

## Preservação do patrimônio histórico no Brasil: estratégias

### Preservation of Brazil's historical heritage: strategies

Antônio Carlos de Carvalho\*

**Resumo:** Este trabalho trata de Patrimônio Histórico no Brasil considerando a importância da história local que acertadamente é uma referência na política de preservação do Patrimônio Histórico Cultural, o que implica abordar a questão das regiões históricas — com sua definição — e o plano político da descentralização voltado para o entendimento de preservação dessas regiões. Foi mencionado o valor da legislação a respeito da salvaguarda dos bens culturais no Brasil — as Constituições, de 1934 e de 1937, e do Decreto-Lei 25/1937, principal instrumento jurídico usado até hoje pelo IPHAN, com o objetivo de articular o tema de patrimônio com cultura nacional e o projeto de descentralização do poder do Estado como uma tendência natural das democracias modernas. O novo período sobre a trajetória do patrimônio ocorre com a Constituição de 1988 que é, sem dúvida, a nova fase cultural brasileira do ponto de vista legal, quando aborda os bens imateriais pela primeira vez. Este artigo só enfoca, entretanto, os bens materiais.

**Palavras-chave:** Patrimônio histórico; descentralização; regiões históricas; bens culturais

**Abstract:** This work deals with Heritage in Brazil, considering the importance of local history which rightly is a reference in the policy of preserving the Cultural Heritage, which means addressing the issue of historical regions — with its definition and political decentralization toward the understanding of conservation of these regions. Mentioned the value of legislation concerning the safeguarding of cultural property in Brazil — the Constitutions of 1934 and 1937, and Decree-Law 25/1937, the main legal instrument still used by IPHAN, in order to articulate the theme equity in national culture and design of decentralization of state power as a natural tendency in modern democracies. The new period of the trajectory of the assets occurs with the 1988 Constitution which is undoubtedly the new phase of Brazilian cultural legal standpoint, when intangible property deals first. This article only focuses, however, the material goods.

**Keywords:** Cultural heritage, decentralization, historical regions, cultural goods

### 1 Patrimônio histórico e sua legislação

O tema da Preservação de Patrimônio Histórico no Brasil abrange dois períodos distintos: o que vai de 1937 a 1970 e de 1970 a 1980, e implica, para ser analisado, uma visão política da legislação produzida sobre patrimônio histórico e artístico nacional. O instituto do tombamento foi estabelecido pelo Decreto-Lei Federal nº 25, de 30 de novembro de 1937, época ditatorial de Getúlio Vargas, que organiza e dá proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional, cujo idealizador foi Rodrigo de Mello Franco de Andrade.

---

\* Doutor em História; Unirio.

O Decreto-Lei Federal nº 25 é a primeira norma jurídica de que se dispõe objetivamente sobre patrimônio, faz referência acerca da limitação administrativa ao direito de propriedade e define patrimônio histórico e artístico da União como “conjunto de bens móveis e imóveis existentes no País e cuja conservação seja de interesse público, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (BRASIL, 1937). Trata-se de Lei federal determinando o sujeito de controle do patrimônio histórico. O instituto do tombamento surge para dar ao Estado o direito de proceder ao tombamento de bens de particulares.

As políticas públicas de preservação de bem cultural dizem respeito ao conceito de patrimônio adotado pelo Estado, em tempo do Estado Novo. Mário de Andrade, em 1936, elaborou um anteprojeto cujo objeto era a criação de um serviço para defender e conservar o patrimônio artístico nacional, o que, em sua essência, já revelava a preocupação do artista modernista de 1922 com a defesa de bens culturais de identidade nacional. Embora esse anteprojeto não tenha sido aprovado, ele não perdeu o valor de documento para contextualizar a história de patrimônio nacional.

O Estado Novo já se autoproclamava guardião dos ideais nacionais, do incremento e da defesa da produção nacional. A intelectualidade brasileira, na época, buscava os fundamentos que dessem especificidade à nação brasileira. Foi a etapa da redescoberta do Brasil, de sua história, geografia, língua, literatura, etnia, economia, saúde, política, cultura; enfim, de tudo que explicasse a realidade do nosso país. Patrimônio, determinismo, evolucionismo e darwinismo social tornaram-se mecanismos de explicação (DE LUCA, 1999).

Do Decreto-Lei nº 25 (BRASIL, 1937) vem a evidência da restrição do direito de propriedade, como consequência do ato de tomar. O tombamento, como ação do Estado por decreto, não chega a absorver a vontade da população, nem cria mecanismos internos ao seu discurso de proteção da convivência harmônica entre um bem cultural de expressão do colonizado europeu e os colonizados em processo de busca de identidade nacional, em tempo de busca de identidade nacional, mas já oferece meios importantes para não apagar ou rasurar um patrimônio que se vai tornando referência para o homem brasileiro.

O instituto do tombamento encontrado no Decreto-Lei nº 25/1937, complementado, em 1941, pelo Decreto-Lei nº 3.866 (BRASIL, 1941) que dispõe sobre o cancelamento do tombamento pelo Presidente da República e, em 1975, pela Lei nº 6.292 (BRASIL, 1975), que introduz homologação ministerial no procedimento do tombamento, está vigente no Brasil há mais de 50 anos e nunca foi

substancialmente alterado por norma posterior, exceto em relação às leis mencionadas que, basicamente, o complementaram. Desde sua edição, o decreto vem sendo utilizado pela administração pública para efetivar os tombamentos federais.

Na Constituição Federal de 1988 também se encontram preceitos relacionados ao instituto do tombamento: em seus artigos 5, XXIII e 170, III, a função social da propriedade é destacada, por isso se pode entender que a propriedade tombada visa a garantir a proteção ao patrimônio histórico e cultural do país. O art. 216 preceitua taxativamente quais as formas de cultura que podem ser alcançadas pelo instituto do tombamento; e, dentre outros, o artigo 30, inciso IX que dispõe da competência para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (BRASIL, 1988).

Portanto, a política de preservação do patrimônio cultural e natural da humanidade instituída pela UNESCO (1946) e, mais tarde, a Convenção de 1972 e suas determinações colaboraram indiretamente com o tombamento das nossas cidades históricas. A UNESCO, em 1968, incluiu a cidade de Ouro Preto na lista de Patrimônio da Humanidade.

É relevante considerar que as inúmeras Cartas Intencionais sobre o Patrimônio Histórico, as Convenções da UNESCO, de 1972, a ideia de Patrimônio da Humanidade, a Missão da UNESCO, de 1967, chefiada por Michel Parent (1984), foram decisivas para que o conceito de patrimônio fosse ampliado.

É verdade que muitos países fizeram esforços consideráveis para a proteção dos monumentos da humanidade, e, na atualidade, não há povo algum que não esteja orgulhoso do seu patrimônio histórico e que não afirme a importância dele na vida cultural. A singularidade da UNESCO está na sua vocação de zelar pela conservação e proteção do patrimônio mundial.

## **2 Patrimônio e cultura**

As exigências econômicas decorrentes da expansão da espécie humana ameaçam apagar os vestígios das civilizações passadas, e, ao mesmo tempo, o progresso tecnológico cria medidas particularmente eficazes, para que sejam conhecidas as riquezas culturais e para assegurar sua conservação.

Passa-se a lutar, desta forma, pela manutenção do patrimônio histórico de uma maneira descentralizada. A ideia de descentralização fortalece-se através da realização do Compromisso de Salvador (COMPROMISSO..., [1971]) que se ateu à necessidade dela. Justifica-se a descentralização por causa das diferenças sociais,

econômicas e culturais das diversas regiões do nosso país e da grande escassez de recursos financeiros destinados à política de preservação cultural.

A proposta da criação de regiões históricas como fator de descentralização impediria, de certa maneira, o enfraquecimento da socialização do patrimônio e aumentaria a visão do local histórico como noção de cidade-documento. Os municípios integrados por região viabilizariam as funções propostas para o patrimônio: mais nitidez para a leitura do território nacional e, com isso, uma resistência maior ao processo de globalização; retomada da imagem de outrora e recuperação das culturas, que se constituíram por força de economia colonial, resultante da ocupação da terra descoberta pelos portugueses, como, por exemplo, a região do garimpo e da cana de açúcar.

Por outro lado, a história local passa por uma renovação com o conhecimento da realidade local, que a acertada e autêntica medida inserida na política de preservação do Patrimônio Histórico Cultural deu início a uma nova era do processo político histórico-cultural.

Pela história local e regional passa a autêntica definição da identidade e da diversidade cultural de cada comunidade que se fortalece e resiste às influências externas; o enfraquecimento do peso esmagador da padronização cultural; a revalorização histórica da cultura. Constitui-se, sem dúvida, com a proposta dessas regiões, a base do plano político da descentralização. A dificuldade é ainda a tendência centralizadora que se manifesta no fato de haver pouca legislação voltada para elas.

A cidade histórica de Paraty, por causa de seu imponente conjunto histórico-arquitetônico, é um referencial para um projeto de política de descentralização, envolvendo os municípios como locais históricos, no campo da preservação do patrimônio nacional: cultural e natural.

Cresce a idéia de observar o patrimônio como documento, principalmente nos anos de 1980. Os locais históricos deixam de ser imagens idealizadas, constituem-se lugares socialmente produzidos, e as comunidades reconhecem neles uma linguagem de identificação.

Em 1970, quando ocorre a criação do Programa de Cidades Históricas, decorrente das influências da UNESCO e das Cartas Internacionais, inicia-se uma nova fase quanto às políticas públicas de preservação. A partir daí fica mais claro compreender a importância dos valores socioeconômicos como funções do Patrimônio Histórico.

A Carta Constitucional de 1988 foi um grande avanço, pois retoma pressupostos sugeridos por Mário de Andrade, em 1936, e por Aloísio Magalhães, nos anos 1980, quando ambos, em momentos distintos, observavam que a ação em defesa do patrimônio independe da ação de tombamento.

No Anteprojeto de Mário de Andrade, verifica-se a importância da definição de obra de arte patrimonial aliada ao enunciado de oito categorias de arte — arqueológica, ameríndia, popular, histórica, erudita nacional, erudita estrangeira. Desse anteprojeto já se depreende a definição e a finalidade do Serviço de Patrimônio Artístico Nacional — SPAN —, a composição do seu conselho consultivo por historiadores, etnógrafos, músicos, pintores, escultores, arquitetos, arqueólogos, gravadores, artesãos e escritores.

Antes de Mário de Andrade, apenas iniciativas isoladas e particulares marcaram as intervenções pioneiras na preservação de algum tipo de patrimônio brasileiro. As suas formulações tinham características que ainda se mantêm atuais e que, inclusive, só foram sistematizadas cinquenta anos mais tarde.

O IPHAN, assim que foi criado, enfrentou o desafio de estimular a participação social na preservação cultural, o desafio ideológico de identificar um patrimônio cultural brasileiro e o desafio administrativo de manter uma estrutura eficiente.

Nos anos de 1970, quando o modelo econômico entrou em crise e o Governo Federal não conseguiu frear o processo inflacionário e o endividamento externo, ocorreu uma queda na eficiência das políticas públicas, o que gerou uma progressiva mobilização social. Em termos de política de preservação, surge a necessidade de modernizar o conceito de preservação.

Desse contexto histórico destacam-se as ideias de descentralização e influência internacional da UNESCO. São exemplos da ideia de descentralização o Programa de Cidades Históricas e o seu aproveitamento turístico.

O Centro Nacional de Referência Cultural — CNRC — foi apoiado inicialmente pelo Ministério da Indústria e Comércio, e não pelo Ministério da Educação e Cultura que permanecia, ainda, operacionalmente tradicionalista.

A fusão do CNRC e do PRCH ao IPHAN trouxe o entendimento da cultura como um processo de continuidade e diversidade. O entendimento de patrimônio cultural foi sendo refeito, e, por consequência, uma paisagem rural ganhou o alcance de valor cultural a ser preservado tal qual já se dava com um monumento isolado.

A Carta de Veneza de 1964, depois reforçada pela Declaração de Amsterdã, do Conselho da Europa de 1975, quando trata da Conservação Integrada através de um relacionamento com o Planejamento Urbano e Regional, o denominado Patrimônio Integral, é a referência histórica da abrangência do novo entendimento de patrimônio cultural.

Dois fatores foram responsáveis pelo novo enfoque político. O primeiro fator foi a constatação da inviabilidade de preservação do monumento isolado, frente ao crescente aumento demográfico urbano, com suas descaracterizações agressivas e com a renovação do acervo edificado. O segundo diz respeito à ênfase maior à valorização do bem cultural de sentido social, diga-se popular, frente àquele de origem erudita, de valor estético ou histórico, até então tido como o de maior ou exclusiva importância.

Desde 1937 vários núcleos e centros de valor paisagístico, urbanístico e arquitetônico foram tombados. Como tais núcleos ou sítios localizavam-se em áreas, econômica e socialmente marginalizadas, em uma primeira fase, entre 1950 e 1960, os problemas que neles se apresentavam como mais sérios eram, principalmente, os de manutenção das edificações mal conservadas, muitas vezes dificilmente usadas.

Somente no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, o IPHAN começou a elaborar planos urbanos, ou regionais, que incorporassem tais sítios. Os planos nem sempre resultaram em medidas objetivas, em legislação municipal. Se em alguns núcleos, por exemplo Paraty, alcançou-se a promulgação pela municipalidade da lei do uso do solo, em outros sítios como Ouro Preto, tal medida não foi alcançada pela Câmara local

A legislação do patrimônio histórico e artístico nacional refletem o contexto político. Do Decreto-Lei nº25/1937 (BRASIL, 1937) vieram a fundamentação das normas de preservação e o instituto de tombamento como mecanismo de controle do Estado Novo.

A análise dos resultados da aplicabilidade do decreto de 1937 leva a constatar certo abandono dos bens tombados, cuja justificativa pode ser o fato de esses bens se encontrarem em áreas economicamente desprestigiadas. Depois, de 1950 a 1960, a

ação dessa política diminuiu, porque se vivia um momento de crescimento industrial e, portanto, o “patrimônio” de interesse era o produto das fábricas. As cidades de importância cultural, como Ouro Preto, Paraty, Mariana e Olinda tornaram-se, com a construção de estradas federais, mercadorias das empresas de ônibus interestaduais, para o desenvolvimento do turismo interno.

Consta-se a falta de planejamento para a restauração de edificações, dentro da concepção da SPHAN, patrimônio histórico e artístico. Há um descompasso entre o habitante de baixa renda dessas edificações e as determinações, nem sempre objetivas, fixadas pelo Serviço Nacional de Preservação pressionado pela UNESCO.

Ainda quanto à legislação, observa-se que o interesse pela salvaguarda dos bens culturais no Brasil já estava nas Constituições de 1934 e de 1937. A de 1934 declarou que as obras de arte não poderiam sair mais do Brasil e introduziu o abrandamento do direito de propriedade nas localidades históricas de Minas Gerais. Tal disposição foi sancionada na Constituição de 1937, tornando primordial, ou decisiva, para a proteção do patrimônio brasileiro, na medida em que submeteu o instituto da propriedade privada ao interesse coletivo, portanto com a ingerência do Estado.

Tal entendimento jurídico, que gerou os processos de tombamentos, veio do Decreto-Lei 25/1937, principal instrumento jurídico usado até hoje pelo IPHAN, criado em 1936, quando Gustavo Capanema era Ministro da Educação e Saúde no governo de Getúlio Vargas.

O exame da legislação dos dois períodos serve de referência para o projeto de descentralização do poder do Estado como uma tendência natural das democracias modernas e, portanto, se tem uma visão da problemática em questão distanciada da legislação da preservação do patrimônio.

A pesquisa da documentação relativa à política de preservação, referente a 1964, 1975, 1976, permite afirmar que o marco de inovação é a Carta de Veneza, de 1964. Os sítios urbanos e rurais, obras modestas, mas de importância cultural, igualaram-se, em valor cultural, aos monumentos. A vizinhança desses sítios tornou-se objeto de preservação. Infere-se da análise dessa Carta uma concepção mais abrangente de monumento que escapa do sentido restritivo atribuído pela História dos grandes eventos como, por exemplo, a descoberta da América ou o Grito do Ipiranga no Brasil.



A inovação da Declaração de Amsterdã, em 1975, está na proposta da preservação integrada ao planejamento do uso do solo e ao planejamento urbano e regional; valorização do bem de representação popular frente àquele de origem erudita, de valor estético ou histórico, considerado de maior importância. Assim, núcleos urbanos, cidades históricas, conjuntos arquitetônicos ou urbanísticos passaram a ter a mesma proteção que era concedida às obras eruditas.

Da Recomendação da UNESCO, de 1976, aprovada em Nairobi, o destaque é a vinculação com a política habitacional, ou de uso do solo, com o desenvolvimento, como o crescimento da população. Daí, para o sucesso dessa inovação tornar-se prática afirmativa, as instâncias administrativas devem considerar a população integrada aos sítios históricos e estes, à vida contemporânea.

Do Encontro de Governadores, em Brasília, 1970, e em Salvador, 1971, vem a semente do programa de recuperação das cidades históricas: um programa descentralizador, que não deixou de gerar certo desconforto com a canalização de recursos para capelas de fazendas, de usineiros, na região nordeste. Pode-se atribuir o fato de o programa não ter se realizado plenamente não só à falta de políticas específicas, mas também certa indiferença com a sabida relação íntima entre o bem cultural e a história de um povo.

A leitura da Declaração, aprovada na Conferência de Bogotá, em 1978, serve também como argumento para defender o reconhecimento da constituição do espaço habitado em regiões históricas pela via da cultura. O conceito de cultura, neste artigo, limita-se à sua contextualização, ao seu uso no discurso desenvolvido pela palavra dessa Declaração. A limitação obriga a aceitar que a cultura dá visibilidade à ação humana na paisagem entendida como espaço.

Com a vontade de não deixar sem respostas questões tão complexas, é oportuna a recorrência ao romance *O Levantado do chão*, de José Saramago, publicado em 1980, que começa a narrativa sobre a saga dos alentejanos, no latifúndio de Monte Lavre, da seguinte maneira: “O que mais há na terra, é paisagem. Por muito que do resto lhe falte, a paisagem sempre sobrou [...] de tanto existir, não se acabou ainda” (SARAMAGO, 1989). Adiante, o narrador apresenta as cores da paisagem pelas épocas dos anos — verde, amarelo, cor de barro —, complementa: “Mas isso depende do que no chão se plantou e cultiva, ou ainda não, ou não já, ou do que por simples natureza nasceu, sem mão de gente, e só vem a morrer porque chegou o seu último fim [...]”. E como se respondesse a quem busca uma definição para cultura relacionada a patrimônio, vem a pista: “Não é tal o caso do trigo, que ainda com alguma vida é cortado” (SARAMAGO, 1989, p. 11).



### 3 Considerações finais

E, como conclusão do histórico da política de preservação, um dos problemas em tal assunto enfrentado é a noção de espaço, que, se fundamentado na relação da História com a Geografia, se percebe essa noção contida no gênero espacialidade, assim como território e região.

Espacialidade é, por definição, uma área indeterminada que existe antes da ação política e social do homem, em sua materialidade física, como se pode defender recorrendo-se à historiografia do século XX. Portanto, cabe falar na passagem do espaço físico, em Geografia, para o espaço social e político. Cabe também lembrar que o uso dos conceitos — paisagem, território e região — transitam pela Geografia e pela História.

Região, termo usado na proposta de regiões históricas, como decorrência do estudo da descentralização, exige explicação e definição. Portanto, faz-se necessário apontar a relativa homogeneidade, economicamente produtiva, ou a lógica interna como seus possíveis elementos de identidade. Entretanto, o critério mais adequado é de ordem cultural, considerando as vantagens e atribuições das regiões históricas.

Para firmar o entendimento adotado do conceito em pauta, infere-se que a região histórica é um território caracterizado por práticas culturais que lhe dão especificidade e se refletem como comportamentos das pessoas que o habitam.

A proposta da criação de regiões históricas, como fator de descentralização, realmente pode ser uma solução para a socialização do patrimônio nacional aliada à noção de cidade-documento. Os municípios integrados por região é, de certa forma, um mecanismo de resistência ao processo de globalização. A retomada da imagem de outrora dos centros históricos e a recuperação das atividades culturais podem contribuir para a consolidação de identidade nacional.

Reafirma-se, assim, que a história local passa por uma renovação com o conhecimento da realidade local. A acertada e autêntica medida inserida na política de preservação do Patrimônio Histórico Cultural instaura uma nova era no processo político histórico-cultural. A recuperação da história local e regional, sem dúvida, é um procedimento de preservação da identidade e da diversidade cultural de cada comunidade ■

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. 140 p.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 dez. 1937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm)>. Acesso em: 2 nov. 2011.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941. Dispõe sobre o tombamento de bens no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 29 dez. 1941. Seção 1, p. 22368. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941-11-29;3866>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 6.292, 15 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). *Diário Oficial da União.*, Brasília, DF, 16 dez. 1975. Seção 1, p. 16677. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1975-12-15;6292>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

COMPROMISSO de Salvador. In: ENCONTRO DE GOVERNADORES PARA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO, ARQUEOLÓGICO E NATURAL DO BRASIL, 1971, Salvador. [*Trabalhos apresentados...*, S.l., 1971]. Disponível em: <[http://www.icomos.org.br/cartas/Compromisso\\_de\\_Salvador\\_1971.pdf](http://www.icomos.org.br/cartas/Compromisso_de_Salvador_1971.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2011.

DE LUCA, Tânia Regina. *A revista Brasil: diagnóstico da nação brasileira*. São Paulo: Editora da UNESP, 1999.

PARENT, Michel. O futuro do patrimônio arquitetônico. *Revista do IPHAN*, Rio de Janeiro, n.19,1984.

SARAMAGO, José. *Levantado do chão*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. 366 p.

---

Data de recebimento: 02.07.2011

Data de aceite: 28.08.2011