif of UNESCO's Convention for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage. *Vibrant*, v. 16, e16201, 2019.
- BARBOSA, F. Direitos humanos, patrimônio cultural e políticas públicas. In: SOARES, I.; CUREAU, S. (org.). *Bens culturais e direitos humanos*. São Paulo: Edições SESEC, 2015. p.73-104.
- BARROS, M. O processo de municipalização da gestão do patrimônio no Brasil. In: *Caderno de resumos expandidos: Patrimônio cultural e globalização as problemáticas da preservação do patrimônio cultural no século XXI*. Cachoeira do Sul: UFSM, 2019.
- BRANDI, C. *Teoria da restauração*. Cotia: Ateliê, 2004.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010*. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Brasília: Congresso, 2010.
- CHOAY, F. *As questões do patrimônio*. Lisboa: Edições 70, 2015.
- FONSECA, M. C. L. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Minc-Iphan, 2005.
- FREITAS, M. B. A. P. Mário de Andrade e Aloísio Magalhães. *Revista Pós*, v. 1, n. 7, p. 71-93, 1999.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Compromisso de Brasília*. Brasília: IPHAN, 1970.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Compromisso de Salvador*. Brasília: IPHAN, 1971.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Educação patrimonial: inventários participativos*. Brasília: IPHAN, 2016a.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Inventário nacional de referências culturais: manual de aplicação*. Brasília: IPHAN, 2000.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Ordem de Serviço nº2, de 2002*. Estabelece formulário e instruções complementares à Portaria nº11/86, para instrução dos

processos de tombamento, no âmbito do IPHAN. Brasília: IPHAN, 2002.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Portaria Iphan nº 11, de 11 de setembro de 1986*. Brasília: IPHAN, 1986.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Portaria nº160, de 11 de maio de 2016*. Dispõe sobre os instrumentos de Inventários do Patrimônio Cultural no âmbito do IPHAN. Brasília: IPHAN, 2016b.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Portaria nº200, de 18 de maio de 2016*. Dispõe sobre a regulamentação do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial – PNPI. Brasília: IPHAN, 2016c.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018*. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. Brasília: IPHAN, 2018.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Portaria Iphan nº 407 de 21 de dezembro de 2010*. Brasília: IPHAN, 2010.

INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES. *Carta sobre o patrimônio construído vernáculo*. Paris: ICOMOS, 1999.

INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES. *Carta de Veneza*. Paris: ICOMOS, 1964.

INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES. *Declaração de Quebec sobre a preservação do "Spiritu Loci"*. Quebec: ICOMOS, 2008.

INTERNATIONAL COUNCIL OF MONUMENTS AND SITES; THE INTERNATIONAL COMMITTEE FOR THE CONSERVATION OF THE INDUSTRIAL HERITAGE. *The Dublin principles for the conservation of industrial heritage sites, structures, areas and landscapes*. Dublin: ICOMOS/TICCIH, 2011.

KÜHL, B. M. História e ética na conservação e na restauração de monumentos históricos. *Revista CPC*, v. 1, n. 1, p. 16-40, 2006.

MENESES, U. T. B. *Do teatro da memória ao laboratório da história*. Museu Paulista: história e cultura material. São Paulo: editora da USP, 1994. V. 2.

MENESES, U. Os "usos culturais" da cultura. In: YÁZIGI, E. *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 88-99.

MENESES, U. T. B. O campo do Patrimônio Cultural: uma revisão de premissas. In: I FÓRUM NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL, 2009. *Anais [...]*. Brasília: IPHAN, 2012. p.25-39.

OLIVEIRA, L. L. *Cultura é patrimônio: um guia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Convenção para a proteção do patrimônio mundial, cultural e natural, 1972*. Paris: UNESCO, 1972.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Recommendation on Participation by the People at Large in Cultural Life and their Contribution to It, 1976*. Paris: UNESCO, 1976.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Convenção para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial, 2003*. Paris: UNESCO, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, 2005*. Paris: UNESCO, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Declaração sobre as responsabilidades das gerações presentes em relação às gerações futuras, 1997*. Paris: UNESCO, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Declaração*

Universal sobre a Diversidade Cultural, 2001. Paris: UNESCO, 2001.

SAMPAIO, J. A. L. O constitucionalismo democrático e cultural. In: SOARES, I.; CUREAU, S. (org.). *Bens culturais e direitos humanos*. São Paulo: Edições SESC, 2015. p.37-58.

SMITH, L. *Uses of heritage*. London: Routledge, 2006.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions, 2005. Paris: UNESCO, 2005.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations, 1997. Paris: UNESCO, 1997.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007. Paris: UNESCO, 2007.

DENISE FERNANDES GERIBELLO

 0000-0003-4588-4543 | Universidade Federal de Uberlândia | Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design | Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo | Av. João Naves de Ávila, 2121, Santa Mônica, 38400-902 | Uberlândia, MG, Brasil | E-mail: denise.geribello@ufu.br

RECEBIDO EM
11/8/2020

REAPRESENTADO EM
22/1/2021

APROVADO EM
9/2/2022

COMO CITAR ESTE ARTIGO/HOW TO CITE THIS ARTICLE

GERIBELLO, D. F. O processo de patrimonialização no campo de atuação do IPHAN. *Oculum Ensaios*, v. 19, e225065, 2022. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v19e2022a5065>