

A FAVOR DE NOVA LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO AO BEM CULTURAL

Joaquim A. Falcão
*Diretor do Depto. de
Ciência Política do
Instituto de Pesquisas Sociais
da Fundação Joaquim Nabuco*

JN-00010058-1

1 – Introdução

A proteção ao bem cultural caracteriza-se no Brasil pelo descompasso entre os objetivos a que Estado e sociedade civil se propõem, e os resultados que obtém. Diversos fatores contribuem para este descompasso. Neste trabalho, focalizamos um deles: a legislação. A cada dia surgem indicadores de que cumpre rever os mecanismos legais que protegem o bem cultural. Mencionamos alguns destes indicadores: a) A insuficiente e demorada atuação do Poder Judiciário; b) A descoordenação das legislações federal, estadual e municipal; c) O precário processo de fiscalização e cumprimento das leis existentes; d) A elaboração de legislação de cima para baixo, incapaz de controlar ou mudar a realidade sócio-cultural.

Temos pois como consensual, a necessidade de aperfeiçoar a legislação para torná-la mais eficaz e consentânea à realidade da década de 80¹. Antes no entanto, de discutir eventuais caminhos de nova política legislativa a fundamentar novas leis, cumpre três esclarecimentos preliminares.

Primeiro, por legislação entendemos texto de lei, prática institucional e conseqüências sociais. Entendemos não apenas a lei nos livros, mas a lei na ação. Legislação sobretudo enquanto prática social e jurídica. Mais interessa saber se o texto legal é aplicado, como é aplicado, suas conseqüências ou não conseqüências, do que discutir abstratamente suas qualidades intrínsecas, sua coerência

lógico-formal, ou suas imperfeições técnicas. Segundo, entendemos por legislação, a norma legal estatal em sentido amplo: seja lei, decreto, decreto-lei, regulamento, portaria ou resolução, de direito substantivo ou direito processual, de direito civil, constitucional ou administrativo, seja mesmo sentença judicial ou decisão administrativa. Enfim, aqui legislação é o conjunto de normas legais postas pelas instituições estatais voltadas direta ou indiretamente à proteção e revitalização do patrimônio histórico, cultural e artístico. Terceiro, o núcleo das questões e problemas focalizados dizem mais diretamente respeito à legislação federal. Mesmo reconhecendo que, hoje, a legislação de proteção ao bem cultural é múltipla, — estadual, municipal e federal — neste trabalho enfatizamos questões referentes à legislação federal.

Ao contrário do que possa o título deste artigo sugerir, não pretendemos de imediato propor anteprojetos sobre institutos legais a serem revistos. Estamos em fase anterior. O objetivo é mais limitado. Trata-se de identificar um conjunto de princípios informados pela realidade social brasileira de hoje, que possam fundamentar amplo processo de revisão da legislação. Trata-se de identificar os princípios básicos de nova política legislativa. Princípios que garantem a unidade, coerência e eficácia da legislação. Por motivo simples. Ao contrário de 1937, quando dispúnhamos apenas de três ou quatro textos legais, hoje a proteção legal ao bem cultural é de alta especificidade e complexidade. Ampliou-se o conceito de patrimônio histórico, artístico e cultural. São diversas as formas de proteção. São diversas as instâncias e instituições envolvidas nesta tarefa. Temos verdadeiro *sistema* normativo, onde normas legais de origem e características diversas encontram-se no objetivo comum: a proteção ao bem cultural. Cumpre, pois, antes de tudo explicitar os princípios que identificam o sistema, e garantem sua integração. Integração assegurada não apenas pelo objetivo comum, mas também pelo modo com que o objetivo é perseguido. Só após identificar estes princípios, podemos nos entregar à tarefa técnico-jurídica propriamente dita: a elaboração de anteprojetos normativos. Agora, estamos no momento anterior: o momento político-jurídico.

Este trabalho está dividido em duas partes:

A primeira identifica as principais variáveis políticas, econômicas, culturais e sociais, pertinentes à proteção ao bem cultural. O que fazemos comparando o Brasil da década de 30, início da legislação de proteção ao patrimônio histórico, com o Brasil da década de 80. Apreendendo as principais características da evolução social, melhor saberemos se a atual legislação é ou não adequada aos novos tempos. E quais caminhos deve seguir.

A segunda identifica os princípios que dariam homogeneidade à nova política legislativa.

2 — A década de 30 e a expansão do Estado

Em 1923, o deputado pernambucano Luiz Cedro apresenta ao Congresso Nacional projeto de lei que cria no Rio de Janeiro a Inspetoria dos Monumentos Históricos dos Estados Unidos do Brasil. Em 1925, o jurista Jair Lins, de Minas Gerais, propõe anteprojeto de lei federal que visa proteger os móveis ou imóveis cuja conservação possa interessar à coletividade, devido a motivo de ordem histórica ou artística. Pouco depois, o deputado José Wanderley de Araujo Pinho propõe a criação da Inspetoria de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional.² Nenhuma dessas iniciativas obteve êxito. Mas ajudaram a consolidar a idéia da preservação legal do patrimônio cultural brasileiro.³ De modo que em 1933 já existia consenso para, pelo Decreto 22928, Getúlio Vargas considerar Ouro Preto Monumento Nacional e proteger seus monumentos e obras de arte. Em janeiro de 1937, o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional é criado pela lei 378. Finalmente, em 30 de novembro de 37, o Decreto-Lei 25 organiza a proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, institui o tombamento, e se transforma no principal texto legal da proteção ao bem cultural.

A década de 30, portanto, oferece fato novo: pela primeira vez o Estado brasileiro assume de forma institucionalizada, sistematizada e legalizada a proteção ao nosso patrimônio histórico, artístico e cultural. Por que? O que leva o Estado a esta tarefa? Evidentemente, esta legislação não é fruto do acaso. Muito menos da vontade altruísta do príncipe esclarecido. Ao contrário, é parte de processo sócio, político e econômico mais amplo. Que serve de pano de fundo explicativo para as ações específicas dos políticos e intelectuais que se voltaram à tarefa de proteção ao bem cultural. Cumpre então conhecer este processo. Três considerações são, entre outras, necessárias.

Primeiro, esta interferência do Estado no cultural insere-se no processo sócio-político maior, que se convencionou chamar de expansão institucional da base social do poder político.⁴ Não é interferência isolada. Ao contrário. Na década de 30, o Estado interfere e legaliza o movimento operário. Interfere e legaliza o movimento estudantil. Chama a si a responsabilidade do ensino primário antes na órbita da sociedade civil, sobretudo na órbita da Igreja Católica. Cria o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Cultural brasileiro, e outras instituições na área cultural: o Instituto Nacional do Livro, por exemplo. O que determina esta expansão? Na verdade, a Revolução de 1930 ampliou o país político. Quebrou o círculo oligárquico que detinha com exclusividade o poder do

mando nacional. Novas classes, novos grupos sociais, passam a fazer parte e a ter ativa participação na política e na economia. A cidadania deixa de ser privilégio da oligarquia rural. Surge um incipiente proletariado industrial e a elite comercial e industrial. Novos atores sociais que lutam por seus direitos de cidadania. O Estado não pode mais ignorar o Brasil urbano. O processo eleitoral, que a Revolução de 30 quer mais democrático, acaba por incorporar à vida política nacional certos grupos e classes sociais até então dela excluídos.

A segunda consideração explica o surgimento destes novos atores sociais. O país entrava em novo ciclo de desenvolvimento econômico. O ciclo a que se convencionou chamar de substituição das importações. Caracteriza-se pelo esfacelamento da ordem econômica baseada na estrutura agrária oligárquica que derrubara o Império, e fizera a República Velha. O ciclo que se inicia é urbano e industrial. Progressivamente, a cidade se sobrepõe ao campo. A indústria, à agricultura. Os novos grupos e classes sociais que surgem são os personagens desta nova fase do capitalismo. A oligarquia rural será substituída pela elite industrial e comercial, sobretudo do Sudeste do país. Novos donos do poder. O acesso à cidadania pelas classes urbanas reflete a ascensão econômica da cidade e da indústria. Como lembra Wanderley Guilherme, o acesso à cidadania é a face política do fato econômico fundamental: o emprego.⁵

Finalmente, a terceira consideração focaliza a expansão do Estado na área cultural. Severo Gomes lembra que, na década de 30, o mundo está entre duas guerras. Existe grave crise econômica mundial, crise de hegemonia no mercado internacional. Para o Brasil, a crise traz algumas conseqüências benéficas. Enfraquece por exemplo, os laços da dependência. Cria espaços para decisões nacionais mais autônomas. A conseqüência momentânea desta autonomia no campo cultural é o surgimento do que se convencionou chamar de um projeto cultural nacional. Projeto de formas difusas e assistemático, mas homogêneo enquanto busca de uma identidade nacional. Busca presente, por exemplo, no Manifesto Regionalista de 1926, na Semana de Arte Moderna de 1922, na obra de intelectuais como Caio Prado, Oswald de Andrade, Fernando Azevedo, Gilberto Freyre e Mário de Andrade, entre outros.

Em resumo, a expansão do Estado, sua interferência na vida cultural nacional, é determinada pela ascensão econômica de novos grupos e classes sociais oriundas da urbanização e industrialização do país, pelo enfraquecimento dos controles da ordem econômica internacional, e pela busca da identidade cultural nacional.

Neste sentido, podemos dizer que a Revolução de 30 coloca para o país, entre outros, alguns desafios que para nosso tema são fundamentais. O primeiro

de todos é o desafio de se obter um Estado mais representativo do Brasil, um estado mais de acordo com o ideal democrático. O segundo é o desafio de identificar, delimitar e procurar uma identidade cultural nacional. Finalmente, o terceiro desafio vincula-se ao próprio processo de expansão do Estado, que se acredita necessário para a modernização da sociedade brasileira.

Como estes desafios são enfrentados na prática da proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural brasileiro? Ou dizendo mais especificamente: Quais as características da intervenção estatal, enquanto legislação e atuação, na área do patrimônio histórico? É para esta questão que voltamos agora nossa atenção.

3 -- A década de 30: a proteção do patrimônio histórico

Podemos identificar algumas características da proteção estatal ao patrimônio histórico comparando o anteprojeto "Serviço do Patrimônio Artístico Nacional", de Mário de Andrade, elaborado a pedido do Ministro da Educação, Gustavo Capanema, com o Decreto-Lei 25. São quatro entre outros, os aspectos a comparar.

Primeiro, antes de 37 os diversos anteprojetos de proteção ao patrimônio artístico são recusados no Congresso Nacional, em nome da proteção ao direito de propriedade. O interesse público, enquanto defesa do bem cultural, não se sobrepõe ao interesse público enquanto defesa do direito de propriedade. A partir da Revolução de 30 no entanto, o capitalismo é outro. O liberalismo é outro. O direito de propriedade será outro. Não mais um direito absoluto que a tudo e a todos se sobrepõe. Direito-dogma da fase competitiva do capitalismo. Limites são estabelecidos. Um desses limites é a necessidade de preservar o patrimônio cultural nacional. Neste aspecto -- a limitação do direito de propriedade -- estão de acordo Mário de Andrade, e o Decreto-Lei 25.

Segundo, para Mário de Andrade, o conceito de patrimônio artístico a preservar abrange todas as obras de arte pura ou aplicada, popular ou erudita, nacional ou estrangeira. Obra de arte é a que se inclui em pelo menos uma das oito categorias seguintes: arte arqueológica, arte ameríndia, arte popular, artes aplicadas nacionais, e artes aplicadas estrangeiras, arte histórica, arte erudita nacional, e arte erudita estrangeira. Sendo que, para Mário de Andrade, as manifestações artísticas não se esgotam nos objetos e nos monumentos. Vão mais além. Estão presentes nas paisagens e no folclore. Por exemplo, na categoria das artes arqueológica e ameríndia, Mário de Andrade inclui as paisagens florísticas, hidrográficas, as cidades lacustres, os canais, os aldeamentos, caminhos, grutas trabalhadas, etc. No folclore ameríndio inclui o vocabulário, os cantos, as lendas,

a medicina, a arte culinária, etc. Conceituação diferente é a do Decreto-Lei 25. Ali, o patrimônio histórico e artístico nacional é o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país, cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer pelo seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. O Decreto-Lei apesar de considerar a possibilidade de tombamento de monumentos naturais e paisagens, não considera a possibilidade de preservação do folclore, dos hábitos e dos fazeres sociais. O artigo 2o. é explícito: a presente lei se aplica a *coisas* (grifo nosso) pertencentes às pessoas naturais. O bem cultural enquanto uso, hábito ou fazer, não é preservável dentro da sistemática do Decreto-Lei 25.

O terceiro aspecto refere-se à origem social do patrimônio a preservar. Mário de Andrade inclui, como obras de arte, obras populares e eruditas. Mário de Andrade chega a defender a necessidade de preservar determinados lugares agenciados de forma definitiva pela indústria popular, como vilejos lacustres vivos da Amazônia, um horto do Rio de Janeiro, ou um agrupamento de mocambos do Recife.⁶ Mais ainda. Defende a preservação da nossa música popular, das superstições populares e das lendas. O mesmo não ocorre com o Decreto-Lei 25. É específico quando fala da necessidade de preservar no Livro do Tombo das Belas Artes, as coisas da arte erudita nacional ou estrangeira. É omissivo quanto às artes populares. Não é esta apenas uma interpretação abstrata do decreto. A atuação do Estado confirma o que já estava implícito no Decreto-Lei 25. Nestes 45 anos, os bens culturais presentes nos hábitos, nos fazeres, nos cantos, nas lendas, nas músicas não foram protegidos pelo Estado. Muito menos os bens culturais diretamente vinculados à arte popular. A atuação do Estado voltou-se para a preservação do monumento de pedra e cal, suntuário e não raro elitista: palácios, igrejas, grandes casas, rica imaginária barroca, a arte no ouro, a arte na prata. É bem verdade que, como lembra Aloisio Magalhães, existe justificativa para tal procedimento. Para que a Nação assumisse a tarefa de preservação, cumpria primeiro conscientizar não só o próprio Estado, enquanto complexo de homens e organismos diversos, como a sociedade sobre a necessidade da defesa do patrimônio cultural nacional.

Teria sido pois necessária uma atuação preliminarmente didática e exemplificativa. Capaz de criar mentalidade ainda inexistente. Existente apenas em alguns núcleos mais avançados de homens públicos e intelectuais. Assim, a arte religiosa, os monumentos religiosos — a igreja — é o que há de mais visível, de mais didático, de mais presente na vida nacional a ser preservado. Preservar a arte em nossas igrejas obtém rapidamente um consenso amplo, tem o maior impacto educativo.

De qualquer modo, fica patente a opção do Estado. Se certa ou errada, não vem ao caso. Importa é constatar que não há porque agora persistir nela. Insistir neste caminho é desconhecer ideologicamente parte importante da cultura nacional.

Finalmente, o quarto aspecto a considerar é que, a não ser pela iniciativa já mencionada concernente a Ouro Preto e à atuação da Prefeitura de São Paulo, onde estava engajado Mário de Andrade, a proteção é federal. Neste ponto estão de acordo Mário de Andrade e o Decreto-Lei 25. O federal se sobrepõe às iniciativas estaduais e municipais. Não existe ainda a diferenciação entre bem de valor cultural nacional, e o de valor estadual ou municipal. Resultou na centralização da preservação ao nível federal. De resto compatível com o próprio processo de concentração de poder que a Revolução de 30 inicia, ao se opor à ordem oligárquica, rural e descentralizada.

4 — A década de 80

Cinquenta anos depois de iniciada a modernização do Estado nacional pela Revolução de 30, a maioria dos desafios permanece por vencer. O desafio de um Estado mais democrático, a ampliação institucional da base social do poder político foi limitada por diversos motivos. O principal é a não consolidação da via eleitoral como mecanismo básico de escolha dos dirigentes nacionais. O que poderia ter viabilizado a ampliação democrática, então defendida, resultou na restrita e desigual participação dos cidadãos nas definições e implementações das políticas públicas. Restrita, porque apesar de ampliada quando comparada com a participação existente na República Velha, grupos e classes sociais importantes permanecem ainda excluídos de qualquer processo decisório estatal. Como as populações urbanas marginalizadas, quase todo o campesinato rural, para não falarmos das exclusões de fundo étnico, como a que ainda ocorre com os indígenas. Desigual, porque a ampliação não destruiu a estrutura hierárquica existente. O Estado permanece aprisionado por uma elite, que não raro tenta transformar a participação dos demais grupos e classes sociais, em mero rito formal. Dificilmente pode-se dizer que está presente, nas políticas públicas, a heterogeneidade racial, geográfica e de classes existentes no Brasil de hoje. Como consequência desta representatividade seletiva no campo da preservação cultural, o Estado tem sido sistematicamente acusado de desenvolver uma política de preservação elitista, sem lugar por exemplo, para a cultura efetivamente popular.

Já o desafio de identificar e preservar uma cultura efetivamente nacional tem sido prejudicado por motivos outros além da representatividade seletiva da

política pública. O principal é o processo de internacionalização da economia que marca, mundialmente, este final de século. Não pela internacionalização em si, que é processo inevitável, no Ocidente e no Oriente, nas economias capitalistas e socialistas, fruto do progresso social e tecnológico. Mas pela posição do Brasil neste processo. A autonomia econômica, fundamento inclusive da soberania nacional, a cada dia é mais abalada pela excessiva dependência financeira do país. O que o torna cada dia mais vulnerável, inclusive na área cultural, diante de decisões exógenas. Onde nem sempre o interesse nacional se impõe. Sobretudo quando consideramos que não se dissociam os padrões de consumo da industrialização internacionalizada, dos valores culturais que informam a escolha e implementação destes padrões. Para a preservação cultural, esta industrialização internacionalizada trouxe problemas, tanto para os setores onde o Estado já atuava, como para os que ainda não penetrara. A industrialização, por exemplo, produziu a urbanização caótica absolutamente implacável com a sobrevivência da feitura histórica e cultural de nossas cidades, enquanto conjuntos arquitetônicos vivos e integrados. Implacável até mesmo, com os monumentos de pedra e cal isolados. Como também, padrões de consumo e projetos industriais internacionalizados implementados sem levar em conta os interesses das comunidades⁷ destroem a ecologia, os hábitos e fazeres — culinárias, artesanato, tecnologias primitivas, etc. — até então preservados pelo uso cotidiano dos cidadãos.

Finalmente, o desafio de um Estado administrativamente competente esbarra na excessiva centralização federal. Centralização de recursos financeiros, legalizada pela legislação fiscal, e do próprio processo decisório, legalizada pela delegação dos poderes do Legislativo e do Judiciário para o Executivo federal. A centralização federal agrava a representatividade seletiva da política pública. É incapaz de absorver a pluralidade e complexidade das demandas locais e comunitárias. Não raro coloca em risco o próprio ideal federativo, que enquanto ideal, tenta marcar a República desde 1889. A atuação autônoma do estado e do município não é significativa em face da crescente presença do Estado federal em todos os níveis da vida nacional. Mais ainda. A centralização federal produziu uma máquina administrativa excessivamente burocratizada. Burocratização que, de técnica adequada a atingir determinados fins, transformou-se num fim em si mesma. A burocratização excessiva das relações entre Estado e sociedade civil, e entre os diversos níveis e instituições do próprio Estado, gerou ineficiência. Ineficiência que se volta contra qualquer política pública, seletiva ou democrática, elitista ou popular, moderna ou conservadora.

A preservação cultural não passou incólume à ineficiência burocrática. É uma das áreas mais atingidas. A própria atuação do IPHAN, exemplificadora, educadora e limitada à preservação de pedra e cal, foi prejudicada pela ausência

de verbas, pelo formalismo na sua aplicação, e pela rigidez do estatuto do funcionário público.

Na medida em que nova geração de brasileiros retoma a tarefa de preservação do bem cultural,⁸ na sociedade ou no Estado, não se pode ignorar estes desafios que estão ainda por vencer. Sendo que hoje, na década de 80, o desafio de um estado mais democrático coloca a questão da representatividade social das políticas públicas. O desafio da identidade cultural nacional retoma a questão da independência nacional dentro do inevitável processo de universalização cultural.⁹ Finalmente, o desafio de um estado administrativamente competente retoma a questão da federação dentro da dicotomia centralização e descentralização, e da desburocratização. Evidente que uma política de preservação cultural, qualquer que seja ela, não é suficiente para garantir uma sociedade democrática, culturalmente independente, e uma federação administrativamente competente. Tudo depende sobretudo dos caminhos que o modelo de desenvolvimento econômico e social vier a tomar. Mas é evidente também que cada ato, cada decisão, cada lei pode afastar ou aproximar o país daqueles ideais. Ignorar esta realidade é tentar cobrir a atuação do Estado com o manto diáfano das ideologias. Reconhecê-la, é conceber a intervenção do Estado na área cultural como uma questão em aberto, que sem escapar a seus determinantes históricos, ao contrário, a partir deles, pode sempre ser, às vezes mais as vezes menos, reorientada.

Neste processo de formulação de nova política de preservação cultural, a primeira característica está clara. Não se trata hoje, de reduzir a atuação do Estado. Não se trata de ampliar o espaço para as forças livres do mercado de uma economia capitalista dependente. Trata-se pelo contrário, de reorientar a atuação do Estado. O que eventualmente, em suas funções de proteção e fomento, poderá até exigir certa expansão. Sobretudo se considerarmos que no Brasil a intervenção entra em segunda fase. Se antes ela foi educativa, exemplificadora, centralizada e assistemática, agora deverá ser mobilizadora, abrangente, descentralizada e permanente. Ao entrar nesta nova fase, permanecem algumas características da fase anterior. Por exemplo: a intervenção do Estado permanece legítima, e socialmente necessária; o direito de propriedade permanece subordinado ao interesse público da preservação cultural. E busca-se outra vez inspiração no projeto Mário de Andrade, a defender a cultura nacional que seja também popular, e a arte que esteja tanto no pedra e cal, quanto nos hábitos e fazeres.

5 — Princípios para uma política legislativa

Chegamos finalmente à última parte deste trabalho, onde sugerimos alguns princípios básicos que norteariam a formulação e aplicação da nova política legislativa. São quatro estes princípios: a) a representatividade; b) a negociação;

c) a descentralização; e d) a desburocratização. Antes de entrarmos na análise detalhada de cada um, gostaríamos de chamar a atenção ao fato de que cada princípio deveria estar presente tanto no processo de formulação e aplicação, quanto no próprio conteúdo da política de preservação cultural. Quer dizer, balizariam o processo de elaboração da política, de sua formulação legislativa, de sua aplicação através de decisões administrativas e judiciais. Guiariam também a definição substantiva da política, e das decisões que a operacionaliza. De pouco adiantaria uma política de preservação a favor de um determinado grupo ou classe social, se estes não participam de sua formulação e aplicação. Resultaria em política cultural populista, cujos resultados, efêmeros, o país já conhece.

Os princípios da representatividade e da negociação partem do mesmo pressuposto. A definição de uma política é inevitavelmente um processo de escolha entre interesses diferentes e não raro, conflitantes. Não negam portanto a possibilidade de existência de conflitos de interesses, de ideologias e de opções. Ao contrário, reconhece-os como inevitáveis numa sociedade de classes, e salutares numa democracia. Apenas acredita que espaços convergentes podem ser encontrados. Para tanto é necessário que os interesses divergentes estejam representados, e mais do que isto, estejam de acordo com um processo de tomada de decisão com base na negociação.

A representatividade não é apenas social, no sentido de se obter uma política que nem seja caudatária de uma elite "altruísta", nem destruidora do que já foi preservado em nome da pureza e autonomia da cultura popular. Além de social, exige-se também uma representatividade étnica. A valorização da cultura negra e da cultura indígena brasileiras ainda está por acontecer. Além de étnica e social, a representatividade deve ser também geográfica. As dimensões do país por um lado, a concentração do poder e dos recursos no Centro-Sul por outro, acabam por levar as instituições estatais encarregadas da preservação e do fomento ao cultural a pensar no Brasil, como Rio e São Paulo. Esforço no sentido de se obter uma maior representatividade regional, em seus órgãos deliberativos e nas suas políticas deveria fazer o cotidiano das instituições estatais. Finalmente, a representatividade deve ser também profissional, no sentido de que assim como o saber é interdisciplinar, as profissões também não são compartimentos estanques. A restauração de um monumento de pedra e cal, ou o tombamento de uma cidade histórica não deve ser decisão exclusiva ao arquiteto. Ao contrário. Deve pertencer também ao economista, ao advogado, ao sociólogo, ao ecólogo, etc.

A um nível jurídico-institucional, os princípios da representatividade e negociação são os que moldam e garantem a adequação do Executivo, Legislativo e Judiciário aos ideais da democracia. Neste sentido, a delegação de poderes que existe do Legislativo para o Executivo federal, acoplada à doutrina jurídica

que impede o Judiciário de entrar no mérito da decisão administrativa, acaba por criar um espaço de decisões solitárias, impunes e não raro autoritárias. Uma delegação de poderes sem reter meios de controlar o exercício da delegação, e um aval judicial que em nome do formalismo legal o Judiciário concede às decisões do Executivo federal se opõem aos princípios da negociação e da representatividade. Por mais que o Executivo exerça estes poderes dentro de padrões objetivos de racionalidade, econômica ou arquitetônica por exemplo, e a favor do bem comum, dificilmente, a médio prazo, deixa de criar um processo administrativo fundamentalmente autoritário e solitário.

Uma das exigências fundamentais do princípio da negociação é a necessidade de ampla publicidade de todos os atos da política de preservação cultural. A negociação só é democrática quando as partes estão suficientemente informadas. Um direito processual administrativo, à luz destes princípios, por exemplo, poderia levar a criação de audiências públicas antes de se tomar um bem ou uma cidade. Antes de se baixar qualquer ato normativo. Poderia levar também a uma consolidação, e à publicação das decisões administrativas tomadas nos processos individuais. Não há nenhum meio racional e objetivo que assegure por exemplo, que a restauração de Olinda, deva ser feita dentro dos padrões do século XVIII! Por que não nos padrões do século XVII? Na falta desta segurança objetiva, uma política de preservação deveria se fundamentar, além de nos dados técnicos que serão quase sempre inconclusivos, num direito processual administrativo capaz de regulamentar um processo de tomada de decisão público, democrático e acumulativo.

O terceiro princípio é o da descentralização. Com ele não queremos retomar abstratamente a eterna questão da centralização versus descentralização. Com ele, ao contrário, tomamos uma posição determinada em face do desenvolvimento da atuação do Estado nestas últimas décadas no Brasil, que se caracteriza pela centralização excessiva em favor do Executivo federal. As razões desta centralização encontram-se no modelo de desenvolvimento capitalista implantado. Na medida em que este modelo é questionado pela sociedade, a descentralização é a condição primeira para que a própria atuação do Estado possa contribuir para superar o impasse político e econômico em que o país se encontra. Na verdade, a expansão estatal através da centralização que se verificou no Brasil, levou o Estado à tentação de substituir inclusive a sociedade na produção cultural. Não cabe ao Estado produzir cultura. Cabe-o à sociedade civil. 10

Esta descentralização deve ser entendida em sentido amplo, tanto político, econômico quanto administrativo, e se desdobra em diversos níveis. Em seu nível mais geral, deve ser entendida como uma descentralização do Estado em favor da sociedade civil. Aqui a tarefa será basicamente encontrar fórmulas de

participação da sociedade civil na elaboração e aplicação da política legislativa, e sobretudo restabelecer mecanismos de controle sob a atuação do Estado. Neste sentido por exemplo, uma nova política legislativa de preservação do bem cultural a partir da intervenção do Estado não se desassocia da restauração do controle legal da responsabilidade do funcionário público pelos atos cometidos em nome da administração pública. Como não se desassocia da criação e implementação de novos órgãos de controle das contas das diversas instituições estatais, federais ou não.

A descentralização é também no Executivo, em favor do Judiciário e do Legislativo. Do Executivo federal, em favor do estadual e do municipal. E a nível intra-institucional, dos órgãos de cúpula, aos órgãos de base.

Finalmente, o último princípio complementa o esforço pela descentralização. É o princípio da desburocratização. Princípio que não nega a necessidade de uma certa sistematização, formalização e rotina dos procedimentos administrativos ou judiciais. Mas que reconhece que a burocratização da atual administração pública brasileira não somente tornou o Estado ineficiente, na medida em que formalizou excessivamente a realidade social, perdendo a possibilidade de com ela interagir, como transformou-se num instrumento de poder. Instrumento a serviço de uma expansão do Estado longe dos ideais da democracia e da preservação cultural representativa e plural. Neste sentido a desburocratização é tanto a possibilidade de reencontro do Estado com a sociedade, como a possibilidade de reorientar com eficiência a intervenção do Estado no cultural.

6 – Conclusões

Ao se defender a necessidade de nova legislação de proteção ao bem cultural não se defende uma nova lei, ou a revogação de alguns dispositivos das leis existentes. Defende-se antes, a revisão do sistema normativo de proteção ao bem cultural, que inclui normas legais de naturezas diversas, tanto legislativa, quanto administrativa e judicial. Para que esta revisão se processe é necessário, em primeiro lugar, identificar quais os princípios básicos que informam a elaboração e aplicação da política pública de proteção ao bem cultural. São estes princípios que garantem a integração e coerência do sistema normativo, e mais do que isto, moldam em cada momento histórico a própria identidade do sistema.

Estes princípios não são frutos do acaso. Resultam da ação política daqueles que detêm a responsabilidade da gestão da atuação do Estado. Atuação que, por sua vez, depende menos do desempenho solitário do político ou do burocrata, do que da inter-relação, consensual ou conflitual, deste desempenho com a realidade sócio-econômica e política do país. Neste artigo, em sua primei-

ra parte, procuramos fornecer um panorama das condições sociais que levam o Estado brasileiro a partir da década de 30, a intervir a favor da proteção do nosso patrimônio histórico, artístico e cultural. Identificamos alguns dos desafios então colocados: o desafio por um estado mais democrático, por uma identidade cultural nacional e por um estado administrativamente competente.

Ao chegarmos à década de 80, estes desafios, em sua forma plena, estão ainda por vencer. Neste sentido, uma nova política de proteção ao cultural retoma, obrigatoriamente, o desafio da democratização, da cultura nacional e da administração pública competente. É a partir destes objetivos/desafios que identificamos os princípios que deveriam reger esta nova fase da intervenção do Estado no cultural. No início, em 1937, o Estado optou por uma atuação educativa, exemplificadora e assistemática. A fase atual é mobilizadora, abrangente e sistemática. Para tanto, os novos princípios que operacionalizam a ação estatal e exemplificadora e assistemática. A fase atual é mobilizadora, abrangente e sistemática. Para tanto, os novos princípios que operacionalizam a ação estatal e deveriam estar presentes tanto no processo de elaboração e aplicação da legislação, quanto na definição de seu conteúdo substantivo seriam entre outros, os seguintes: a) a representatividade; b) a negociação; c) a descentralização; e d) a desburocratização.

A partir deles começa a tarefa de rever o sistema normativo de proteção ao bem cultural, que inclui desde a redefinição do direito processual administrativo, até a redefinição do papel do Judiciário e do Legislativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 – Ver por exemplo BERGUEDOF, Elliot em “A necessidade imediata de reformulação do Decreto-Lei no. 25 de 30 de Novembro de 1937”, I Seminário de Estudos sobre o Nordeste Preservação do Patrimônio Histórico e Artístico, Salvador, MEC/DAC/UFBa, 1974, mimeo.
- 2 – MEC SPHAN Pró-Memória. *Proteção e revitalização do patrimônio cultural no Brasil: uma trajetória*. Brasília, MEC/SPHAN/Pró-Memória, 1980, p. 63-79
- 3 – Em Dezembro de 1923, Gilberto Freyre defendia a necessidade da preservação do nosso patrimônio cultural. Ver FREYRE, Gilberto. *Tempo de aprendiz*. São Paulo, IBRASA, 1979, v. 1 p. 341-343.

- 4 – Ver WEFFORT, Francisco. *O Populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, p. 63.
- 5 – Sobre cidadania e emprego ver SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça, a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Campus Ltda, 1979.
- 6 – MEC SPHAN Pró-Memória, op. cit. nota 2, p. 90 e segs.
- 7 – Ver por exemplo, O Caso do Complexo Portuário de Suape, em Pernambuco, e em específico a conferência de Clóvis Cavalcanti "Um Programa de Desenvolvimento Social para o Recife", pronunciada no Instituto da Cidade do Recife, cópia xerocada, 1979.
- 8 – Ver FALCÃO, Joaquim. *A favor do bem cultural*. Recife, 1980, mimeo.
- 9 – Ver MAGALHÃES, Aloísio em *Identidade cultural, cultura e desenvolvimento bem cultural*. Brasília, 1981, mimeo. Compilação feita por Ana Tapajós e Marisa Rempero.
- 10 – MACHADO, Mário. A Funarte e a sua nova direção diminuindo a intervenção estatal, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 03.04.1981, Caderno B, pág. 1.