

INSTRUMENTOS JURÍDICO-ECONÔMICOS NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Legal-economic instruments in the protection of the cultural heritage

Estela Vilela Gonçalves¹

SUMÁRIO

1. A proteção ao patrimônio cultural: políticas públicas. 2. Análise econômica e proteção ao patrimônio cultural: limites metodológicos. 3. Princípios e teorias da microeconomia: análise econômica do direito (AED). 4. AED e proteção ao patrimônio cultural. 5. Proteção do patrimônio cultural imaterial: o modo de fazer queijo artesanal em Minas Gerais. Conclusão. Referências.

RESUMO

As atividades do Estado desenvolvidas para proteção do patrimônio cultural brasileiro devem se pautar tanto pela efetividade da política concretamente estruturada, com vistas à alteração da realidade para que atingido o fim colimado, como pela eficiência pontual da atuação de seus agentes, entendida como relação entre custos (insumos) e produtos entregues (ações ou atividades). Para tanto, o instrumental da análise econômica do direito (AED) pode ser muito útil, por possibilitar que diversos aspectos dos agentes que se quer atingir pelas políticas públicas desenvolvidas sejam apreendidos em suas particularidades, dotando os comportamentos subsequentes de certa previsibilidade e predimensionando, assim, o impacto das medidas tomadas nos processos de proteção. Entretanto, esses processos devem ter como fundamento os valores subjacentes à concepção atual de patrimônio cultural, especialmente aqueles trazidos pelo artigo 216 da Constituição Federal: o pluralismo – entendido como valorização da diversidade social – e a chamada referência cultural – que é a colocação do ser humano diretamente envolvido nas práticas sociais, objetos e construções, como fonte primordial do significado que se quer preservar.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Análise econômica do direito.

ABSTRACT

State activities developed to protect Brazilian cultural heritage must be based both on the effectiveness of the concretely structured policy, with a view to changing the reality so that the collimated goal is achieved, as well as the timely efficiency of its agents' actions, understood as a relation between costs (inputs) and products delivered (actions or activities). In order to do so, the instruments of "Law and Economics" can be very useful in that it allows several aspects of all the agents involved to be apprehended in their particularity and classified, allowing certain prediction as to the subsequent behaviors and impact of the measures taken in the protection processes. However, this process must be based on the values underlying the current conception of cultural heritage, especially those brought by Article 216 of the Federal Constitution: pluralism – understood as an appreciation of social diversity - and the so-called cultural reference – which is the placement of being human being directly involved in social practices, objects and constructions, as the primordial source of the meaning that one wants to preserve.

Keywords: Cultural heritage. Law and economics.

¹ Procuradora federal. Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília.

1. A PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL: POLÍTICAS PÚBLICAS

O artigo 215 da Constituição Federal dispõe que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais. E mais. Seu parágrafo primeiro estabelece que *o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional*.

A concretização da garantia referida no *caput* e da proteção do parágrafo primeiro exige uma postura ativa do Estado, que vai muito além da concepção constitucional-liberal clássica, de preservação da esfera individual de liberdade. Conforme destaca Silva, em comentário específico à norma do artigo 215, § 1º, “aqui, não se trata apenas de apoiar e incentivar; quer-se mais, exige-se proteção, ações positivas no sentido de defender a existência, a valorização e a difusão dessas culturas especiais”².

É no exercício dessa garantia que o Estado formula políticas públicas na área da cultura.

Bucci estrutura o termo “políticas públicas” a partir de elementos políticos, administrativos e jurídicos, justificando que lhe seja atribuída autonomia conceitual dentro do sistema jurídico, por agregar “algo novo à capacidade de compreensão dos fenômenos tratados pelo conhecimento estabelecido”³.

Destaca que políticas públicas podem ser vistas como programas governamentais, na medida em que “individualizam unidades de ação administrativa, relacionadas aos resultados que se pretende alcançar” (p. 40). São expressas por diversos instrumentos jurídicos (leis, decretos, portarias, etc.), mas o juízo de validade de uma política, assim entendido como averiguação de efetiva realização do objetivo pretendido, não se confunde com o juízo estritamente jurídico de validade de sua base normativa⁴. Consiste, nesse aspecto, em um “conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (p. 14).

Daí que políticas públicas não sejam “categorias definidas e instituídas pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa” (p. 31), inserindo-se muitas vezes no que vem sendo chamado de *soft law*, atuação estatal que se faz “pela indução à ação predefinida” (p. 21). A utilização do termo “políticas públicas” neste trabalho pressupõe, assim, a referência a um feixe de arranjos complexos (atividade jurídico-político-administrativa) e de atuação estatal, em que a coação não desempenha um papel central ou ao menos não tão ostensivo.

² SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001, p.74.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de Política Pública em Direito. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-51, p. 39.

⁴ COMPARATO, 1997, p. 353-354, *apud* BUCCI, 2006, p. 24.

A partir dessas e de outras reflexões, BUCCI propõe um conceito jurídico que atribui ao direito a tarefa de “conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza seu plano de ação” (p. 37):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (p. 39)

Essa concepção de política pública é fundamental para a garantia e proteção aos direitos culturais, considerados, assim, como um “objetivo socialmente relevante” – nos dizeres de Bucci – atingida a partir da coordenação de esforços de diversos atores, públicos e privados.

A tridimensionalidade do conceito permite que o aspecto mais adequado – a vinculatividade jurídica, a valoração política ou a continuidade administrativa – seja invocado para melhor equacionar determinado problema concreto.

Temos, assim, que o Estado garantirá e protegerá os direitos culturais (artigo 215 da Constituição Federal) por intermédio de políticas públicas.

Um aspecto específico desses direitos culturais é aquele relacionado ao patrimônio cultural. O artigo 216 da Constituição Federal de 1988 define o patrimônio cultural brasileiro a partir dos bens que são **portadores de referência** à identidade, à ação e à memória dos **diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**. (negrito nosso)

O pluralismo como valor fundamental aparece no Preâmbulo da Constituição de 1988. A sociedade que se quer (re)construir, dizem os constituintes, deve ser fraterna, pluralista e sem preconceitos.

No que se refere especificamente à cultura, reitere-se, a Constituição dedica especial atenção às manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras (artigo 215, § 1º), além de determinar que o patrimônio cultural brasileiro necessariamente deve contemplar os *diversos grupos formadores da sociedade brasileira* (artigo 216, *caput*).

Superou-se, assim, a monumentalidade e excepcionalidade que até então deveriam qualificar os bens culturais para merecer proteção estatal. O primeiro instrumento de proteção, o tombamento, criado pelo Decreto-lei nº 25/1937, se constitui em “ato administrativo unilateral e imperativo, sem qualquer participação dos agentes sociais”⁵.

⁵ QUEIROZ, H. F. O. G. O Registro de Bens Culturais Imateriais como Instrumento Constitucional Garantidor de Direitos Culturais. In Revista do Ipac nº 1. Salvador, 2016; disponível em <<http://www.ipac.ba.gov.br/publicacoes-para-download/revista-ipac>>. Acesso em 14 maio 2018.

A partir da nova ordem constitucional os bens passam a ter importância cultural na exata medida em que têm significados estruturantes para uma gama de comunidades humanas, atentando-se, agora, para “a importância de centrar a atenção não nas coisas em si, *fetichizadas*, reificadas (...) mas nas relações sociais e afetivas, pois são elas as matrizes de valores”⁶.

Por outro lado, a escolha pela valorização de uma sociedade plural, inclusive quando se aponta a necessária multiplicidade de fontes de legitimação do patrimônio cultural, implica que a invasão cultural por uma indústria massificadora deve ser, senão refreada, ao menos exposta como uma dominação que impede o estabelecimento de diálogo democrático, que só ocorre entre iguais⁷. O direito à cultura pode ser lido como direito à diferença⁸.

Por todo o exposto, percebe-se que a identificação do patrimônio cultural brasileiro ocorre a partir de valores constitucionalmente estabelecidos, colocando o homem como centro de referências para o reconhecimento da importância dos bens materiais e imateriais – sejam eles objetos, lugares, imóveis, práticas sociais – que são estruturantes para o sentido de pertencimento dos indivíduos aos diferentes grupos sociais formadores de nossa sociedade, garantindo assim a essência do pluralismo que, por si só, é valor que nossa Constituição define como fundamental.

A partir do momento em que efetuado o reconhecimento de que determinado bem – seja ele material ou imaterial (intangível) – merece proteção jurídica por ser qualificado como integrante do patrimônio cultural brasileiro, atribui-se às pessoas que, de alguma forma, se relacionam com tais bens, uma especial posição jurídica que deverá perdurar no tempo.

Para tornar mais compreensíveis as propostas de aplicação da AED na proteção ao patrimônio cultural, serão apresentadas as posições e relações jurídicas que são instauradas a partir de dois institutos que têm a mesma função protetiva, mas com dinâmicas muito diversas: o tombamento e o registro.

O tombamento é a mais antiga forma nacional de proteção ao patrimônio cultural, existente desde a edição do Decreto-lei nº 25/1937, diploma legal que até hoje disciplina sua aplicação. Abrange somente bens móveis e imóveis. Originalmente eram prestigiados somente os bens vinculados a *atos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico* (artigo 1º, *caput*). Após a promulgação da Constituição Federal, a norma legal deve ser interpretada a partir do novo sistema, pautado, como já se demonstrou, nos conceitos de “referências culturais” e “pluralismo”.

⁶ MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. A cidade como bem cultural – áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano. In: *Patrimônio: atualizando o debate*, 2. ed. São Paulo: Fundação Energia e Saneamento, 2015, p. 33-53.

⁷ SILVA, 2001, p. 70.

⁸ MENESES, 2015, p. 47.

De qualquer forma, o tombamento estabelece restrições à plena fruição do direito de propriedade por seu titular. O bem não pode ser destruído, demolido, mutilado, reparado, pintado ou restaurado sem autorização estatal – art. 17 do Decreto-lei nº 25/1937.

Quando incide sobre imóveis, também modifica a posição jurídica dos proprietários dos bens que estão no entorno, que sofrem restrições para preservação de visibilidade daquele objeto do tombamento (artigo 18 do Decreto-lei nº 25/1937).

Por outro lado, atribui a toda a comunidade o direito cultural de usufruir da especial significância social do bem tombado, ou seja, passa a “servir como referencial cognitivo, afetivo, estético, sócio, pragmático, ético”⁹. Ao Estado, estabelece o dever de protegê-lo, o que implica fiscalizar se os proprietários – do bem tombado e dos bens do entorno – estão cumprindo as restrições legais, eventualmente tomar as medidas administrativas e judiciais para garantir esse cumprimento e até mesmo ser ele, o Estado, responsabilizado diretamente pela conservação (artigo 19 do Decreto-lei nº 25/1937). Como se vê, são medidas inerentes a uma regulação estatal intensa.

As relações jurídicas estabelecidas pelo tombamento atingem diretamente um conjunto determinado de pessoas (proprietários do bem tombado e do entorno), e têm, em um certo sentido, caráter estático. Procura-se “congelar” a forma física do bem, inobstante as alterações físicas – mas também sociais, econômicas, culturais – do espaço que o rodeia. O cancelamento do tombamento somente pode ocorrer por intermédio de ato do presidente da República, conforme dispõe o Decreto-lei nº 3.866/1941.

O registro, por sua vez, é a forma de reconhecimento do patrimônio imaterial ou intangível prevista pela própria Constituição, posteriormente regulado pelo Decreto nº 3.551/2000.

As relações jurídicas estabelecidas pelo registro são muito mais complexas e heterogêneas do que aquelas advindas do tombamento, pois a preservação desse bem intangível, a “salvaguarda”, parte de diretrizes e princípios que se pautam:

(...) na participação efetiva das comunidades detentoras em todos os processos de salvaguarda; na dimensão coletiva do patrimônio imaterial; na descentralização das ações, instrumentos e procedimentos; na sensibilização da sociedade civil; na produção de conhecimento e documentação sobre patrimônio imaterial; além do apoio à sustentabilidade das práticas e do fortalecimento das comunidades detentoras.¹⁰

⁹ MENESES, 2015, p. 36.

¹⁰ SILVESTRIN, Mônia Luciana. DIANOVSKY, Diana. Reconhecimento do patrimônio imaterial, mercado e política – Reflexões a partir de uma experiência de estado. In: *Revista Andaluza de Antropologia*, n. 12, março de 2017. Disponível em: <<http://www.revistaandaluzadeantropologia.org/uploads/raa/n12/silvestrin.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2018; p. 73.

Perceba-se que, em geral, não há restrição a direitos dos chamados detentores das práticas sociais registradas como patrimônio imaterial, ao contrário do que ocorre com os proprietários dos bens imóveis tombados e do entorno; nem há obrigações automáticas de fiscalização e autuação ao Estado em relação à forma com que a prática é desenvolvida pelas comunidades detentoras.

O tombamento foi utilizado, na verdade, como um modelo negativo para construção do registro, na medida em que não se queria, mesmo, nenhum tipo de interferência, regulação, fiscalização pelo Estado, estabelecendo normas ou restrições para sua realização. Conforme esclarece Queiroz (2016, p. 78):

Assim, diversamente do Tombamento, que é ato unilateral e fruto do “jus imperii” do Estado, e que muito pouco conta com a participação das comunidades, o Registro tem como elemento preliminar e essencial a manifestação expressa da comunidade, a qual permitirá ou não documentar, registrar, guardar, inclusive fazendo filmagens dos cantos, ritmos, toques e das próprias falas, depoimentos, para, então, promover a interpretação densa daquela cultura, reconhecendo que, dentre um conjunto de práticas ali vivenciadas, aquelas são especialmente valoradas pelo grupo como patrimônio.

Por fim, outra diferença substancial entre tombamento e registro vem do caráter livre e dinâmico das relações estabelecidas – ou, seria melhor dizer, reconhecidas – a partir do patrimônio imaterial registrado. A ingerência estatal pode e deve ser pouco significativa. O Estado não atua como regulador direto da manutenção do bem cultural imaterial, ao passo que no tombamento deve garantir preservação do bem imóvel e de sua ambiência, nos termos dos artigos 17 e 18 do Decreto-lei nº 25/1937.

Nesse aspecto, aliás, pode-se dizer que o patrimônio cultural imaterial está ultrapassando os limites de atuação estatal como autoridade técnica e científica, a partir de uma “dispersão da autoridade patrimonial”, pois, “se o critério da autenticidade do passado é doravante substituído pelo da transmissão de práticas vivas imaginadas como recursos de desenvolvimento, a autoridade do conhecimento científico e técnico necessário à autenticação e à conservação desaparece”¹¹.

Mas comunidades detentoras de bens culturais imateriais significativos que tenham tal grau de (desejável) autonomia, não são a regra. O Estado se faz necessário, por intermédio de seu corpo técnico, para atender à determinação constitucional de garantir o pleno exercício dos direitos culturais e proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras que estejam em risco.

¹¹ BORTOLOTTI, Chiara. Patrimônio e Futuro da Autenticidade. In: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Patrimônio: desafios e perspectivas*. Vol. 36. Brasília, 2017, p. 23 a 37; p. 28.

Tudo isso deixa patente que será grande o desafio de formular políticas públicas adequadas a preservar, mas sem engessar, as relações jurídicas (porque estabelecidas por um instrumento jurídico) instituídas a partir do registro.

Finalmente, relevante se apontar que a Emenda Constitucional nº 71/12 inseriu na Constituição Federal o Sistema Nacional de Cultura. A redação do *caput* do artigo 216-A traz diretrizes que deverão orientar as políticas públicas de cultura, que podem ter um impacto significativo sobre a proteção ao patrimônio cultural, especialmente do imaterial, porque mais dependente da atuação estatal.

A política pública de salvaguarda dos bens culturais imateriais registrados, assim considerados, no âmbito federal, os bens mais significativos para os grupos sociais formadores do país, deve se estruturar de forma harmônica, descentralizada e participativa, envolvendo todos os entes da federação, no Sistema Nacional de Cultural previsto pela Constituição.

Somente a partir da concretização de tais diretrizes, principalmente do diagnóstico objetivo da situação de cada bem cultural imaterial registrado, com a apresentação de dados transparentes, compartilhados entre as diversas esferas da federação; e atuação articulada entre a capilaridade dos municípios e a *expertise* dos estados e União, que por sua maior estrutura contam com um corpo técnico mais especializado, é que poderão ser enfrentados os desafios da salvaguarda, com todas as nuances apontadas neste capítulo.

2. ANÁLISE ECONÔMICA E PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL: LIMITES METODOLÓGICOS

Há que se fixar, inicialmente, as premissas metodológicas que devem pautar as reflexões sobre a utilização do instrumental econômico na formulação de políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural; como um trabalho elaborado na área do Direito, haverá a preponderância do raciocínio jurídico, que se desenvolve precipuamente a partir de uma argumentação lógica, dimensão nem sempre harmônica com a observação empírica acompanhada por formulação de hipóteses falseáveis que caracterizam o método científico, ínsito à economia.

Outro aspecto fundamental é que, além de se desenvolver por intermédio de argumentação lógica, o Direito tem um fundamento moral imperativo que deve, via de regra, preponderar, do ponto de vista jurídico aqui adotado, sobre qualquer busca fundamentalista pela eficiência, que muitas vezes pauta o movimento “Law and Economics”.

De fato, a lógica jurídica pressupõe um conjunto de valores compartilhados, variável de sociedade a sociedade, que opera numa lógica diferente daquela pressuposta pelos que empreendem uma busca universalista da verdade, inerente ao pensamento científico, ou da eficiência, espécie de verdade absoluta pregada por alguns economistas.

Adotada aqui, pois, a corrente jurídica bem sintetizada por FISS (1986) no trabalho com o sugestivo título *The Death of the Law?*¹², ao defender o caráter moral do Direito, assim entendido como conjunto de valores compartilhados por uma sociedade, ou “*a belief in public values and the willingness to act on them*”¹³. Com isso, quero afirmar que o direito (e não a economia) deve preponderar, como arena de decisão para os conflitos sociais, justamente por ser permeável ao pressuposto de que algumas condutas são certas ou aceitáveis, e outras são erradas ou inaceitáveis, e esse pressuposto é, em certa medida, compartilhado entre os indivíduos dessa sociedade.

Portanto, essa dimensão moral do direito, ou seja, de valores compartilhados dentro de uma sociedade, se mostra mesmo, a meu ver, como um núcleo duro insubstituível na aplicação das normas jurídicas. Muito apropriada a crítica elaborada por FISS¹⁴ ao esclarecer que “*under law and economics, the idea of a public morality [...] becomes untenable because values are transformed into preferences and each preference is assumed to have an equal claim to satisfactions*”¹⁵.

Tais valores, porque não são portadores de igual importância em cada caso concreto, em cada sociedade, e porque permitem a classificação hierárquica do comportamento humano como mais ou menos desejável, precisarão ser ponderados, se não exclusiva, mas precipuamente a partir de critérios jurídicos.

A mediação monetária ou quantificação concreta, que permite comparações automáticas porque busca reduzir expressões diversificadas a um mesmo denominador – seja esse denominador dólar, real, metros cúbicos, anos-luz, horas, processos por juiz, alunos por escola, etc. –, absolutamente necessárias em uma avaliação científica ou econômica, tem uma aplicabilidade relativa no âmbito estritamente jurídico.

Daí porque, mesmo que seja técnica amplamente utilizada e com muita adequação em diversas áreas do direito, a monetarização automática de valores intangíveis, como os valores culturais, em disposição a pagar (*willingness to pay*), ou seja, “a quantia máxima que um comprador pagará por um bem”¹⁶, deve ser vista com certa reserva. Conforme pondera Sandel¹⁷:

¹² FISS, Owen M. *The Death of the Law?* In *Cornell Law Review*, p. 1-16. November, 1986. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2212&context=fss_papers>. Acesso em 13 maio 2018, p. 14.

¹³ “uma crença em valores públicos compartilhados e a disposição de agir a partir deles” (tradução nossa).

¹⁴ *Ibidem*, p. 14.

¹⁵ “sob ‘direito e economia’, a ideia de moralidade pública [...] torna-se insustentável porque valores são transformados em preferências e cada preferência deve ser satisfeita de forma igualitária.” (tradução nossa)

¹⁶ MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 136.

¹⁷ SANDEL, Michael J. *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012, versão eletrônica, p. 31.

(...) the willingness to pay for a good does not show who values it most highly. This is because market prices reflect the ability as the willingness to pay [...]. And in some cases, those who pay the most for tickets may not value the experience very highly at all¹⁸.

Do ponto de vista das políticas públicas referentes ao patrimônio cultural, essa técnica tem uma aplicabilidade bastante restrita:

(...) é preciso levar em conta que a lógica do mercado (...) tende a instrumentalizar a cultura; essa, por sua vez, age segundo uma lógica de finalidade, em que a produção do sentido e da comunicação é que constitui prioridade, gerando consciência e resposta crítica, transcendência e enraizamento, reforço e transformação, prazer espiritual e necessidade material – sempre banhados na seiva que mantém a vida. Cálculos de investimento/retorno/custo/benefício só são legítimos, no campo da cultura, se esses termos todos forem determinados segundo hierarquia fundamentada na lógica cultural¹⁹.

No caso do patrimônio imaterial, esse descompasso é ainda mais acentuado, na medida em que locais e objetos porventura conexos aos saberes, ofícios, celebrações somente têm importância, como patrimônio, na exata medida em que são portadores de significados para tais práticas sociais, ou seja, a partir de referências culturais entendidas como pertencimento, memória e identidade²⁰. Sua transformação em valores monetários seria insuficiente para refletir a especial relação estabelecida entre as práticas e seus detentores, lembrando-se que a valorização dessa particularidade decorre da própria Constituição, quando fala em referências culturais (CF, artigo 216, *caput*).

Não se está afastando a importância das relações de mercado para a própria salvaguarda de algumas práticas, mas entende-se que a técnica de disposição a pagar, ou seja, a forma de se medir a importância de um bem, um local, uma celebração, enfim, uma prática social, a partir de valores monetários, é incompatível com os pressupostos básicos do reconhecimento, via registro, da importância de um bem cultural imaterial.

Os bens jurídicos que compõem o patrimônio cultural do Brasil, nos termos em que articulados nas certidões de registro (bens imateriais) e tombamento (bens materiais), são ponto de partida que não podem ser diminuídos ou relativizados pelas políticas públicas que pretendam salvaguardá-los.

¹⁸ “a disposição a pagar por um bem não demonstra quem o valoriza mais. Isso porque o mercado de preços reflete a capacidade de pagar [...]. E em alguns casos aqueles que pagam mais por um ingresso podem não valorizar a experiência em si na mesma proporção”.

¹⁹ MENESES, 2015, p. 38.

²⁰ SILVESTRIN/DIANOVSKY, 2017, p. 73.

Por outro lado, respeitado o núcleo intangível que caracteriza o bem jurídico protegido, delimitado, no caso do patrimônio imaterial, a partir das práticas descritas nos dossiês que as caracterizam, a atuação do Estado nas atividades de salvaguarda e proteção pode e deve se pautar pelo princípio constitucional da eficiência, e nessa perspectiva estritamente instrumental, a análise econômica do direito tem uma contribuição importante a fazer.

Para tanto são empregados “modelos mentais e ferramentas analíticas típicas da economia”²¹, especialmente da microeconomia e “escolha racional”, como teoria dos jogos, teoria do agente, custos de transação, etc.; além de considerações sobre economia comportamental.

A eficiência merece uma consideração metodológica adicional. Este trabalho se posiciona a meio caminho entre os defensores da aplicação irrestrita da lógica do mercado a todas as esferas do conhecimento, e seus detratores, que não admitem que modelos de eficiência e propostas utilitaristas tenham alguma serventia para outras áreas que não a economia.

Ora, além de ser um princípio administrativo constitucional (CF, artigo 37, *caput*), a eficiência se apresenta como um vetor imprescindível para que as políticas públicas, elaboradas em estrita obediência aos princípios ínsitos aos sistemas em que deve produzir seus efeitos, tenha sucesso. Entende-se, entretanto, que políticas públicas e eficiência são conceitos neutros, do ponto de vista valorativo, que ganham significado a partir das diretrizes que lhes servem de balizas, diretrizes essas, reiterese, nesse caso, fixadas exclusivamente no âmbito da dogmática jurídica que rege a proteção ao patrimônio cultural brasileiro.

Retomando o conceito de política pública formulado por Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinado. (p.39)

Tem-se, assim, que eficiência é a escolha dos melhores meios – os processos coordenadores – para que atingido os fins, ou seja, os “objetivos socialmente relevantes” referidos por Bucci.

Feita essa ressalva, necessária a apresentação do contexto específico em que modelos consequencialistas passaram a ser admitidos no sistema jurídico.

²¹ SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é Direito e Economia? In: TIMM, Luciano B. (org.). Direito e Economia, 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. Republicação: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). Fragmentos para um Dicionário Crítico de Direito e Desenvolvimento. São Paulo: Saraiva, 2011. Disponível em: <https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/16/>. Acesso em 18 mar. 2018, p. 4.

Pargendler/Salama destacam que análises consequencialistas, assim entendidas como aferição de prováveis consequências fáticas das normas jurídicas, são cada vez mais necessárias a partir “da transição de um Estado liberal a um Estado democrático regulatório, aliada à concomitante transformação na teoria e prática jurídica – de um modelo formalista baseado em regras a um modelo aberto e baseado em princípios”²².

A transição para o Estado democrático regulatório de modelo aberto, regido por princípios, leva esses juristas a afirmar (2013, p. 99-100):

Quer se goste ou não, ponderação sobre as consequências fáticas de determinadas normas jurídicas – antes consideradas dados extrajurídicos que interessariam somente a áreas correlatas (sociologia, economia, psicologia, etc.) – hoje se fazem cada vez mais presentes na interpretação do direito no Brasil. Isso principalmente porque o caráter teleológico dos princípios jurídicos exige, para sua melhor aplicação, juízos sobre adequação entre meios e fins.

Ulen, por sua vez, destaca o valor que deve ter o trabalho empírico no estudo do direito. A eficácia, aqui entendida como a reação das pessoas a normas e *standards* jurídicos²³, somente pode ser medida por intermédio de pesquisas empíricas.

Entretanto, a utilização adequada, no direito, de análises empíricas, ainda é questão bastante controversa mesmo entre seus defensores. Yeung aponta dificuldades na quantificação e mensuração empírica das variáveis do direito pelo fato de que “os resultados ditos ‘empíricos’ ainda são baseados largamente em estudos de caso e/ou pesquisas de opinião”. Conclui pela “difícil derivação de recomendação para políticas públicas”²⁴.

Coutinho²⁵ assim sintetiza a força e a fraqueza dos modelos da microeconomia:

Quanto mais abstrato for o conceito que se depreende de um modelo microeconômico, maior a precisão das conclusões obtidas a partir de sua análise, por causa da possibilidade de generalização de resultados que proporciona. A combinação de diferentes expressões geométricas e algébricas tem sido poderosa na construção de modelos que se pretendem capazes de antecipar e prever diferentes cenários para comportamentos humanos, isso é, de fazer

²² PARGENDLER, Mariana. SALAMA, Bruno. Direito e Consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. In: *RDA – Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 262, p. 95-144, jan/abr 2013, p. 99.

²³ ULEN, Thomas S. Um prêmio Nobel para a Ciência Jurídica: teoria, trabalho empírico e o método científico no estudo do direito. In: MARISTRELLO PORTO, Antonio e SAMPAIO, Patrícia. *Direito e Economia em Dois Mundos – Doutrina jurídica e prática empírica*. Rio de Janeiro: FGV, 2014; edição eletrônica posição 388 a 1871, p. 973.

²⁴ YEUNG, L. Direito, economia e empirismo. In: MARISTRELLO PORTO, Antonio e SAMPAIO, Patrícia. *Direito e Economia em Dois Mundos – Doutrina jurídica e prática empírica*. Rio de Janeiro: FGV, 2014; edição eletrônica; posição 3527 a 3843.

²⁵ COUTINHO, Diogo. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 22.

prognóstico. Por outro lado, isso faz com que os modelos microeconômicos baseados em linguagem matemática facilmente percam lastro empírico para se converterem em extrapolações abstratas. (...). Não obstante, muito frequentemente os modelos microeconômicos são os únicos capazes de lidar de modo mais objetivo com realidades extremamente complexas.

Mesmo com tais dificuldades, o papel desempenhado por análises consequencialistas, como salientado por Pargendler/Salama, ou pelos trabalhos empíricos para verificação da eficácia das normas, nos dizeres de Ullen, pode ser maior ou menor, conforme o grau de admissão, dentro do sistema jurídico tido por autopoietico, de uma lógica diferente do binômio jurídico/antijurídico.

O pressuposto, neste artigo, é que o conceito de políticas públicas permite a articulação da proteção jurídica ao patrimônio cultural imaterial a partir de métodos científicos, próprios da microeconomia, necessários para análises consequencialistas e aferição da eficácia das normas, mesmo que existentes as dificuldades apontadas por Yeung e Coutinho.

A proteção aos direitos culturais deve se inserir, assim, dentro de uma política pública formulada por esse Estado Regulatório, a partir de uma atuação que vem sendo chamada de “*government by policies*”, assim esclarecida por Fabio Konder Comparato²⁶:

O “*government by policies*”, em substituição ao “*government by Law*”, supõe o exercício combinado de várias tarefas, que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos (para a qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva, qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previdencial, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjugação de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento.

É nessa esteira que o governo federal, por intermédio da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (atual MPDG), editou, em 2009, o “Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores”²⁷, “situando a mensuração do desempenho na gestão para resultados e essa na governança contemporânea”.

²⁶ PARGENDLER, Mariana. SALAMA, Bruno. Direito e Consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. In: *RDA – Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 262, p. 95-144, jan/abr 2013.

²⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização*. Brasília: Distrito Federal, 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em 1º jun. 2018, p. 4.

São previstas seis dimensões para se aferir desempenho:

- três dimensões de resultado – eficiência, eficácia e efetividade;
- três dimensões de esforço – economicidade, excelência e execução.

Particularmente significativos os conceitos de eficiência e efetividade²⁸:

Eficiência é a relação entre os produtos/serviços gerados (outputs) com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade. Por exemplo: uma campanha de vacinação é mais eficiente quanto menor for o custo, ou seja, quanto menor for o custo da campanha, mantendo-se os objetivos propostos. Indicadores de eficiência podem ser encontrados na Carta de Serviços com seus elementos de custos e em informações de sistemas estruturantes do governo, como o SIAFI;

Efetividade são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado à transformação produzida no contexto em geral. Essa classe de indicadores, mais difícil de ser mensurada (dada a natureza dos dados e o caráter temporal), está relacionada com a missão da instituição. Por exemplo, se uma campanha de vacinação realmente imunizar e diminuir a incidência de determinada doença entre as crianças, a campanha foi efetiva. Indicadores de efetividade podem ser encontrados na dimensão estratégica do Plano Plurianual (PPA);

Portanto, as políticas públicas desenvolvidas no âmbito de proteção ao patrimônio cultural devem atender a essa sistemática de ações-produtos-resultados, possibilitando-se aferições de desempenho para uma gestão de resultados.

Em suma, é para o exercício dessas várias tarefas referidas por Comparato, sintetizadas no conceito de políticas públicas formulado por Bucci, que a análise econômica do direito fornece um instrumental bastante adequado.

Há que se vencer a resistência dos estudiosos e profissionais que lidam com a proteção ao patrimônio cultural para se buscar maior eficiência em sua atuação; entretanto, análises de custo-benefício, eficiência, eficácia, devem ser aplicadas sem se perder de vista os valores intangíveis eventualmente envolvidos, pois pressupõem a redução das escolhas complexas da sociedade a esquemas simplórios para efetuar comparações, não abarcando, muitas vezes, sutilezas importantes que, no caso concreto, deixariam de ser consideradas.

3. PRINCÍPIOS E TEORIAS DA MICROECONOMIA: ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED)

A economia é um ramo do conhecimento humano que se debruça sobre “o estudo de como a sociedade administra seus recursos escassos”²⁹, que se utiliza de um

²⁸ BRASIL, 2009, p. 19.

²⁹ MANKIW, 2010, p. 4.

método científico, ou seja, “desenvolvimento e teste imparcial de teorias sobre como funciona o mundo”, baseado em hipóteses falseáveis e modelos econômicos, muitas vezes pautados por ferramentas da matemática, que simplificam a realidade para compreendê-la melhor³⁰. A microeconomia se dedica ao estudo de como famílias e empresas tomam decisões e como interagem com mercados específicos, ao passo que a macroeconomia se dedica a fenômenos globais³¹.

O Direito tem se valido das teorias formuladas no âmbito da microeconomia (racionalidade individual) para, em maior ou menor grau, redimensionar a aplicação das normas jurídicas, dando origem ao que se conhece como Análise Econômica do Direito - AED, ou Direito e Economia (“*Law and Economics*”).

Conforme esclarece Campilongo³²:

A hipótese de racionalidade individual permitiu aos economistas formularem teorias empiricamente testáveis tanto sobre temas tradicionais de economia quanto de outras áreas das ciências sociais (criminalidade, casamento, fertilidade, etc.). Em outras palavras, a hipótese da racionalidade individual (com todas as ressalvas quanto à eventual irracionalidade dessas ações) adotada pela AED pode ser uma base metodológica comum com outras ciências sociais, importante para favorecer a disseminação de pesquisa empírica sobre as relações entre o direito e a sociedade.

A microeconomia baseia-se em princípios e conceitos que buscam reduzir ou esquematizar a conduta humana, sistematizando-a e dotando-a de alguma previsibilidade por meio de métodos empíricos – estatísticas e econometria – visando sempre à maior eficiência na alocação dos recursos a partir das análises de custo-benefício.

Os elementos da microeconomia importantes para este trabalho serão a seguir expostos, tendo por fio condutor aproximado a sistematização elaborada por Cooter/Ulen em sua obra *Law and Economics*³³.

O conceito de eficiência, como já se afirmou, é central tanto para a economia como para os propósitos deste artigo – análise da eficiência das políticas de salvaguarda do patrimônio imaterial registrado.

Na microeconomia, esse conceito é construído a partir do grau máximo de sua satisfação numa dada alocação dos recursos entre indivíduos, que não pode ser modificada para melhora na situação de uns, sem que a situação de outros seja

³⁰ MANKIW, 2010, p. 22-24.

³¹ *Ibidem*, p. 28.

³² CAMPILONGO, Celso Fernandes. Introdução. In: *Direito e Economia em Dois Mundos – Doutrina jurídica e prática empírica*. Rio de Janeiro: FGV, 2014; edição eletrônica posição 61 a 296, p. 273.

³³ Direito e Economia (tradução nossa) COOTER, Robert and ULEN, Thomas. “*Law and Economics*, 6th edition” (2016). Berkeley Law Books. Book 2 . Disponível em: <<https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=books>>. Acesso em 11 jun. 2018.

piorada. Essa é a concepção dada por Vilfredo Pareto, por isso esse grau de máxima satisfação é chamado de “Pareto-eficiente”. Conforme esclarece Coutinho³⁴, “uma alocação de recursos será Pareto-ótima quando nenhuma mudança distributiva adicional puder deixar, simultaneamente, ao menos uma pessoa em situação melhor e nenhuma pessoa em situação pior”.

Tal concepção de eficiência – de Pareto – não permite muitas alterações na alocação dos recursos, porque há sempre o risco de se prejudicar alguma das pessoas envolvidas no caso.

Daí porque outra foi formulada por Kaldor-Hicks (eficiência Kaldor-Hicks), onde se considera ainda eficiente uma nova disposição dos recursos mesmo que haja perdedores, desde que apareçam ganhos globais líquidos. Nesses casos, como ressalta Coutinho³⁵, “a eficiência pode ser concebida como a maximização da riqueza social segundo critérios que nada têm a ver, em princípio, com a forma como se distribuem os benefícios entre indivíduos”. Essa concepção se mostra mais adequada à complexidade da realidade econômico-social e é fundamentada em análises de custo-benefício para cálculo do impacto social de um empreendimento ou da eficiência de uma política pública.

Outra vertente importante da microeconomia desenvolve-se a partir da “Teoria dos Jogos”, que pressupõe que a análise de decisões individuais isoladas é insuficiente para maximização de resultados, sendo imprescindível uma avaliação de sua interação com a decisão tomada por outras pessoas; ser+á necessária a construção de uma estratégia, de um plano de ação, onde decisões e reações de outras pessoas – outros jogadores – também precisam ser levadas em consideração. O comportamento cooperativo entre todos pode ser estimulado para que seja atingido um ganho mútuo, com aumento global (e, portanto, também individual) da eficiência. A Teoria dos Jogos também é utilizada para se entender – e se quebrar – arranjos grupais ilícitos como oligopólios, quadrilhas, etc.

Outro modelo de abordagem do comportamento humano é construído pela chamada “Economia do Bem-estar”, que parte do pressuposto de que, sob condições ideais de concorrência perfeita, as decisões individuais independentes, que buscam maximização de riqueza e de lucros, levam, por si sós, a um desejado equilíbrio geral de todos os mercados. Conforme salientam Cooter/Ulen³⁶, “*modern microeconomics has*

³⁴ COUTINHO, Diogo. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 25.

³⁵ *Ibidem*, p. 29

³⁶ *Direito e Economia* (tradução nossa) COOTER, Robert and ULEN, Thomas. “Law and Economics, 6th edition” (2016). Berkeley Law Books. Book 2 . Disponível em: <<https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=books>>. Acesso em 11 jun. 2018, p. 38.

*demonstrated that general equilibrium has characteristics that economists describe as socially optimal — that is, the general equilibrium is both productively and allocatively efficient.*³⁷

O próprio modelo, entretanto, já sistematiza as quatro forças que descaracterizam a concorrência perfeita e, somente se identificadas e superadas, poderá o mercado voltar à desejada situação de equilíbrio de eficiência alocativa. Tais forças são chamadas de falhas de mercado: monopólio, externalidades, bens públicos e assimetria de informações; no presente trabalho serão abordadas somente as três últimas, porque mais aplicáveis à análise de políticas públicas.

O conceito de *externalidade* parte do pressuposto ideal de que as trocas dentro do mercado sejam voluntárias e mutuamente benéficas aos indivíduos envolvidos, restringindo seus efeitos somente a eles. Se atingem terceiros, tais efeitos são chamados de externalidades positivas, quando os beneficiam, e de externalidades negativas, quando os prejudicam. Essas externalidades negativas são também chamadas de *custos sociais*, sendo a poluição um exemplo típico.

Os efeitos indesejados das relações de mercado são um fato indiscutivelmente impactante nos dias de hoje. Atualmente a microeconomia tenta incorporá-los a partir da Teoria de Coase, que buscava superar a Teoria de Pigou, para a qual tais efeitos devem ser imputados a quem os causou, como responsabilidade individual ou imposição de tributos (Coase, 1960), ou seja, a solução é imposta precipuamente a partir de uma lógica jurídica, com ou sem imposição do Estado, externamente ao mercado. Coase propõe a incorporação desses custos sociais à lógica do mercado, que entende mais adequada na medida em que, em um processo de barganha, as partes – a que impõe o custo e a que sofre o custo – podem construir uma solução em que a que tiver que arcar com os custos o fará somente o necessário para compensar aquela que sofre o prejuízo, obtendo, caso a caso, uma solução mais eficiente.

Conforme esclarece Mankiw³⁸:

(...) o teorema de Coase diz que os agentes econômicos privados podem solucionar o problema das externalidades entre si. Qualquer que seja a distribuição inicial dos direitos, as partes interessadas sempre podem chegar a um acordo no qual todos fiquem numa situação melhor e o resultado seja eficiente.

O sucesso da aplicação do teorema, ou seja, a obtenção de uma eficiente alocação dos recursos, depende de que não haja custos para a negociação entre as partes.

Essa conscientização dos custos não aparentes – como os *custos de transação*, *de fiscalização*, *de regulação* –, ou seja, custos que são efetivamente suportados pelas pessoas mas de uma forma sutil, não explícita, é outra contribuição da economia para

³⁷ “A moderna microeconomia demonstrou que o equilíbrio geral tem características que os economistas descrevem como socialmente ótimo, quer dizer, o equilíbrio geral é eficiente tanto do ponto de vista da produção quanto do ponto de vista da alocação de recursos.” (tradução nossa)

³⁸ MANKIWI, 2010, p. 207.

quaisquer situações de relação entre pessoas. A busca e coleta de informações; a fiscalização (monitoramento e garantia de cumprimento), a negociação em si (barganha) etc., representam custos – em tempo e em dinheiro – que impactam muito na resolução de quaisquer problemas (curto prazo) ou na manutenção de relações (longo prazo), mesmo que não tenham, tais problemas e relações, um aspecto econômico evidente e façam parte do cotidiano de cada um. Tais aspectos podem ter uma expressão monetária e muitas vezes são o limite preponderante a uma atuação adequada do Estado enquanto formulador e executor de políticas públicas.

Voltando ao teorema de Coase, os exemplos tradicionalmente utilizados para demonstrar sua aplicabilidade, mesmo quando envolvem poluição, pressupõe que os indivíduos prejudicados são identificáveis e que seus prejuízos são exclusivamente financeiros. É o caso clássico de uma empresa A que polui um rio e prejudica a pesca desenvolvida pela empresa B. Pelo teorema de Coase, admitindo-se que a empresa A não tem direito de poluir o rio (por força de uma pressuposta distribuição originária de direitos), somente o mercado poderá dizer se a melhor solução é que a empresa A mude o local de sua planta industrial, invista em filtros ou simplesmente indenize a empresa B pelos prejuízos sofridos.

Como se vê, a redução esquemática proposta pelo teorema tem as mesmas limitações expostas quanto à técnica da disposição a pagar. Há valores e direitos difusos atingidos que não cabem na equação pretendida pelo teorema de Coase, mas em algumas situações essa liberdade de barganha entre as partes envolvidas, essa possibilidade de se transacionar, pode mesmo levar a uma solução mais eficiente para toda a sociedade.

A superação das externalidades por intermédio exclusivo do mercado, nos termos do proposto por Coase, trouxe também impactos à atuação do Estado como regulador da economia. Conforme esclarece Coutinho³⁹:

Passou-se a crer que somente deve haver interferência do Estado (do regulador, pode-se ler) quando houver custos de transação (impeditivos de transações privadas) que efetivamente a justifiquem. Caso contrário, o mercado atingirá por si só um resultado eficiente sem a necessidade de interferências de terceiros.

Essa postura crítica em relação à regulação (interferência) pelo Estado das atividades econômicas, com a defesa da autorregulação do mercado, foi incrementada a partir da formulação da teoria da captura do agente público pelo agente econômico. George J. Stigler defendeu, em artigo publicado em 1971 (*The Theory of Economics Regulation*), que a regulação não ocorreria para a preponderância do interesse público, pois não existiria a autoridade pública “esclarecida, dotada de credibilidade e

³⁹ COUTINHO, Diogo. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 38.

capaz de ponderar interesses divergentes e propor a melhor regulação para os cidadãos” (p. 43). “Como regra, a regulação é adquirida pela indústria e é primariamente desenhada em seu benefício”⁴⁰. Assim, os grupos mais organizados da sociedade, como sindicatos de trabalhadores e grupos de produtores, podem pressionar o Estado para obtenção de uma regulação que atenda exclusivamente seus próprios interesses. Deriva daí uma corrente da ciência política denominada *public choice*, que explicita a existência de um mercado político para a regulação, ou seja, “haverá grupos de interesse bem-sucedidos em seu esforço em adquirir uma regulação favorável e outros frustrados” (p. 45).

Ainda que não se compartilhe das conclusões mais contundentes dos defensores das teorias da captura e da *public choice*, principalmente quando apresentam propostas radicais de desregulação, entende-se que sua importância é inegável na medida em que explicitam as relações não republicanas muitas vezes existentes por trás das decisões políticas e administrativas tomadas pelo Estado, as chamadas falhas de governo.

Após essas longas, mas necessárias, considerações sobre externalidades e suas consequências – Teoria de Coase, *public choice* e captura do agente regulador –, a seguir serão feitas considerações sobre as outras falhas de mercado a serem abordadas: bem público e assimetria de informações.

Para os economistas, bens públicos não são aqueles juridicamente titularizados pelo Estado, mas sim os que estão disponíveis gratuitamente, e que são um desafio porque as leis de mercado “não conseguem garantir que ele seja produzido e consumido nas quantidades apropriadas”⁴¹. Os bens públicos, ao contrário dos privados, não são nem excludentes nem rivais, ou seja, todos podem utilizá-los e sua utilização por uma pessoa não diminui a fruição por outra. Exemplo clássico é o show de fogos de artifício.

A última falha de mercado apontada por Cooter/Ulen que pode ter ampla utilização em quaisquer políticas públicas é a de assimetria de informações, ou seja, explicitar-se o fato de que as pessoas têm graus de acesso diversos às informações relevantes para o trato de uma questão.

Além do já exposto, outra contribuição da microeconomia para a aferição da eficiência das políticas públicas apontada por Cooter/Ulen advém das elaborações efetuadas no âmbito do seguro, onde a preocupação central é com as situações de risco e insegurança, quando não há certeza sobre quais as variáveis envolvidas. As teorias e estudos desenvolvidos nessa área procuram mapear o comportamento

⁴⁰ STIGLER, 1971, *apud* COUTINHO, 2015, p. 43.

⁴¹ MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 215.

dos indivíduos a partir de alguns conceitos bastante elucidativos: risco moral (*moral hazard*) e seleção adversa. Os mesmos conceitos são trazidos por Mankiw quando trata das fronteiras de microeconomia.

O risco moral (*moral hazard*) refere-se às atitudes da pessoa que, por estar protegida pelo seguro, altera seu comportamento de tal forma que a chance de ocorrer uma perda do bem segurado aumenta além do originariamente previsto para um quadro de inexistência de seguro (comportamento oportunista). Mankiw⁴² traz o conceito sob uma perspectiva ampla:

O risco moral é um problema que surge quando alguém, chamado agente, realiza alguma tarefa em nome de outra pessoa, chamada principal. Se o principal não puder monitorar perfeitamente o comportamento do agente, esse tende a empregar menos esforços do que o principal consideraria desejável. A expressão risco moral refere-se ao risco de comportamento inadequado ou “imoral” por parte do agente. Em tal situação o principal tenta, de diversas maneiras, encorajar o agente a agir de maneira mais responsável.

O exemplo trazido por Mankiw é o da relação de emprego. Para diminuir o risco de uma conduta inadequada do empregado (considerado aqui o agente), o empregador (principal) pode incrementar o monitoramento sobre o trabalho desenvolvido, optar por pagar salários mais altos do que o do mercado (criando risco ao empregado de, se demitido por conduta inadequada, não conseguir colocação semelhante), etc.

A seleção adversa, no entendimento de Cooter/Ulen, é verificada na medida em que as pessoas que optam por contratar um seguro são justamente aquelas que mais se expõem ao risco, de forma que o modelo de previsibilidade de eventos necessário para cálculo do prêmio, construído a partir da sociedade como um todo, se mostra inadequado. Ou então “os compradores com baixo risco podem optar por permanecer sem seguro, já que as apólices que lhes são oferecidas não refletem suas verdadeiras características”⁴³.

Mankiw trata do assunto de maneira mais ampla, e não restrita às relações de seguro:

A **seleção adversa** é um problema que surge em mercados em que o vendedor sabe mais sobre os atributos de um bem que está sendo vendido que o comprador do bem. Como resultado, o comprador corre o risco de comprar um bem de baixa qualidade, ou seja, a “seleção” dos bens vendidos pode ser “adversa” do ponto de vista do comprador desinformado.

⁴² MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 468.

⁴³ *Ibidem*, p. 469.

Essas constatações dos estudiosos das relações de seguro, exemplificadas pelo risco moral e seleção adversa, indicam que a visão racional do comportamento humano, sobre a qual tradicionalmente construídas as teorias de microeconomia, muitas vezes está descolada da realidade.

Conforme sintetizado por Jolls/Sustein/Thaler⁴⁴, a racionalidade do ser humano comum é limitada (*bounded rationality*), pois suas habilidades cognitivas não são infinitas; a força de vontade do ser humano, ou seja, a capacidade de efetivamente dirigir seu comportamento com base exclusiva em decisões racionais, também é limitada (*bounded willpower*); e finalmente, nosso próprio egoísmo – o pressuposto básico da microeconomia de que tomamos decisões sempre para garantir a prevalência de nossos próprios interesses – não é absoluto (*bounded self-interest*), pois muitas vezes nossa conduta é justificada exclusivamente para garantir a prevalência do interesses de outras pessoas, até desconhecidas.

Ou, conforme esclarece Mankiw⁴⁵, as pessoas reais contrapõem-se às pessoas do modelo (*homo economicus*) porque (i) são excessivamente confiantes; (ii) dão importância demais a um pequeno número de observações vividas; (iii) relutam em mudar de ideia; (iv) se importam com a justiça, e (v) são inconsistentes ao longo do tempo. De forma semelhante a racionalidade humana é muitas vezes obscurecida pelo chamado “viés retrospectivo” (*hindsight bias*), constatado quando o que seria visto como um comportamento prudente antes de um acidente passa a ser visto, em retrospectiva, após o acidente, como imprudente⁴⁶.

A “Economia Comportamental”, “Teoria do Comportamento” ou “*Behavioral Law and Economics*” procura então elaborar novos modelos que incorporem, a partir de observações empíricas, esses padrões não racionais no comportamento humano, tanto no momento em que elaboramos nossa compreensão da realidade e procedemos a seu julgamento, quanto na formulação de nossas decisões.

Por fim, se o direito, de alguma forma, se apropria do instrumental econômico para utilização dentro de sua própria lógica, importante destacar que o caminho inverso é realizado por economistas. “*Economics conceives of laws as incentives for changing behavior (implicit prices) and as instruments for policy objectives (efficiency and distribution)*”⁴⁷.

⁴⁴ JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard. A Behavioral Approach to Law and Economics. In: *Stanford Law Review*. Vol. 50:1471, p. 1471-1548, may 1998.

⁴⁵ MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 478-483.

⁴⁶ COOTER/ULEN, 2016, p. 51.

⁴⁷ “Os economistas concebem o direito como incentivos para mudança de comportamentos (preços implícitos) e como instrumentos para consecução de políticas públicas (eficiência e distribuição).” (tradução nossa) CUTTER/ULEN, 2016, p. 9.

Essa concepção das diretivas normativas como preços implícitos também é uma ideia que pode ser aplicada nas políticas públicas em geral.

Foram então expostos alguns conceitos e ideias da microeconomia que podem auxiliar na elaboração e execução de políticas públicas, de forma geral, entre as quais a política de proteção ao patrimônio cultural.

4. AED E PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL

Os esquemas e simplificações de que se vale a microeconomia não podem ser automaticamente transpostos para outras áreas do conhecimento. Sua utilização no âmbito jurídico e administrativo, conforme já esclarecido, deve ser sempre instrumental.

O que se pretende demonstrar, portanto, é que tais esquemas e simplificações podem ajudar a equacionar muitas questões surgidas na proteção ao patrimônio cultural, fornecendo uma perspectiva que pode ser a mais adequada para que a finalidade da norma de proteção seja atingida, trazendo eficiência na atuação do Estado e efetividade às políticas públicas desenvolvidas nesse âmbito.

Pode-se dizer, em caráter introdutório, que do ponto de vista da economia o patrimônio cultural é um bem público. Bem público, como se viu, é aquele que não se pode produzir a partir das regras de mercado, porque não há como se restringir sua fruição somente àqueles com disposição a pagar. É caso de um imóvel particular tombado, que é um bem (uma utilidade) que em geral pode ser usufruído gratuitamente, e por isso do ponto de vista econômico é um bem público. Sendo um bem público e, portanto, uma falha de mercado, justifica-se, do ponto de vista econômico, a atuação do Estado por meio das políticas de proteção.

Retomando os institutos do tombamento e do registro, mas em linguagem econômica, pode-se afirmar que o tombamento é visto, pelo proprietário, como uma externalidade negativa. Pela comunidade em geral, como uma externalidade positiva, desde que o patrimônio cultural seja considerado, por ela, como uma utilidade, ou um benefício. Os proprietários vizinhos tanto podem percebê-lo como uma externalidade positiva ou como negativa, a depender de valorizarem mais o usufruto efetivo da proximidade com o patrimônio tombado, ou a submissão às restrições administrativas impostas pelo artigo 18 do decreto-lei.

O registro de patrimônio imaterial, por sua vez, não implica, em regra, nenhum ônus ou limitação a seus detentores. Ao contrário, quando a expressão cultural valorada se materializa em um produto (queijo, acarajé, etc.) pode trazer-lhes ganhos econômicos, não somente a partir da visibilidade trazida pelo registro, mas também por força do fomento decorrente das políticas de salvaguarda efetivadas pelo Estado. Por isso se pode afirmar que, ao contrário do tombamento, em geral implica somente externalidade positiva, na medida em que possibilita investimentos estatais e gera visibilidade.

Como se vê, as reduções esquemáticas da microeconomia podem evidenciar aspectos relevantes dos institutos jurídicos tombamento e registro, e dessa forma contribuir para que a atuação do Estado, em cada caso, seja mais efetiva.

Entretanto, essa contribuição deve ser avaliada sempre com muito cuidado, com a preponderância dos valores e princípios ínsitos ao sistema cultural.

Por exemplo: sob a perspectiva econômica da eficiência Kaldor-Hicks, um possível tombamento poderia ser desaconselhável. Os custos impostos aos proprietários do imóvel tombado e do entorno, o custo de regulação ou de desapropriação indireta eventualmente atribuído ao Estado, tudo isso pode ser considerado alto demais para compensar eventuais/potenciais ganhos culturais diluídos por toda a sociedade.

Mas o processo administrativo em que decidido o tombamento deve se pautar precipuamente pelos parâmetros ínsitos a seu próprio sistema. Se aqueles bens, objetos do processo, são identificados como vetores materiais de significados sociais, ou seja, portadores de atributos “diferencialmente mobilizados para dar inteligibilidade, significação e valoração às relações entre os homens, dos homens com a natureza e com outras instâncias de ser”⁴⁸, o tombamento deve ocorrer. “Sem as práticas sociais, não há significados sociais. Mas também não há significados sociais sem vetores materiais” (p. 36).

Nem por isso os custos advindos do tombamento – custos para a sociedade, custos para o Estado – não devam ser explicitados no transcurso do próprio processo de tombamento.

A inserção do bem tombado na dinâmica econômica de seu contexto físico, sua localização concreta, também deve ser uma preocupação fundamental das políticas públicas desenvolvidas para sua preservação enquanto bem cultural.

Para tanto, a atuação do Estado enquanto preservador do patrimônio cultural, do ponto de vista do planejamento urbano (no caso de bens tombados situados nas cidades), deve estar politicamente engajada em uma atuação que garanta o vínculo que atribui significado cultural a tais espaços, ou seja, a partir do reconhecimento “da primazia do cotidiano e do universo do trabalho nas políticas de identificação, proteção e valorização e, conseqüentemente, de maximização do potencial funcional”⁴⁹. Sua sustentabilidade, sua conservação, integradas ao uso que originou o significado social. Caso contrário, ou seja, se a opção política não for consentânea à manutenção do significado social do imóvel tombado, como consequência, o bem cultural será percebido como fetiche, como mera oportunidade de negócios, muitas vezes ligado a um turismo que o trata como uma “casca cênica de fruição estética” (p. 39).

Nessa perspectiva, o instrumental da economia poderá estar a serviço de um caminho que foi previamente traçado pelas opções políticas que estão à disposição

⁴⁸ MENESES, 2015, p. 46.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 52.

do Estado, pois sem diagnósticos precisos da realidade, e sem se garantir economicamente a sustentabilidade da relação entre bem cultural e comunidade, o tombamento não possibilitará a manutenção da referência cultural, tida pela Constituição como valor central do patrimônio cultural.

No que se refere ao registro de patrimônio imaterial, a escolha de quais práticas sociais serão registradas e quais não serão é, até certo ponto, técnica, mas pode ser política. Os detentores de práticas candidatas a patrimônio cultural, se bem-organizados, podem legitimamente apresentar a documentação técnica necessária para a boa instrução do processo; mas podem também exercer as pressões descritas pela teoria do *public choice*, obtendo a captura do agente público.

Por outro lado, efetuado o registro de uma prática, há que se estabelecer uma política para sua salvaguarda. Ora, muitas dessas ações estatais partem do pressuposto de que os detentores são um grupo relativamente homogêneo, e os ganhos com as iniciativas do Estado serão divididos entre eles de maneira uniforme.

Entretanto, os detentores podem ser considerados como agentes econômicos individuais que estão disputando os escassos recursos do Estado para maximizar, cada um, sua própria felicidade. É importante que sejam vistos em suas individualidades, muitas vezes díspares, para que análises de custo-benefício da atividade/ação do Estado sejam adequadamente formuladas. Quem efetivamente vai ganhar? Quem não vai ser atingido?

5. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL: O MODO DE FAZER QUEIJO ARTESANAL EM MINAS GERAIS

Uma das práticas sociais registradas como patrimônio imaterial é o modo artesanal de fazer queijo, a partir do leite cru, em algumas regiões de Minas Gerais. A utilização do leite cru e ferramentas/utensílios tradicionais, como prateleiras de madeira, têm sido vedadas ou restringidas pelos órgãos sanitários do Estado. A produção de alimentos é em geral objeto de intensa regulação pelo Estado.

Ora, qualquer iniciativa de salvaguarda dessa prática que busque valorizar o produto final, o queijo, vai beneficiar mais aqueles produtores que efetivamente conseguem comercializá-lo, tanto porque detêm o certificado sanitário, como porque contam com um sistema de distribuição que permite levá-lo aos grandes centros.

Nesse sentido, a eficiência de uma política de divulgação do produto como um todo (no caso o queijo produzido a partir de uma prática social registrada), como lembrado por Coutinho⁵⁰, mascara a distribuição desigual dos benefícios entre cada produtor. A eficiência parte do princípio de que “se todos estão melhores do que antes, não importa, individualmente falando, o que significa isso para cada um” (p. 26).

⁵⁰ COUTINHO, Diogo. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 29.

Mas a hipótese aqui abordada demonstra a realidade de uma distribuição de ganhos que pode ser significativamente desigual, pois essa política de divulgação do produto pode estar contribuindo para a consolidação de produtores “industriais” que não são detentores da prática social.

Novamente cabível a observação de que pode haver a captura do agente da salvaguarda, ainda que involuntária, pelos grupos mais organizados – os produtores industriais, ou aqueles com recursos para financiar associações e cooperativas que defendam seus interesses –, para que os investimentos do Estado ocorram nas ações que busquem valorizar o produto final, o queijo, e não as práticas sociais que são, afinal, a essência do patrimônio imaterial que se quer preservar.

O conceito de seleção adversa é cabível aqui; muitas vezes o detentor que se beneficiará da ação do Estado é aquele que não precisa; e o que efetivamente precisa, não será atingido.

Claro que em muitos sentidos os produtores do queijo – pequenos, médios ou grandes – compartilham interesses comuns, de forma que os conflitos internos existentes devem ser, ainda que momentaneamente, refreados para obtenção de um comportamento cooperativo, em um jogo em que todos ganham, a partir da aplicação da Teoria dos Jogos na mediação de conflitos, que pode ser realizada pelos agentes estatais da salvaguarda.

Entretanto, a diferença entre eles pode exigir que a atuação do Estado, enquanto corresponsável pela salvaguarda da prática artesanal de fazer queijo tradicional, deve ser ativa também no sentido de questionar se todas as normas sanitárias impostas são efetivamente necessárias para manutenção da qualidade do produto final, e se não há meios alternativos para a manutenção dessa qualidade. Tais normas implicam custos aos produtores; são inibidoras de um comportamento (práticas sociais salvaguardadas) que se quer incentivar.

O conflito entre normas sanitárias e a prática social a ser salvaguardada parece ser o que mais interfere na manutenção da prática e deveria receber a atenção compatível com sua importância.

Essa consideração leva a reflexões sobre a própria escolha, pelo Estado, de quais aspectos da realidade se quer impactar e a partir de quais produtos/serviços/atividades. Ainda que não seja possível a construção dos indicadores adequados para aferição de eficiência/efetividade, um diagnóstico prévio pontual mínimo da situação dos detentores (que já tem seu custo), considerando-se os aspectos homogêneos e os individuais (ou grupais), pautado sempre pelo vetor fundamental que é a prática social, pode trazer parâmetros mais objetivos para que seja enfrentado o *trade-off*: (i) de um lado, ações/atividades que podem impactar de modo mais profundo a manutenção da prática, como investimento em pesquisa para se aferir a qualidade do queijo mesmo a partir de normas sanitárias mais brandas, mas que têm efeitos a longo prazo, custos de difícil mensuração; (ii) de outro lado, ações/atividades de efeitos mais superficiais, mas com custos menores, como patrocínio

de exposições e feiras; a favor (ou contra) esse último tipo de gasto, há o fato – político – de possibilitar a divulgação da própria entidade estatal que está promovendo a salvaguarda.

É aconselhável, assim, que se façam exercícios de busca de eficiência e efetividade, ainda que sem a objetividade de dados que seria desejável.

As escolhas devem se pautar também pela avaliação de que algumas ações/atividades podem ser desenvolvidas pelos próprios produtores, principalmente quando organizados em cooperativas e associações. A atuação estatal deve ser mais direcionada às atividades que não podem ser custeadas pelos detentores/produtores que, afinal, são também agentes econômicos.

Outro aspecto relevante, que permeia toda a política de salvaguarda – toda política pública, na verdade – é que ela é desenvolvida precipuamente por servidores públicos que atuam em nome do Estado, ou seja, há uma constante tensão “agente x principal”, que muitas vezes impede que as políticas elaboradas pelos representantes eleitos – que bem ou mal têm legitimidade popular (principal) – sejam efetivamente aplicadas a partir de uma estrutura capilarizada indispensável para sua execução (funcionários – agentes).

Por fim, há que se considerar que nem sempre o detentor deve ser visto como um *homo economicus* clássico. Em algumas situações a Economia Comportamental, que trabalha com um indivíduo altruísta, inconsistente mas confiante, que reluta em mudar de ideia, pode ser mais adequada. Com a ajuda das técnicas da Teoria dos Jogos, as políticas públicas podem ter um impacto muito mais dinâmico para a manutenção das práticas sociais registradas.

Essas foram algumas considerações, algumas ideias construídas a partir de uma forma microeconômica de se ver o mundo, que podem ser relevantes para a elaboração de planos de salvaguarda guiados pela preocupação de um gasto eficiente do dinheiro público e busquem efetivamente contribuir para a manutenção das práticas sociais consideradas importantes como expressão do pluralismo de nossa sociedade.

CONCLUSÃO

A tarefa do Estado na proteção do patrimônio cultural não pode deixar de se pautar pelas diretrizes trazidas pela Constituição Federal, notadamente pela valorização dos objetos enquanto significantes às pessoas e pelo pluralismo. Fixada essa premissa, o instrumental da AED pode ser útil, ainda que a muito disseminada técnica de disposição a pagar, por exemplo, não se mostre muito adequada em virtude da referência cultural, ou seja, da especial relação de significação – necessariamente não monetária – que é exigida para que uma prática social seja considerada portadora de um valor cultural. Valor cultural e valor monetário são grandezas não intercambiáveis. Ao menos a partir do referencial metodológico aqui adotado.

Ademais, os modelos de microeconomia, que pretendem prever o comportamento humano a partir de análises empíricas, podem facilmente se tornar abstrações sem respaldo na realidade; e o conceito-chave para a economia, o de eficiência, pode ser manipulado para mascarar alocações de recursos que, de forma sutil, beneficiam desigualmente as pessoas envolvidas.

Inobstante tais ressalvas, o certo é que o gasto de dinheiro público precisa ser guiado, de alguma forma, por indicadores de desempenho, trabalhando com o conceito de eficiência, como a relação entre produtos gerados a partir de insumos utilizados; e de efetividade, como transformação da realidade a partir da política pública desenvolvida.

Dessa forma, uma política eficiente pressupõe a elaboração de uma base de dados de indicadores consistentes, o que somente pode ocorrer com a conjugação de esforços políticos – escolha de prioridades de aspectos da realidade que serão transferidos para dados objetivos; administrativos – elaboração desses dados; e jurídicos – conformação do desenho com o ordenamento jurídico.

Por outro lado, ainda que fora dos padrões de efetividade e eficiência tradicionais, a perspectiva da microeconomia pode ajudar a visualizar padrões de comportamento e, a partir deles, estabelecer alguns critérios que sirvam como diretriz para a atuação pontual, mas eficiente, do Estado.

Alguns exemplos podem ser trazidos a partir do registro e salvaguarda do modo artesanal de fazer queijo em algumas regiões de Minas Gerais, como a percepção de que as pessoas chamadas de detentores pelos órgãos de proteção cultural são na verdade produtores, agentes econômicos, com individualidades díspares, disputando os recursos estatais para maximizar sua própria felicidade. As ações estatais podem beneficiar, até mesmo por força da chamada “captura” dos agentes estatais, aqueles detentores/produtores mais organizados e que menos precisariam do fomento trazido pela salvaguarda, configurando-se o que se chama “seleção adversa”.

Importante é que os agentes envolvidos no processo – agentes políticos, administrativos ou jurídicos – tenham sensibilidade para enxergar os problemas trazidos em cada caso concreto sob novas perspectivas, buscando uma atuação eficiente do Estado, com mais efetividade para as políticas públicas de proteção ao patrimônio cultural, material ou imaterial.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do programa nacional de gestão pública e desburocratização*. Brasília: Distrito Federal, 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em 1º jun. 2018.
- BORTOLOTTO, Chiara. Patrimônio e Futuro da Autenticidade. In: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Patrimônio: desafios e perspectivas*. Vol. 36. Brasília, 2017, p. 23 a 37.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de Política Pública em Direito. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-51.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Introdução. In: *Direito e Economia em Dois Mundos – Doutrina jurídica e prática empírica*. Rio de Janeiro: FGV, 2014; edição eletrônica posição 61 a 296.
- COASE, Ronald. O problema do Custo Social. In: *Journal of Law and Economics*. 1960. Tradução de ALVES, Francisco K. F. e CAOVIOLA, Renato V., disponibilizado durante o Curso.
- COOTER, Robert and ULEN, Thomas. “Law and Economics, 6th edition” (2016). Berkeley Law Books. Book 2. Disponível em: <<https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=books>>. Acesso em 11 jun. 2018.
- COUTINHO, Diogo. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva. 2014.
- FISS, Owen M. The Death of the Law? In: *Cornell Law Review*, p. 1-16. November 1986. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2212&context=fss_papers>. Acesso em 13 mai 2018.
- JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard. A Behavioral Approach to Law and Economics. In: *Stanford Law Review*. Vol. 50:1471, p. 1471-1548, May 1998.
- MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. A cidade como bem cultural – áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano. In: *Patrimônio: atualizando o debate*. 2. ed. São Paulo: Fundação Energia e Saneamento, 2015, p. 33-53.
- PARGENDLER, Mariana. SALAMA, Bruno. Direito e Consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método. In: *RDA – Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 262, p. 95-144, jan/abr 2013.

QUEIROZ, H. F. O. G. O Registro de Bens Culturais Imateriais como Instrumento Constitucional Garantidor de Direitos Culturais. In: *Revista do IPAC nº 1*. Salvador, 2016. Disponível em: <<http://www.ipac.ba.gov.br/publicacoes-para-download/revista-ipac>>. Acesso em 14 maio 2018.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é Direito e Economia? In: TIMM, Luciano B. (org.). *Direito e Economia*, 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. Republicação: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *Fragmentos para um Dicionário Crítico de Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2011. Disponível em: <https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/16/>. Acesso em 18 mar. 2018.

SANDEL, Michael J. *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012; versão eletrônica.

SILVA, José Afonso da. *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVESTRIN, Mônia Luciana. DIANOVSKY, Diana. Reconhecimento do patrimônio imaterial, mercado e política – Reflexões a partir de uma experiência de estado. In: *Revista Andaluza de Antropología*, n. 12, marzo de 2017. Disponível em: <<http://www.revistaandaluzadeantropologia.org/uploads/raa/n12/silvestrin.pdf>>. Acesso em 22 abr. 2018.

ULEN, Thomas S. Um prêmio Nobel para a Ciência Jurídica: teoria, trabalho empírico e o método científico no estudo do direito. In: MARISTRELLO PORTO, Antonio e SAMPAIO, Patrícia. *Direito e Economia em Dois Mundos – Doutrina jurídica e prática empírica*. Rio de Janeiro: FGV, 2014; edição eletrônica posição 388 a1871.

YEUNG, L. Direito, economia e empirismo. In: MARISTRELLO PORTO, Antonio e SAMPAIO, Patrícia. *Direito e Economia em Dois Mundos – Doutrina jurídica e prática empírica*. Rio de Janeiro: FGV, 2014; edição eletrônica; posição 3527 a 3843.