

## Legislación del patrimonio local en Brasil: reflexiones a partir de la Encuesta de Información Básica Municipal (Munic) Legislation of local cultural heritage in Brazil: reflections based on the Municipal Basic Information Survey (Munic)

**Anderson Albérico Ferreira**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Fundação Casa de Rui Barbosa - Miembro de la Cátedra Unesco de Políticas Culturais e Gestão. Estudiante del Máster en Historia Política (Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ). Licenciado en Producción Cultural (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro - IFRJ). ORCID-ID:

<https://orcid.org/0000-0002-8506-4403> Correo electrónico:

[ferreira.anderson@posgraduacao.uerj.br](mailto:ferreira.anderson@posgraduacao.uerj.br)

**Fecha de recepción:** 28 de marzo de 2022. **Fecha de aceptación:** 28 de abril de 2022

### Resumen

A la luz de la Constitución federal de 1988, que establece competencias legislativas y de protección del patrimonio cultural a las entidades que integran el poder público, este trabajo tiene como objetivo contribuir a la reflexión sobre el campo normativo del patrimonio cultural municipal en Brasil, temática poco estudiada en el país. Permite una lectura del papel de los municipios en la gestión y preservación del patrimonio cultural, a partir de un análisis tanto de coyuntura, basado en el trabajo de investigadores sobre las políticas de cultura y patrimonio cultural brasileño, como de los datos proporcionados en la Encuesta de Información Básica Municipal (Munic), realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) en 2006, 2009, 2012, 2014 y 2018. Aunque el presente artículo trata sobre el patrimonio local, plantea presentar un panorama general del proceso de planificación y establecimiento de las políticas patrimoniales brasileñas a nivel nacional y demuestra su impacto, a veces positivo a veces negativo, en las municipalidades. Finalmente, el análisis demuestra que tanto la legislación como las políticas patrimoniales sufrieron cambios profundos a lo largo de los años que, en un movimiento pendular, puntuaron fallas y retrocesos; que hubo y hay una gran disparidad entre los municipios y lo cuánto todavía han de hacer.

**Palabras clave:** Patrimonio Cultural; Legislación cultural; Brasil; Municipalidades; Políticas Culturales; Estado.

### **Abstract**

From the legislative responsibility and cultural heritage protection inferred to the entities that make up the public power by the Federal Constitution of 1988, this work aims to contribute to the reflection on the regulatory field of municipal cultural heritage in Brazil, a topic that has been little studied in the country. Allows a reading of the role of municipalities in the management and preservation of cultural heritage, from a conjunctural analysis, based on the work of researchers on culture and cultural heritage policies, and the data provided in the Basic Information Survey Municipal (Munic), carried out by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) in 2006, 2009, 2012, 2014 and 2018. Although this article deals with local heritage, it proposes to present an overview of the process of planning and implementing policies assets at the national level and demonstrates its impact, sometimes positive and sometimes negative, on the municipalities. Finally, the analysis shows that both legislation and heritage policy have undergone profound changes over the years that, in a pendular movement, punctuated failures and setbacks; that there was and there is a great disparity between the municipalities and how much they still need to do.

**Keywords:** Cultural Heritage; Cultural Legislation; Brazil; Municipalities; Cultural Policies; State.

### **Introducción**

Hemos observado desde la segunda mitad del siglo XX una efervescencia de debates y la reconfiguración paradigmática del patrimonio cultural, dando énfasis a su multidimensionalidad y transversalidad. Aunque haya críticas a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y sus planteamientos sobre patrimonio cultural (García, 1998; Tello, 2010), comprendemos que el establecimiento de una perspectiva más plural del patrimonio se insiere en su labor de trasladar los derechos culturales del campo de las ideas al campo de la acción, de la realidad.

En Brasil, este movimiento de resignificación del concepto de patrimonio cultural se establece de forma más sistémica en la década de 1970. En este momento, se amplía la idea de patrimonio haciendo con que la percepción de bienes materiales de excepcional valor histórico nacional y universal se extienda a la idea de bienes simbólicos, tangibles o intangibles, de los pueblos originarios y otros grupos sociales, pues el patrimonio es importante no solo por su configuración urbana en un espacio determinado, su representatividad estética o porque es soporte de una narrativa histórica “oficial”; sino que es una herencia simbólica y soporte de la memoria colectiva.

Poco a poco, bajo la influencia de gestores culturales de vanguardia, tanto el paradigma reduccionista del patrimonio como las políticas patrimoniales dirigistas cambiaron a una perspectiva más cercana a los conceptos de ciudadanía cultural y derechos culturales. Este hecho sólo fue posible a partir de la resignificación de la mirada al campo simbólico, que entendía la cultura como una producción de individuos en acción en el medio social que se materializa en las prácticas, en los modos de hacer y en los conocimientos establecidos a la vez en el ámbito material e inmaterial.

En un contexto que apuntaba a la participación y protagonismo de la sociedad y la exaltación de los derechos culturales, hubo un reordenamiento estructural en la gestión y en la política cultural. La perspectiva centralizadora del Estado, especialmente del gobierno federal,

comienza a dar paso a una lógica participativa de la sociedad civil, enfatizando también una mayor autonomía de las entidades federativas, constituidas por los gobiernos de estados y municipios, especialmente después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988.

Bajo esta mirada, las entidades federativas, principalmente los municipios, son considerados elementos estratégicos en el proceso de escucha y participación de la sociedad civil en el contexto de las políticas públicas, dado que “es el municipio que más dialoga con el ciudadano en su territorio, que implementa políticas públicas más cercanas [y] responde a las demandas locales” (Calabre, 2018, p. 8)<sup>1</sup>. Así, en el proceso de implementación y construcción de políticas públicas dirigidas al sector cultural, la territorialidad y la cultura se vuelven cada vez más íntimas.

En este contexto de descentralización estatal y protagonismo de los municipios, destacamos la producción legislativa, que en el proceso de implementación de las políticas públicas tiene una función estratégica y elemental. Son los marcos regulatorios los que determinan y organizan sistemáticamente las líneas de acción, alcances, temas y paradigmas que orientan una determinada política o agenda gubernamental. En definitiva, legitima la política pública y la institucionaliza (Salinas, 2012; Cao, 2021).

En el universo de las políticas patrimoniales de los municipios brasileños este rol es muy valorado, aunque las políticas públicas evocan un conjunto de acciones y proyectos, la legislación de protección del patrimonio es su base y eje principal de acción, práctica heredada de la histórica acción pública nacional de protección del patrimonio, basada en el sello documental de bienes culturales de valor histórico, artístico y estético, denominado *tombamento*<sup>2</sup>.

Como toda política pública necesita acompañamiento y el escenario cultural nacional carecía de datos e indicadores estadísticos, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), luego de firmar un convenio con el Ministerio de Cultura (Minc), comenzará a monitorear, a partir de 2006, a través de la Encuesta Municipal de Información Básica (Munic)<sup>3</sup>, lo que podemos llamar de políticas patrimoniales municipales. Esta encuesta será el único mecanismo de seguimiento y sistematización de datos e indicadores relacionados a las políticas de patrimonio municipal, que en su mayoría consisten en legislación de protección.

Las informaciones recogidas en las encuestas realizadas en 2006, 2009, 2012, 2014 y 2018 aportaron un conjunto de datos cuantitativos que, desde la última edición que contenía preguntas sobre regulación y protección de los patrimonios culturales, no fueron analizados cualitativamente.

Buscando llenar este vacío y establecer un posible estado del arte en las políticas patrimoniales municipales en Brasil, dividimos el artículo en tres partes. El artículo abre abordando el desarrollo de la preocupación público-estatal en la preservación y regulación de los bienes culturales, enfatizando el movimiento de descentralización política. Seguidamente, presenta a Munic y examina los datos sobre la legislación del patrimonio cultural local recopilados en las cinco ediciones seleccionadas. Finalmente, el texto se cierra con algunas reflexiones complementarias señalando los retos del presente y el futuro incierto.

---

<sup>1</sup> Todas las traducciones son de responsabilidad del autor.

<sup>2</sup> El *tombamento* es una de las disposiciones legales que tienen las autoridades públicas federales, estatales y municipales para preservar los bienes culturales. También se puede definir como el acto administrativo que tiene como objetivo temporalmente proteger, mediante la aplicación de leyes específicas, bienes de valor histórico, cultural, arquitectónico, ambiental y también de valor afectivo para la población, evitando que sean destruidos. Entre las diversas formas de protección, es el instrumento más conocido y utilizado. El *tombamento* de un bien cultural significa protección integral, siendo una de las medidas más importantes relacionadas con la preservación de un patrimonio material. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, “Bens Tombados”, Portal IPHAN. Web. Abr. 7, 2021. <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/126>

<sup>3</sup> Encuesta estructurada en bloques temáticos que proporciona información variada sobre la gestión pública, la realidad institucional y administrativa de los municipios.

## **Políticas patrimoniales en Brasil: de lo nacional a lo local**

En Brasil, el desarrollo de una planificación y política cultural se dio de manera desigual e inestable. Sin embargo, es innegable que, en el ámbito cultural, el patrimonio es el único de los sectores que se ha mantenido relativamente estable y, en determinados períodos, ha logrado avances y desarrollos notables a nivel institucional y de planificación. Este hecho fue posible gracias, como señala García Canclini (1999), a las posibilidades de uso que evoca el patrimonio, que durante muchos años estuvo centrado en el mantenimiento de la historia oficial y los héroes nacionales.

Las primeras acciones institucionales de preservación del patrimonio en el país se dieron a principios del siglo XX. Esta preocupación proviene de las administraciones locales. Son los estados, entidades federadas subordinadas a la Unión, los que primeramente establecen y señalan un interés en los bienes culturales de la nación. La profesora e investigadora brasileña Lucia Lippi de Oliveira (2008, p. 115), señala que “[...] la idea de defender los monumentos históricos en Brasil comenzó a cobrar visibilidad en la década de 1920, cuando se crearon inspecciones estatales de monumentos históricos en Minas Gerais (1926), en Bahía (1927) y Pernambuco (1928)”.

La década que sigue, es caracterizada por el protagonismo federal en el desarrollo de acciones de protección al patrimonio. En este sentido, se creó la Inspección de Monumentos Nacionales vinculada al Museo Histórico Nacional (Brasil, 1934). Este organismo actuó como un mecanismo no solo para la preservación de la memoria y el patrimonio histórico-cultural, sino que también fue una forma de construir una identidad nacional sólida, que apuntara a un futuro moderno para el país sin perder su esencia y referencias históricas. Es decir, a partir de la memoria y la preservación de los referentes a la grandeza nacional, el país se orientaría hacia el progreso.

En términos operacionales, el nuevo departamento del Museo Histórico se encargaba básicamente de la inspección, que consistía en fiscalizar edificios de valor histórico y artístico y controlar el comercio de objetos de arte y antigüedades. En resumen, el IMN no tenía autonomía para determinar qué edificios debían considerarse monumentos nacionales. La institución organizaba solamente una catalogación de los edificios dotados de valor e interés artístico e histórico existentes en el país, como una forma de sugerencia al gobierno federal para que luego les fuera asignado el título de monumento nacional (Magalhães, 2015).

La relación entre Estado y patrimonio se desarrolla solo unos años después, inspirada en el esfuerzo de intelectuales y artistas de vanguardia, miembros de la generación denominada “modernista”<sup>4</sup>. La máxima de este movimiento se da en la creación, en 1937, del Servicio del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (SPHAN) que tenía “el propósito de promover, en todo el país y de manera permanente, el tombamento; la conservación, el enriquecimiento y conocimiento del patrimonio histórico y artístico nacional” (Brasil, 1937). El documento de creación fue encargado por el entonces ministro de Educación y Cultura, Gustavo Capanema, a Mário de Andrade<sup>5</sup>, quien en ese momento desarrollaba en la ciudad de São Paulo una gestión cultural considerada por muchos investigadores como la inauguración de las políticas culturales en Brasil.

Aunque el anteproyecto propuesto por Mário de Andrade estuviera en conformidad a la idea de diversidad cultural, lo que hay en realidad en el documento publicado por el presidente es una perspectiva excluyente, en contra de la corriente del pensamiento andradiano. Lo observamos

---

<sup>4</sup> El Modernismo en Brasil fue un movimiento artístico, cultural y literario que se caracterizó por la libertad estética, el nacionalismo y la crítica social. Inspirado por las innovaciones artísticas de la vanguardia europea, tuvo como punto de partida la “Semana de Arte Moderna” o “Semana de 1922”, que tuvo lugar entre el 11 y 18 de febrero de 1922 en São Paulo.

<sup>5</sup> Erudito y escritor brasileño, considerado el gran mentor intelectual de la Generación de 1920, fue también pianista, gestor público y, sobre todo, un hombre comprometido con el desarrollo cultural de Brasil.

en el artículo 46 del decreto, que señala que el mecanismo de gestión y el carácter de esta política patrimonial se daba en forma de tombamento (Brasil, 1937). Este marco legal es constituido bajo la lógica que Néstor García Canclini (1999) llama conservacionista y monumentalista y Luci Lippi Oliveira (2008) de “piedra y cal”, perspectiva que valoraba los bienes, o mejor, “imponentes testimonios materiales, tanto desde el punto de vista de la ocupación como de la permanencia en el espacio de la ciudad, así como los estándares estéticos hegemónicos, valorados como expresiones de la cultura al momento del tombamento de estos bienes” (Fonseca, 2001, p. 59).

Solamente en la década de 1970 hubo cambios significativos en las políticas de patrimonio nacional. El primer gran hito es la transformación de la entonces Dirección de Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (DPHAN), creada en 1946, en Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN) (Brasil, 1970). En términos paradigmáticos, aunque Mário de Andrade ya había esbozado una preocupación por los bienes simbólicos de los grupos subalternizados, como los indígenas y los negros, no se había puesto en marcha ninguna acción sistemática. Fue Aloísio Magalhães<sup>6</sup> el protagonista de la incursión de una nueva perspectiva sobre el patrimonio cultural y sus políticas, ya que para él “el concepto de bien cultural va más allá de la dimensión elitista, de 'lo bello y lo viejo', y entra en una comprensión más como una manifestación general de una cultura. El gesto, el hábito, la forma de ser de nuestra comunidad constituyen nuestro patrimonio cultural” (Magalhães, 1997, p. 72).

Su perspectiva fue el resultado de un movimiento que tuvo como objetivo reorganizar el concepto de bien cultural y problematizar los mecanismos y tecnologías de promoción, democratización y producción instrumentados por el Estado hasta ese momento, y que estaban obsoletos, con el objetivo de construir una identidad nacional más “realista”, que presentara la amplitud de la producción cultural brasileña. En este sentido, en 1975 se creó el Centro Nacional de Referencia Cultural (CNRC), que entre otras funciones buscaba realizar un mapeo referencial y una sistematización de la dinámica y de la producción cultural del país.

La diversidad cultural, aunque no denominada así en este período, actuó como un constructo para la identidad cultural nacional propuesta por Aloísio Magalhães y el CNRC. Además, será un elemento clave en la articulación internacional ya que el país es rico no solo en recursos, sino también en su dimensión cultural.

Las ideas de la premisa constitutiva del CNRC, institución en la que Aloísio Magalhães fue uno de los precursores, especialmente las vinculadas a la diversidad regional, fueron importadas al Servicio del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (Sphan) en 1979, cuando ocurre la fusión entre las dos instituciones, la ocupación de Aloísio como su director y la creación de la Fundación Nacional para la Memoria (FNPM). El investigador Joaquim Falcão señala que Aloísio Magalhães convocó las ideas presentes en el anteproyecto de Mário de Andrade y propuso un paradigma más cercano a la realidad diversa y multicultural del país. Esta nueva política patrimonial observó la cultura como un proceso, un elemento orgánico, continuo, heterogéneo y complejo, demostrando el enfoque y opción de Aloísio Magalhães a la perspectiva antropológica de la cultura (Falcão, 1984).

Este nuevo paradigma cambió el concepto reduccionista de patrimonio como bienes resaltados por su excepcionalidad histórica, monumental o artística. A partir de ese momento, Aloísio Magalhães propone una visión más amplia, que ya no se basa en la perspectiva eurocéntrica y colonizadora. Se plantea reorganizar los lineamientos de las medidas y políticas patrimoniales, que, en teoría, buscarían guiarse por la noción de referentes culturales (Fonseca, 2001). Así, trascendiendo un tecnicismo exclusivo y dotando al proceso patrimonial un contexto social,

---

<sup>6</sup> Importante artista, diseñador y activista cultural brasileño. Fue una de las figuras más importantes del diseño gráfico del país. Se destaca, entre otras cosas, por su compromiso y defensa de la memoria artística y cultural brasileña.



dirigiendo “la mirada a representaciones que configuran una 'identidad' de la región para sus habitantes” (Fonseca, 2009, p. 113). Sin embargo, es importante señalar que este esfuerzo está cerrado a nivel conceptual, es decir, hay poca operatividad en este sentido. Solo habrá una efectividad práctica en finales del gobierno del expresidente Fernando Henrique Cardoso, con la creación del área inmaterial dentro del IPHAN.

Esta perspectiva, propuesta por Aloísio, vino a cambiar el enfoque en los bienes a la dinámica de atribuir significados y valores. El proceso de patrimonialización comenzó a considerar los sujetos para quienes estas referencias y bienes tenían sentido. En resumen, los referentes culturales serían los significados, sentidos y valores que los diferentes sujetos otorgan a los bienes y prácticas culturales, a la vez, inherentes al proceso de construcción de la identidad y la memoria.

En el proceso de planificación de la cultura en Brasil, que resultó en la creación del Ministerio de Cultura (Minc) en 1985, bajo el Gobierno de José Sarney, observamos un intento de convergencia de las políticas patrimoniales desarrolladas hasta ese momento por IPHAN, con la política cultural nacional que se establecía, como se puede notar en el decreto fundacional del ministerio, que señala que su estructura se estableció en dos ejes básicos: el de las letras, las artes, el folklore y otras formas de expresión del cultura; y el del patrimonio histórico, arqueológico, artístico y cultural (Brasil, 1985).

El patrimonio cultural, en el ámbito de esta nueva estructura estatal para la cultura, ganará una atención real sólo en la gestión del exministro de cultura Celso Furtado (1986-1988)<sup>7</sup>, que convierte el IPHAN en una secretaría del ministerio, en 1986. El exministro comprenderá el campo de la cultura, y en consecuencia el patrimonio cultural, no solo como una posibilidad de desarrollo nacional, sino que un elemento fundamental para la valorización de la identidad brasileña, que culmina en su afán por instituir una política patrimonial nacional.

Según los investigadores Luise Villares y Bruno Borja, el exministro esboza una profunda preocupación por el patrimonio cultural de la nación ya que, para él, el concepto de patrimonio cultural se expresa como una de las vías al desarrollo y a la “identidad nacional que marcaría la pauta de la resistencia y mostraría las formas de construir un nuevo tiempo” (Villares y Borja, 2020, p. 327).

Luego de numerosas incursiones y transformaciones paradigmáticas en torno a la gestión y políticas del patrimonio cultural, la inserción de la percepción antropológica de la cultura en el ministerio y el acercamiento a las ideas de Aloísio Magalhães, Celso Furtado apunta a la diversidad cultural de la nación, a la que denomina pluralismo cultural. Esta perspectiva será defendida por el exministro y tendrá un papel fundamental en las discusiones sobre cultura y patrimonio cultural de la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, que movilizó a la sociedad y a los intelectuales para sistematizar los supuestos de una nación democrática (Villares y Borja, 2020).

Con el establecimiento y celebración de la Constitución Federal de 1988, existe una estructuración legal sobre el tema del patrimonio cultural en la política de Estado, que hasta entonces no se había establecido en el país. Este documento esboza un Brasil preocupado por la democracia, la autonomía, la diversidad y la sociedad, estableciendo temas importantes sobre el sector cultural del país. En total hay cinco artículos, respectivamente 23, 24, 30, 215 y 216, que de alguna manera tratan sobre el patrimonio y los bienes culturales de la nación.

En la carta constitucional, el primer artículo que se instituye sobre el patrimonio cultural es de carácter gerencial. Establece el deber de las entidades federadas (estados y municipios) y de la Unión de proteger documentos, obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, además de monumentos, paisajes naturales notables y sitios arqueológicos (Brasil, 1988, artículo 23).

---

<sup>7</sup> Intelectual y uno de los economistas brasileños más prestigiosos. Celso Furtado dedicó su vida a entender Brasil y producir proyectos para la transformación y desarrollo nacional.

En consecuencia, en el artículo 24 se afirma que “corresponde a la Unión, los Estados y el Distrito Federal legislar simultáneamente sobre la protección del patrimonio histórico, cultural, artístico, turístico y paisajístico” (Brasil, 1988). La lectura de este artículo de forma no contextualizada puede generar conflictos sobre la comprensión de la capacidad de los municipios para desarrollar políticas patrimoniales.

El investigador Carlos Mares de Souza Filho señala que algunos estudiosos y expertos interpretaron este artículo como un impedimento a la posibilidad legislativa de los municipios en materia de patrimonio cultural, ya que el artículo solo nombra a los estados y a la Unión como entidades políticas capaces de tal acto. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la Constitución debe interpretarse en su totalidad, y no a partir de análisis específicos, desconectados de su contexto. El autor también señala que, en una perspectiva jurídico-normativa, así como en los estados, desde la década de 1950, ya se había otorgado a los municipios la competencia de proteger legalmente los bienes culturales, en tanto si la autonomía de las entidades federativas ya formaba parte del discurso y de la tradición política brasileña sería un duro revés, la constitución que se estaba estableciendo, negar esta competencia a los municipios (Souza Filho, 1992).

Otro dato que corrobora en contra esta interpretación restrictiva del artículo 24 son precisamente los otros tres artículos sobre protección del patrimonio cultural que le siguen, además del artículo 18, que trata de la organización política y administrativa del Estado.

En el artículo 30, notamos que se dedica un texto normativo específico a los municipios, en el cual se establecen pautas fundamentales para comprender la capacidad e indispensabilidad de los gobiernos locales, es decir, los gobiernos municipales en, entre otras funciones, legislar en materias de interés local, complementar la legislación federal y estatal cuando corresponda, promover la protección del patrimonio histórico y cultural local, respetando la legislación y la acción fiscalizadora federal y estadual (Brasil, 1988).

Para ratificar esta perspectiva, pasamos al artículo 18, que expresa una descentralización política que busca el equilibrio entre las entidades federativas. En vista de la estructura federal del Estado propuesta en el artículo, se priorizaron las entidades menores para la satisfacción de los intereses locales, quedando sólo al poder del nivel inmediatamente superior ejercer lo que no puede cumplir el inferior.

No discutiremos aquí el proceso y los motivos de la descentralización política en Brasil, sin embargo, es importante señalar, como lo expresa Lia Calabre (2009, p. 81), que “los debates internacionales contemporáneos consideran la ciudad, o el municipio, como un locus especial dentro de la gestión pública”. Esta mirada demuestra una gran preocupación de la administración pública por el impacto y efectividad de las políticas públicas en relación a la sociedad civil, beneficiaria de estas acciones, especialmente en el contexto brasileño, ya que el país tiene una gran extensión territorial y está compuesto por una sociedad heterogénea.

Se sabe que las políticas y acciones de los poderes públicos para ser realmente efectivas necesitan canales de escucha y cercanía a la sociedad. Precisamente las entidades locales, en este caso los municipios o ciudades, son estratégicas en este proceso. Creemos que es desde esta perspectiva que se redactó el artículo 18 de la Constitución, además el compromiso y las atribuciones de la prestación de los servicios públicos ya no son responsabilidad exclusiva de la Unión, sino que de una entidad más cercana a la realidad local.

Vemos en estos textos de la Constitución una profunda preocupación por la localidad y sus necesidades, personas y realidades. Pensar en localidad, ciudad o territorio evoca, por lo tanto, hablar de pluralidad y diversidad. Esta perspectiva, que tuvo una gran influencia en la obra de Mario de Andrade y Aloisio Magalhães, adquiere mayor expresión en los artículos 215 y 216 de la Constitución. Al analizarlos Bernardo Mata Machado llama la atención por el hecho de que la sección que aborda la cultura comienza haciendo una mención explícita a los derechos culturales

(Machado, 2011). Este énfasis puede traducirse como un eco y un intento de alinearse con los paradigmas de gestión y políticas democráticas internacionales, especialmente los de la UNESCO. Además, la idea de la cultura como vector del desarrollo socioeconómico y el derecho fundamental de las personas ya se había consolidado, lo que provocó que países que no estaban en sintonía con estas ideas, también se encontraran en desacuerdo con la democracia y el desarrollo.

Ambos artículos, en general, aseguran y celebran la protección de la identidad y la memoria de los diferentes grupos étnicos y sociales que componen la sociedad brasileña, enfatizando la protección de los grupos que históricamente han estado al margen de la sociedad y su historia y cultura, si no negadas, silenciadas. Cabe mencionar que, si bien estos artículos representan un giro paradigmático y la consolidación legal de una política patrimonial decolonial, en la práctica observamos que es solo en la gestión del exministro Gilberto Gil que se empieza a ver bienes culturales patrimonializados de los llamados grupos subalternizados.

Otro punto presente en la Constitución de 1988 y que llama nuestra atención son los agentes de estas políticas. Según el primer ítem del artículo 216, notamos un nuevo actor en el contexto de las políticas patrimoniales del país, la sociedad. Por primera vez hasta ese momento, las personas previamente silenciadas tienen el derecho a la memoria legalmente garantizado.

Tanto la participación social en el proceso de patrimonialización, o activación, como la exaltación de la diversidad cultural mencionada en la Constitución pueden considerarse como ingredientes y referentes sustanciales para la construcción de posibles políticas patrimoniales municipales. Pese a que la Constitución define solo qué es patrimonio cultural nacional, dejando a los estados y municipios la construcción de su propio alcance teórico sobre el patrimonio, el documento deja pistas y referencias sustanciales sobre la definición de lo que sería patrimonio local que se acerca a la definición del profesor e investigador español Llorenç Prats (2005, pp. 23-24) que describe “[...] el patrimonio local está compuesto por todos aquellos objetos, lugares y manifestaciones locales que, en cada caso, guardan una relación metonímica con la externalidad cultural. Pero precisamente el factor escala introduce variaciones significativas en la conceptualización y gestión del patrimonio local”.

Podemos entender que este movimiento de la Unión es subsidiar al poder público local, ya que se estableció un reparto de las funciones reguladoras y legislativas sobre bienes culturales. Sin embargo, esta aspiración de autonomía a los municipios, en la práctica, tomó otros rumbos. Hubo una expresiva falta de estrés y ausencia de políticas públicas municipales que pueden haber sido provocadas por infinitas intenciones, como un proyecto político de borrar y silenciar la memoria, la falta de visión estratégica en el campo de la cultura, o de técnicos y expertos, por ejemplo.

La década del 2000 brindará otro escenario para las políticas patrimoniales tanto para las entidades nacionales como federales. La década comienza con la promulgación de un decreto que instituye el registro de bienes culturales de carácter inmaterial (Brasil, 2000). El entonces ministro de Cultura Francisco Weffort<sup>8</sup> puso en marcha un proyecto para ratificar y hacer operativo el artículo 216 de la Constitución, que en la práctica había perdido su significado ante las visiones y proyectos de gestores y gobiernos que se centraban en las posibilidades económicas y de estatus que la cultura puede evocar. Este movimiento, aunque positivo, fue una acción tardía que, habiendo perdido su eco e impacto, enfrentó un lento proceso de restablecimiento de su importancia en las

---

<sup>8</sup> Politólogo brasileño y catedrático de la Universidad de São Paulo. Fue ministro de Cultura durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). El discurso y la práctica de la reducción del Estado no le permitieron al Ministerio desarrollar una política de Estado, trasladando la mayor parte de los presupuestos al mercado. Ante esto, su gestión fue severamente criticada por el sector de preservación del patrimonio y por agencias federales vinculadas a la cultura, que lo acusaron de negligencia.



agendas políticas y acciones de gobierno. Solo durante la gestión de Gilberto Gil<sup>9</sup> se volverá a dar esta discusión.

Esta mirada al territorio como elemento fundacional de la identidad, la memoria y, en consecuencia, la diversidad cultural, ya esbozada en el pensamiento de otros gestores culturales del país, fue una de las premisas de las políticas culturales de la gestión de Gilberto Gil (2003-2008) en el Ministerio de Cultura. En este período, observamos la construcción de una política cultural que buscaba impulsar acciones que pluralizaran y democratizaran la historia e identidad tanto nacional como local, con el objetivo de valorar los “diversos pasados”. Este período está marcado por el proceso de institucionalización de los paradigmas de la diversidad cultural en el país, como podemos ver abajo en un extracto del discurso de toma de posesión del exministro:

[...] la política cultural de este Ministerio, la política cultural del Gobierno de Lula, a partir de este momento, a partir de este instante, es vista como parte del proyecto general de construcción de una nueva hegemonía en nuestro país. Como parte de un proyecto general de construcción de una nación verdaderamente democrática, plural y tolerante. Como parte de la esencia de un proyecto coherente y creativo de radicalismo social. Como parte y esencia de la construcción de un Brasil para todos (Gil, 2003, pp. 12-13).

Se busca un redimensionamiento de la cultura en el contexto de las políticas públicas, en una perspectiva más amplia, dialógica y participativa. La cultura sería un medio para establecer un proyecto democrático, en el que se celebrara todas las voces y memorias. Este discurso estaba en consonancia con los debates internacionales sobre derechos y diversidad cultural que, en 2001, habían sido ratificados en la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural. Este documento señala la diversidad cultural como vector preponderante para el establecimiento de democracias, identidades culturales y desarrollo, “no solo en términos de crecimiento económico, sino como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactorio” (Unesco, 2001).

El patrimonio cultural es celebrado y preservado con el objetivo de ser referente de la memoria e identidad cultural no solo nacional, sino de los diversos grupos que forman la sociedad brasileña. Observamos un movimiento de transformación paradigmática en que la concepción del patrimonio que sirvió como mecanismo de formación del “ciudadano” y la nacionalidad, una *pedagogía de la identidad nacional* constituida por referentes que exaltaban al Estado y sus héroes nacionales; pasa a ser visto como una *pedagogía de la diversidad*, ya que el ciudadano se identifica, se ve a sí mismo en el patrimonio. Usamos el término “pedagogía” porque, como señala el profesor e investigador José Reginaldo Gonçalves, “el patrimonio se usa no solo para simbolizar, representar o comunicar [...] construye, da forma a las personas” (Gonçalves, 2009, p. 31).

### **Políticas Patrimoniales Municipales: una mirada desde Munic**

Ante este contexto de descentralización gubernamental y autonomización de los municipios, mencionado anteriormente, existe una gran demanda de información sobre la gestión y organización de los municipios, lo que impulsa al Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) a crear un conjunto de investigaciones que la satisfaga (Calabre, 2009; Alkimim, 2009). Una de las más importantes es la Encuesta Básica de Información Municipal (Munic), que se inició en 1999. La encuesta, que cubre todos los municipios del país, se realiza en forma de cuestionario y la información tiene como objetivo brindar un conjunto de información que permita la construcción de instrumentos de evaluación y seguimiento de la realidad institucional y administrativa de los municipios (IBGE, 2021).

---

<sup>9</sup> Artista internacionalmente conocido por su contribución a la música y la cultura brasileñas. En el campo político, fue embajador de la ONU para la agricultura y la alimentación y ejerció el cargo de ministro de Cultura de Brasil (2003-2008), período en el que desarrolló importantes acciones y proyectos en el campo de las políticas culturales nacionales.

Proporciona información variada sobre la gestión pública municipal, incluyendo la legislación vigente y los instrumentos de planificación existentes en este ámbito de la administración, especialmente los detallados en el Estatuto de la Ciudad y que, junto con el Plan Director, tienen como objetivo regular el uso y ocupación del suelo urbano; organización de ayuntamientos; composición de la población activa por relación laboral de los ayuntamientos, tanto en la administración directa como indirecta; recursos financieros utilizados para la gestión; políticas públicas sectoriales en el ámbito de las áreas investigadas (vivienda, transporte, agricultura, medio ambiente, etc.), entre otros aspectos (IBGE, 2021).

De esta manera, la Munic se presenta como un mecanismo elemental en cuanto a la evaluación y seguimiento de los municipios brasileños, ya que brinda información fundamental para el análisis del proceso de gestión pública.

Aún en su organización estructural-metodológica, desde 2001, la investigación comenzó a organizar complementos temáticos, como los de seguridad pública y medio ambiente, con el objetivo de profundizar en las particularidades de cada sector, su organización administrativa y las políticas públicas desarrolladas. En definitiva, buscó un retrato de las realidades sectoriales.

Con la creciente preocupación por el sector cultural en Brasil, en la década de 1990 y principios de la de 2000, especialmente como resultado de que la cultura se veía como un “buen negocio”<sup>10</sup>, pensar en la organización del sector, específicamente en su dimensión económica, era esencial para el establecimiento y desarrollo de las políticas culturales de ese momento. En este sentido, si bien no existía un suplemento específico de cultura en Munic, existía un bloque de preguntas en el cuerpo de la investigación “sobre la existencia de equipamientos culturales y medios de comunicación en los municipios y, en algunos casos, su cuantificación” (Alkmim, 2009, p. 53).

Este bloque de preguntas se aplicó sólo en las ediciones de 2001 y 2005, mostrando el carácter no periódico y, en cierta medida, una falta de interés en el acompañamiento sistémico del sector cultural de los municipios. Es en la gestión de Gilberto Gil donde se establece una alianza real y sólida entre Minc e IBGE, que culmina en un florecimiento de la investigación y los indicadores culturales (Lins, 2015). Ante el desafío que sería administrar el Ministerio de Cultura del país y desarrollar políticas públicas que promovieran efectivamente, no solo el financiamiento de las producciones artísticas y culturales, sino la diversidad, la memoria, la democracia y la cultura per se, señala el entonces ministro a la urgencia de realizar este mapeo, ya que:

El primer paso en la formulación de una política pública debe ser el conocimiento de la realidad en la que se enfocará esa política. Una vez formulada, es necesario monitorearla en su implementación, identificando, si es necesario, la necesidad de ajustes y, finalmente, la política necesita ser evaluada en términos de su efectividad. Para ello, es fundamental contar con información confiable y completa sobre el ámbito de acción de la política, siendo muy deseada la información estadística, especialmente para la etapa de evaluación (Ribeiro, 2011, p. 8).

En este contexto, tras la conclusión del convenio entre Minc e IBGE, el 17 de diciembre de 2004, la Munic mejorará y ampliará la recolección de datos sobre cultura lo que resulta en un análisis robusto del territorio, la cultura y la diversidad de los entonces 5564 municipios brasileños. El conjunto de estos datos e informaciones, como, por ejemplo, la infraestructura de la entidad gestora de cultura en el municipio, la existencia y características del fondo municipal y la legislación en el área de cultura, formarán el primer suplemento de cultura de la Munic publicado en 2006.

---

<sup>10</sup> La política cultural de ese período estuvo marcada por una orientación económica, materializada en las leyes de incentivos, y por la distancia, la falta de diálogo y escucha de la sociedad. En otras palabras, sería una “política de marketing cultural”.

Luego de este año promisorio para las estadísticas y datos del sector cultural, no solo de los municipios, sino del país, observamos una brecha tanto en el suplemento de cultura como en el limitado bloque de preguntas sobre equipamiento cultural que existía en las primeras ediciones de Munic. Solamente en la encuesta de 2009 se plantearon algunas preguntas sobre el sector, muy tímidamente en comparación con el suplemento de 2006, caracterizando, de esta manera, el seguimiento e investigación en el campo de la cultura en Munic como un movimiento pendular que, en un momento se pone en práctica de forma eficaz y ejemplar, en otro se caracteriza por la ausencia, el descuido o la superficialidad. Parte de este problema se origina en la propia estructura del IBGE, que tiene una deficiencia en el número de personas y equipos capacitados para continuar con la investigación, abarcando anualmente todas las áreas y sectores.

Aunque nuestro discurso parezca duro y tengamos críticas sobre la periodicidad y los estándares organizativos y metodológicos, en algunos casos la falta de ellos, Munic presenta algunos logros en cuanto a la sistematización de datos del sector cultural, especialmente dentro de los municipios. Sin embargo, lejos de los niveles ideales.

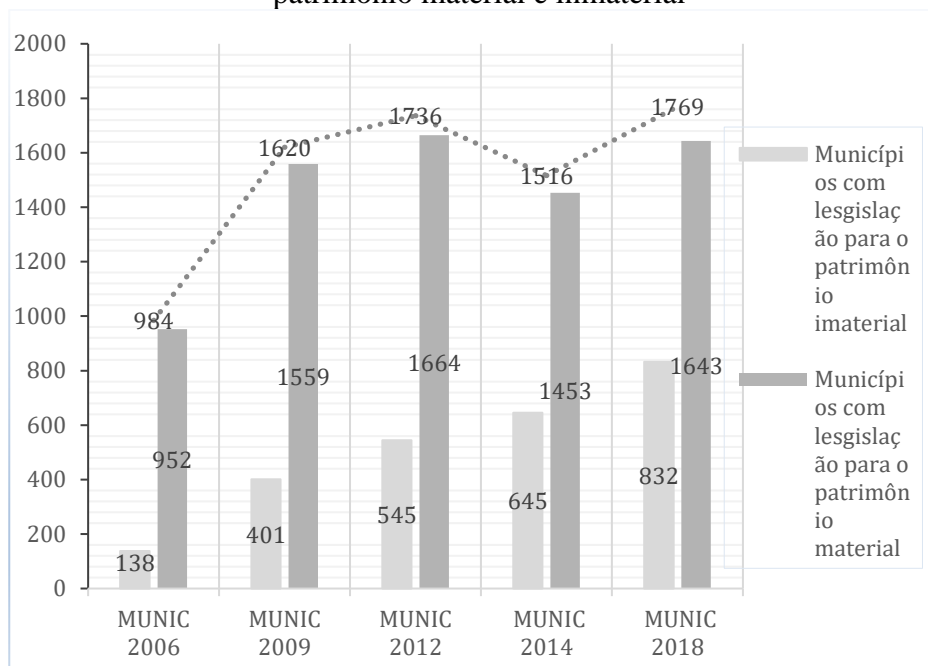
Después de Munic de 2009, notamos nuevamente un revés y un silencio. Solo, tres años después, en 2012, la investigación retoma su bloque de preguntas sobre el campo de la cultura con el modelo esquemático adoptado en la edición de 2009, que aborda cuestiones más amplias del sector, yendo más allá de una cuantificación simplista del equipamiento cultural, y mantiene un paralelo comparativo con los datos recogidos en el suplemento de cultura de 2006. Tras esta acción, siguió otro período de silencio, y el eje de la cultura solo reapareció en 2014 y 2018, años en los que se publicaron un suplemento más del sector.

Enumeradas las ediciones de la investigación que aportan subsidios al sector cultural, buscamos a partir de los datos recopilados analizar el desarrollo de las políticas patrimoniales de los municipios. Percibimos que, de las ocho encuestas realizadas, que aportaron datos sobre el sector cultural, solo cinco presentaron una sistematización de datos e información sobre el patrimonio cultural y sus políticas. En resumen, informan el número de municipios que cuentan con legislación para proteger el patrimonio, en algunos casos, la cantidad de patrimonio protegido por los municipios y la organización de estos datos en el contexto de grandes regiones del país.

Sin embargo, observamos que esta información solo está bien organizada en los suplementos culturales. Los resultados presentes en las encuestas periódicas presentan la información de manera, digamos, incompleta, la mayoría de las veces expresada solo en forma porcentual, de manera que si el lector no tiene datos sobre las políticas patrimoniales presentadas en los suplementos de cultura, que brindan un detalle de la información, no es capaz de conocer los datos cuantitativos, en términos numéricos, de la edición regular que se analiza.

Dicho esto, presentamos, a continuación, los datos sistematizados sobre las políticas patrimoniales municipales presentados en las cinco Munics.

**Gráfico N.º 1 - Porcentaje de municipios que cuentan con legislación para la protección del patrimonio material e inmaterial**



**Fuente:** Elaboración del autor basado en IBGE 2006; 2009; 2012; 2014; 2018.

El suplemento cultural 2006 de Munic tiene, entre otros, el objetivo de mapear y delinear la realidad del sector cultural del país. En concreto, los datos referentes a esta edición, presentados en el gráfico anterior, nos muestran cómo fue el desarrollo y la adherencia de los municipios en cuanto a sus funciones de protección, gestión y legislación del patrimonio local. Como se observa en el gráfico, con casi dos décadas de vigencia de la Constitución federal de 1988, los municipios aún no habían asumido la responsabilidad establecida en los artículos 215, 216 y, específicamente, en el 24 y 30 de la carta constitucional, dado que, de los 5564 municipios, sólo 984, es decir, el 17,7%, tenían algún tipo de legislación para proteger los bienes locales. Este escenario no es más desalentador debido a la ley Robin Hood promulgada en el estado de Minas Gerais.

La denominada Ley Hobin Hood fue una iniciativa para descentralizar la distribución del Impuesto Estadual de Circulación de Bienes y Servicios (ICMS), con el objetivo de una distribución más equitativa entre los municipios (Minas Gerais, 1995).

Su principio rector fue desconcentrar los ingresos y transferir recursos a las regiones más pobres; incentivar la aplicación de recursos municipales en áreas sociales; inducir a los municipios a incrementar su recaudación y utilizar los recursos recaudados de manera más eficiente y, finalmente, crear una alianza entre el estado y los municipios, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población de estas regiones (Lemos, 2018, p. 69).

La ley estableció cambios sustanciales en la dinámica de distribución del monto recaudado por el estado a través del ICMS, especialmente al redefinir los criterios que condicionan la transferencia. Considerando estos nuevos criterios, como área geográfica, población y educación, destacamos la necesidad de que los municipios cuenten con patrimonio cultural y en consecuencia con una legislación de protección de estos bienes. Esta acción impulsa los municipios de Minas Gerais en los que se pretenda incrementar la transferencia de ingresos para invertir en la gestión del patrimonio cultural, ya que mientras más patrimonios adquiera, mayor será el porcentaje de ingresos recaudados.

La condición que establece que el municipio tenga bienes culturales protegidos desencadenó el expresivo aumento de municipios con legislación de protección del patrimonio

cultural, lo que es señalado por el suplemento cultural del Munic 2006. De los 984 municipios con política patrimonial local establecida en el país, más de la mitad, alrededor del 53,8%, eran municipios del estado de Minas Gerais. Observamos, por lo tanto, que la preocupación con el patrimonio cultural local, en este período, está marcada por el abandono y, en el contexto de crecimiento, está motivada por el factor económico.

Volviendo a los datos de la Munic, en 2009 presentados en el gráfico, observamos un marcado crecimiento, que se puede leer como resultado del compromiso de la gestión ministerial de Gilberto Gil (2003-2008). A pesar de que nuestro análisis es sobre el contexto de los municipios, debemos tener en cuenta que, hasta la gestión de Gil, las políticas culturales, tanto en el contexto de la Unión como de las entidades federativas, están marcadas por una profunda ausencia. De esta manera, la política cultural nacional actuará como un “faro” que, a su vez, orienta a los estados y municipios ante la necesidad de generar una política que responda a las necesidades del sector y la sociedad.

La labor del Ministerio de la Cultura de Gil sirvió para la creación de un espacio de escucha a la sociedad civil y entidades federadas. Se llevaron a cabo diversos foros y encuentros en todo el país, promoviendo de una u otra forma la adhesión y el interés, especialmente de los municipios, en invertir y construir una estructura público-administrativa para el campo de la cultura.

El discurso a favor de la diversidad y la valoración de la dimensión simbólica e intangible de la cultura se refleja significativamente en el contexto de crecimiento de las políticas patrimoniales locales; se observa que hubo un incremento de 64% en la legislación para el patrimonio material mientras que hay una sólida tasa de crecimiento del 191% para el patrimonio inmaterial.

Evidentemente, no podemos romantizar este período, hay que tener en cuenta que el establecimiento de una planificación cultural a nivel municipal fue paulatino. El exministro y su equipo no resolverían súbitamente todos los problemas, ausencias y desgastes acumulados hasta su administración, lo que se puede ver en los números. Si bien hubo un crecimiento significativo, de alrededor del 65%, en el número de municipios con políticas patrimoniales, entre las encuestas de 2006 y 2009, en términos prácticos, el 72% de los municipios aún desconocía esta preocupación por el patrimonio cultural.

En la sexta edición de la encuesta que trae preguntas relacionadas con el sector cultural, en 2012, observamos el tímido crecimiento, de solo el 7%, en el establecimiento de nuevas políticas patrimoniales locales, en relación con los datos de la investigación anterior. Muestra que la salida de Gilberto Gil en 2008 tuvo, en cierta medida, un impacto tanto en la conducción del ministerio como en la confianza de la institución entre las entidades federativas. No estamos aquí menospreciando el importante papel del exministro Juca Ferreira, quien se esforzó por mantener los paradigmas políticos y culturales establecidos por su antecesor. Sin embargo, Gil creó una política cultural muy compleja y amplia, que sus sucesores, aunque con compromiso, no lograron articular, por lo que hubo estancamientos y retrocesos.

La encuesta de 2014 presenta el trágico escenario de retroceso y enfriamiento que mencionamos. En medio del gobierno de la presidenta de la República Dilma Rousseff, los datos reflejan que el vigor y la aspiración participativa que había construido Minc en los últimos años comenzó a desvanecerse. Precisamente, en un momento en el que los municipios se encontraban en un contexto en el que comenzaban a estructurarse y alinearse con las propuestas del ministerio, hubo una ruptura en el rumbo del proyecto de política cultural democrática que se había construido hasta ese momento.

En una perspectiva lógica, y era lo que se esperaba, ya que la gestión cultural puesta en práctica en el gobierno del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva jugó el rol de construir datos, analizar, dialogar, intercambiar y planificar el campo de la cultura, el gobierno de la ex presidenta,



legaría el importante papel de poner en práctica lo que se había estructurado y hacer las nuevas políticas. Es decir, mientras que en el gobierno de Lula la gestión cultural era sinónimo de planificación, el gobierno de Dilma sería, o debería ser, sinónimo de acción. En la práctica, lo que se observa es una desarticulación total del Minc, lo que genera un escenario desfavorable para el sector cultural del país, lo que lleva al investigador Albino Canelas Rubim (2015) a decir que las políticas culturales del país en el primer gobierno de Dilma estaban en un nivel degradado.

El desorden e inconsistencia en la gestión de las exministras de cultura, del primer gobierno Dilma, Ana de Hollanda (2011-2012) y Marta Suplicy (2012-2014), dificultaron e impidieron el flujo y desarrollo de programas, proyectos y políticas culturales ya establecidas. Aunque Minc, en este período, intentó de alguna manera, impulsar nuevas acciones, volver a latir, poniendo en marcha unas políticas estructurales y de gran impacto para la estabilidad de las políticas culturales, como el Sistema Nacional de Cultura (SNC), sus resultados no fueron tan positivos. Específicamente en el caso de los municipios, este esfuerzo resulta ineficaz. Si bien en 2012, a través del Programa Nacional de Fortalecimiento Institucional de los Órganos de Gestión Cultural, algunos municipios han construido sus planes municipales, hay una disminución de alrededor del 13% en el número de municipios con política patrimonial establecida. Este mismo saldo negativo también se establece en el marco de los municipios con legislación de patrimonio material, contrastando el crecimiento de 18% de los municipios con la legislación de patrimonio inmaterial (Rubim, 2015, pp. 17-18).

Otro aspecto de vital importancia que presenta Munic 2012 es que los datos de la encuesta poco representan la realidad de las políticas patrimoniales locales. A partir de estos datos, notamos que lo que ocurre en realidad es una acción mecánica de las municipalidades en instituir marcos regulatorios de protección al patrimonio, que terminan encerrados en términos de ideas y no se hacen efectivos como política, ni se arraigan en términos administrativos. La disminución presentada en 2012 representa que algunos municipios no instituyeron una política patrimonial real, sino un conjunto de acciones que satisfacen requisitos formales de ciertas demandas, como fue el caso presentado en el estado de Minas Gerais, en el que los municipios crearon e instituyeron políticas patrimoniales en términos regulatorios solo para obtener un aumento en la recepción de la cuota presupuestaria del ICMS.

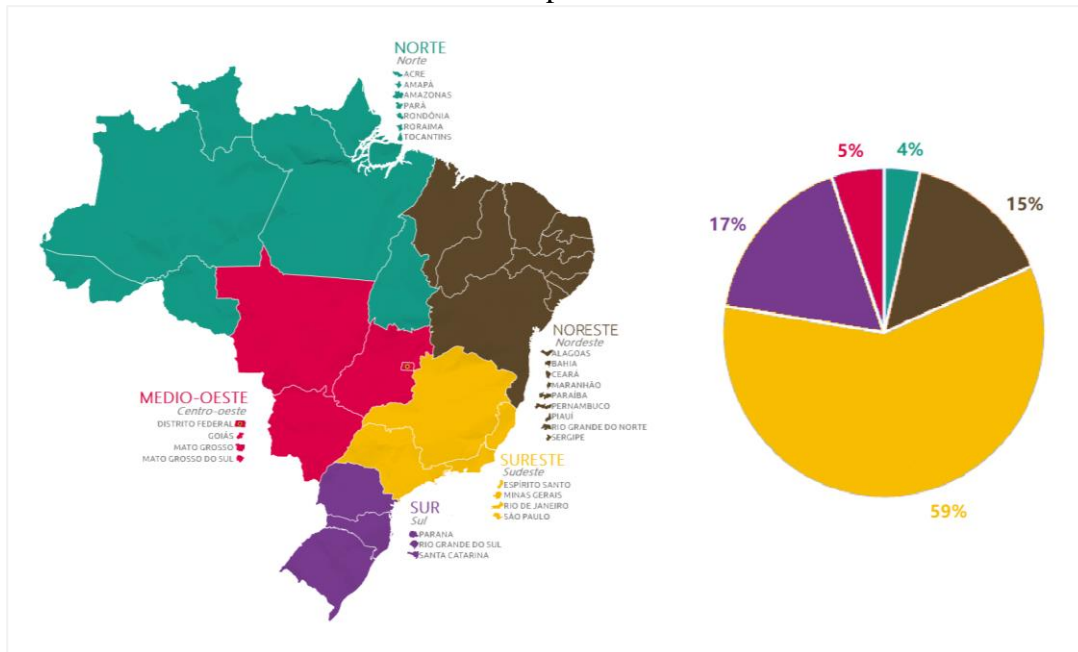
En el período posterior a 2014, los municipios aún tienen poca preocupación por su competencia para legislar y proteger los bienes culturales, sin embargo, se nos presenta un escenario alentador en comparación con la última encuesta. Según los datos proporcionados por Munic, realizados en 2018, de los 5570 municipios brasileños, 1769 tenían legislación para proteger el patrimonio cultural, lo que representa el 31,7% del total, es decir, de 2014 a 2018 hubo un crecimiento de solo 17% de municipios que han establecido legislación municipal relacionada con el patrimonio cultural.

La reanudación, aunque no muy significativa, del crecimiento de los municipios que establecieron una política de equidad puede explicarse por el intento de Minc de realinear sus acciones y políticas que han sufrido un gran impacto negativo, especialmente en la gestión de Ana de Hollanda. La aprobación, en 2014, del Plan Nacional de Cultura, por ejemplo, fue una articulación que benefició este crecimiento, especialmente porque el plan tenía el quinto objetivo de implementar el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural (SNPC) y alcanzar la marca de 60% de los municipios con legislación y política patrimonial instituida, hasta 2020 (MinC, 2012). Esta acción, sumada a los reflejos de algunas iniciativas y políticas estatales y locales previamente construidas, hizo que algunos municipios mantuvieran sus políticas patrimoniales y otros recibieron un estímulo para iniciar el proceso de implementación.

A pesar de este movimiento positivo, cuando miramos más de cerca los datos, vemos las diferencias en el contexto de la distribución de los municipios por región del país, más del 59% de

los municipios brasileños con legislación sobre protección del patrimonio se concentran en la región Sureste. Las regiones del Medio Oeste y Norte tienen los índices más bajos, respectivamente, 5% y 4%, como se muestra en el gráfico a continuación.

**Gráfico N.º 2 - Municipios con legislación de protección del patrimonio cultural, por regiones del país**



**Fuente:** Elaboración del autor con base en el Suplemento de Cultura - Munic 2018.

En nuestro análisis, hemos presentado los datos de los municipios en una comparación indistinta, pero es imperativo dejar claro que cada municipio tiene una característica diferente, no solo en términos físicos, espaciales y culturales, sino con respecto a su ubicación, como lo presenta el gráfico, dado que la concentración de capital y riqueza del país se quedan en regiones específicas influyendo directamente en las estructuras público-administrativas de las municipalidades.

Es en la región sureste, compuesta por los estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Espírito Santo, donde hay una mayor concentración de la economía, la población en áreas urbanas, la tasa de industrialización y las principales ciudades del país. Esto explica el porqué de esta región concentrar la mayor tasa de municipalidades con política patrimonial. O sea, por detener más riquezas las municipalidades tienden a ser más desarrolladas, haciendo que la organización administrativa, presupuestaria y de capital humano sean más favorables para el desarrollo de una política pública más compleja.

Cuando miramos los datos referentes a la naturaleza de los bienes protegidos por la legislación municipal, vemos una cierta tendencia a legislar y desarrollar políticas dirigidas al patrimonio material. De los 1769 municipios con políticas patrimoniales, el 92,8% tiene legislación para bienes materiales y el 47% para bienes intangibles. Esta organización dispar puede estar vinculada a la utilidad práctica a la que alude el patrimonio material, ya sea económica o histórica, por ejemplo, ya que las acciones de preservación que incluyen las políticas, están vinculadas y, de alguna manera, sujetas a sus usos, ya que el desarrollo de políticas y el propio ejercicio de la patrimonialización, además de la negociación social, depende fundamentalmente de los poderes y actores políticos (Prats, 2005, p. 19).

Notamos que la noción de gran parte de las políticas patrimoniales municipales vigentes sigue estando guiada por el imaginario de preservación conservacionista y monumentalista, teniendo las autoridades públicas la tarea de “rescatar, preservar y custodiar especialmente bienes históricos capaces de exaltar la nacionalidad [o el regionalismo], de ser símbolos de cohesión y grandeza” (Canclini, 1999, p. 23). Tales paradigmas, en la mayoría de los casos, terminan distantes de la comunidad local. Las acciones y políticas puestas en práctica por los gestores municipales acaban cayendo en una reducción de la diversidad cultural local, anulando el dinamismo inherente a la cultura y negando, de alguna forma, la participación social en la toma de decisiones sobre el patrimonio de su localidad, porque “[...] el patrimonio es concebido como una realidad esencial preexistente, no como una construcción social, y, por tanto, las políticas de conservación y difusión del patrimonio identifican los referentes a partir de esos principios de legitimación implícitos, pero en ningún caso los cuestionan, ni tan siquiera reflexionan al respecto” (Prats, 2005, p. 25).

Esta perspectiva, erróneamente, termina por asociarse con el modelo monumentalista, debido a las primeras experiencias y políticas de preservación de los bienes culturales en Brasil. El viejo imaginario de “congelar” el tiempo, la memoria y proteger hitos y bienes de excepcional valor histórico y artístico, no fue superado con la Carta Constitucional de 1988, ni con el desarrollo de una política cultural democrática y participativa puesta en marcha en la gestión de Gilberto Gil. Es evidente que los viejos paradigmas teóricos y de gestión patrimonial siguen presentes en la gestión municipal del período estudiado y también actual. Lo que nos lleva a reflexionar si nuestras leyes locales y nacionales satisfacen las urgencias y demandas actuales del campo, teniendo en cuenta que el patrimonio, además de una función de transposición al pasado, tiene una faceta, o mejor, una función máxima que es la función activa o social (Canclini, 1999; Gonçalves, 2009; Veloso, 2004).

### **Algunas reflexiones complementarias**

El silencio de Munic sobre el seguimiento del sector cultural de los municipios a partir de 2018 es sintomático. La crisis que sufrió el sector cultural tras el golpe de 2016 se atenuó en 2019 con la ascensión de un grupo político, que tiene una agenda totalmente contraria a las artes, la cultura y todas las formas de expresión democrática, no solo al poder federal, sino a la gestión de entidades federadas. La desarticulación y, sin exagerar, el desmantelamiento no solo del Ministerio de Cultura, sino de programas, proyectos y políticas culturales han suscitado un ambiente desfavorable para el desarrollo de acciones dirigidas al sector, especialmente en el contexto federal.

Analizar este escenario desde la perspectiva que venimos trazando durante este artículo, de la importancia de la gestión pública federal, materializada en el Minc, como guía para las entidades federativas, nos lleva a predecir un porvenir poco promisorio para la cultura y la gestión cultural. Si, en un contexto de organicidad, observamos la difícil tarea de municipalizar las políticas patrimoniales, ante nuestra realidad miramos hacia un futuro de desarticulación y pérdidas profundas de lo que se ha ganado en la gestión cultural del país, especialmente en el 2000.

Sin embargo, hemos observado un movimiento, en cierta medida, de resistencia que se caracteriza como última línea de defensa de la cultura. Si bien actualmente no contamos con investigaciones que arrojen datos e información sobre el panorama actual de la gestión pública de cultura a nivel municipal, somos reiteradamente informados desde la red de actores, investigadores, productores y gestores del campo cultural, sobre el trabajo de algunos pocos municipios para mantener vivas sus estructuras y políticas culturales, como Niterói y Maricá en el estado de Rio de Janeiro.

En esta perspectiva, se entiende que hay un largo camino que los municipios y sus actuales gestores tendrán que recorrer en la gestión y desarrollo de políticas no solo de patrimonio, sino de cultura. Incluso ante la resistencia de algunos municipios en la promoción y gestión de la cultura,

no se debe perder de vista que las políticas patrimoniales deben ser más amplias y democráticas; satisfacer las demandas y emergencias del patrimonio local teniendo en cuenta su dimensión simbólica, identitaria y social.

Nos preguntamos si estas iniciativas se mantendrán firmes ante la falta de apoyo de la Unión; la desestructuración del IPHAN, organización que históricamente ha sido un referente en la preservación y difusión del patrimonio material e inmaterial del país; y la proliferación de grupos y representantes políticos con un discurso de intolerancia, autoritarismo y conservadurismo. Terminamos nuestro texto preguntándonos ¿cuánto más resistirán estos últimos puntos de luz ante el denso oscurantismo que impregna el país?

## Referencias

### I - Fuentes primarias

#### Publicaciones periódicas

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais: 2009”. Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283992>
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais: 2012”. Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284062>
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “MUNIC - Suplemento Cultura 2006”. Rio de Janeiro: IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/19879-suplementos-munic2.html?edicao=10637&t=sobre>
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “MUNIC - Suplemento Cultura 2014”. Rio de Janeiro: IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/19879-suplementos-munic2.html?edicao=17010&t=sobre>
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “MUNIC - Suplemento Cultura 2018”. Rio de Janeiro: IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/justica-e-seguranca/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=resultados>

#### Documentos impresos y manuscritos

- BRASIL República Federativa de Brasil, “Decreto nº 91.144 de 15 de marzo de 1985”, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/d91144.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d91144.htm)
- BRASIL. República dos Estados Unidos do Brasil, “Decreto n. 24.735 de 14 de julio de 1934”, <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24735-14-julho-1934-498325-publicacaooriginal-1-pe.html>
- BRASIL. República dos Estados Unidos do Brasil, “Decreto-ley n. 25 de 30 de noviembre de 1937”, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm)
- BRASIL. República Federativa de Brasil, “Constitución de la República”, 5 de octubre de 1988, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- BRASIL. República Federativa de Brasil, “Decreto 3.551 de 4 de agosto de 2000”, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm)
- BRASIL. República Federativa do Brasil. “Decreto n. 66.967 de 27 de julio de 1970”, <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66967-27-julho-1970-408779-publicacaooriginal-1-pe.html>
- MINAS GERAIS. Gobierno del Estado de Minas Gerais, “Ley estadual n. 12.040 de 28 de diciembre de 1995”, <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2308>
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural”, 2 de noviembre de 2001, <http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/handle/20.500.11997/16809>

#### Fuentes secundarias

- Alkmim, A. C. (2009). Suplemento cultural da Pesquisa de Informações Básicas Municipais Em L. Calabre (Ed.), *Política culturais: um campo de estudo* (pp. 53-58). Edições Casa de Rui Barbosa.



- Calabre, L. (2009). Gestão Cultural municipal na contemporaneidade En L. Calabre (Ed.), *Políticas Culturais: reflexões e ações* (pp. 80-91). Itaú Cultural /Fundação Casa de Rui Barbosa.
- Calabre, L. (2018). Cultura, territorialidade e direitos: a gestão municipal de cultura En J. Carneiro y L. (Eds.), *Gestão Cultural* (pp. 38-54). Niterói Livros.
- Canclini, N. G. (1999). Los usos sociales del Patrimonio Cultural en E. Aguiar Criado (Ed.), *Patrimonio etnológico: perspectivas de estudio* (pp. 16-33). Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.
- Cao, H. (2021). Legislación y políticas públicas. *Cuadernos del INAP*, 2(57), 6-98. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinaap\\_57\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cuinaap_57_0.pdf)
- Falcão, J. A. (1984) Política cultural e democracia: a preservação do patrimônio histórico e artístico nacional en S. Miceli (Ed.), *Estado e Cultura no Brasil*. Difel.
- Fonseca, M. C. (2001) Referências Culturais: bases para novas políticas de patrimônio. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, (2), 111-120. [http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4775?locale=pt\\_BR#:~:text=Reposit%C3%B3rio%20do%20Conhecimento%20do%20Ipea,para%20novas%20pol%C3%ADticas%20de%20patrim%C3%B4nio&text=Resumo%3A,h%C3%A1%20mais%20de%20cinqu%C3%BCenta%20anos](http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4775?locale=pt_BR#:~:text=Reposit%C3%B3rio%20do%20Conhecimento%20do%20Ipea,para%20novas%20pol%C3%ADticas%20de%20patrim%C3%B4nio&text=Resumo%3A,h%C3%A1%20mais%20de%20cinqu%C3%BCenta%20anos)
- Fonseca, M. C. (2009) Para além da pedra e cal: por uma concepção ampla de patrimônio en M. Chagas y R. Abreu (Coords.), *Memória e patrimônio: Ensaio contemporâneos* (pp. 59-79). Lamparina.
- García, J. L. (1998). De la cultura como patrimonio al patrimonio cultural. *Política y Sociedad*, (27), 9-20. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=154505>
- Gil, G. (2003). *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*. MinC.
- Gonçalves, J. R. (2009). O patrimônio como categoria de pensamento en M. Chagas y R. Abreu (Coords.), *Memória e patrimônio: Ensaio contemporâneos* (pp. 25-33). Lamparina.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (23 de septiembre de 2020). *O que é, MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>
- IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (7 de abril de 2020). Bens Tombados. *Portal IPHAN*. <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/126>
- Lemos, J. y Clésio, B. (2018). ICMS - Patrimônio Cultural: um estudo sobre a política pública de preservação cultural do Estado de Minas Gerais com ênfase no processo de Educação Patrimonial. *PragMATIZES. Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura*, 8(14), 67-83. <https://periodicos.uff.br/pragmatizes/article/view/10478>
- Lins, C. P. (2015). Levantamento da ação institucional entre o Minc e o IBGE: desde as gestões Gil/Juca. *Políticas Culturais em Revista*, 2(8), 1-27. <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/15772>
- Magalhães, A. (1997). *E Triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*. Nova Fronteira.
- Magalhães, A. (2015). Inspeção de Monumentos Nacionais (1934-1937) en M. B. Rezende, B. G. Luciano Teixeira y A. Thompson (Coords.), *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. IPHAN / DAF / Copedoc. <http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/29/inspecao-de-monumentos-nacionais-1934-1937>
- Mata, M. y Novais, B. (2011). Os direitos culturais na Constituição federal brasileira: uma análise conceitual e política en L. Calabre (Ed.), *Políticas Culturais: teoria e práxis* (pp. 104-117). Fundação Casa de Rui Barbosa.

- MinC. Ministério da Cultura. (2012). *As metas do Plano Nacional de Cultura*. Instituto Via Pública.
- Oliveira, L. L. (2008). *Cultura é patrimônio: um guia*. Editora FGV.
- Prats, L. (2005). Concepto y gestión del patrimonio local. *Cuadernos de Antropología Social*, (21), 17-35. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/4464>
- Ribeiro, A. R. (2011). *A cultura e a informação estatística nacional: entre o desejado e o possível* [Tesis de maestría en Ciencias de la Información, Universidade Federal do Rio de Janeiro]. <https://ridi.ibict.br/handle/123456789/753>
- Rubim, A. A. (2015). Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado en A. A. Canelas Rubim, A. B. y L. Calabre (Coords.), *Políticas culturais no governo Dilma* (pp.11-32). EDUFBA.
- Salinas, N. S. (2012). *Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental*[Tesis de maestria, Universidade de São Paulo]. [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde22042013-112422/publico/Natasha\\_Salinas\\_Tese\\_Completa.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde22042013-112422/publico/Natasha_Salinas_Tese_Completa.pdf)
- Souza, F. C. (1992). Bens culturais e proteção jurídica. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, (27), 159-173. <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/9000>
- Tello, A. (2010). Notas sobre las políticas del patrimonio cultural. *Cuadernos Interculturales*, 8(15), 115-131. <https://www.redalyc.org/pdf/552/55217041007.pdf>
- Veloso, M. (2004). Patrimônio imaterial, memória coletiva e espaço público en J. G. Teixeira, M. V. Carvalho Garcia y R. Gusmão (Coords.), *Patrimônio imaterial, performance cultural e (re)tradicionalização* (pp. 31-36). ICS-Unb.
- Villares, L. G. y Borja, B. N. (2020). Celso Furtado e a política de patrimônio cultural. *Políticas Culturais em Revista*, 13(2), 318-337. <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/36370>