
Gestão participativa e política de patrimônio no Município de Belo Horizonte: realidade ou mito?¹

Participative management and the policy of patrimony in the Municipality of Belo Horizonte: reality or myth?

Nilo Lima de Azevedo²
Tarcísio Rodrigues Botelho³
tbotelho@pucminas.br

Resumo

O trabalho analisa a proteção ao patrimônio cultural imóvel no município de Belo Horizonte a partir da ação do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte, CDPCMBH. Deste modo, procura avaliar se, ao trazer para a arena política de discussão entidades representativas dos vários setores interessados no tema, o CDPCMBH alcançou uma descentralização e uma ampla participação na esfera executiva de implementação da política pública no governo municipal.

Palavras-chave: patrimônio histórico, conselhos, participação, descentralização.

Abstract

This article analyzes the protection of buildings considered as cultural patrimony in the city of Belo Horizonte, state of Minas Gerais, on the basis of the actions undertaken by the Deliberative Council for Cultural Patrimony of the Municipality of Belo Horizonte. It particularly tries to assess whether the Council was able to establish a decentralization process and a broad grassroots participation in the implementation of the municipal public policy in this area by bringing to the political discussion arena representative organizations of the various stakeholders.

Key words: historical patrimony, councils, participation, decentralization.

Introdução

A cidade se constrói a cada dia. As mudanças sociais, de trabalho, as percepções estéticas imprimem ao espaço a noção da própria história dos homens. É nesse sentido de transitoriedade, necessário à própria existência da cidade, que surge a questão do quê, e como preservar. A noção de um patrimônio histórico como parte constitutiva da identidade nacional é uma construção relativamente recente, remontando a práticas que se instauram como decorrência da Revolução Francesa (Choay, 2001). Ao longo do século XIX, elas vão se consolidando e assumindo a feição que hoje conhecemos difundida em quase todos os Estados nacionais.

¹ A pesquisa que originou esse artigo foi financiada pelo Fundo de Incentivo à Pesquisa da PUC-MG ("Memórias em conflito: patrimônio histórico e monumentalização da memória no município de Belo Horizonte") – FIP 2000/20-P), a quem agradecemos o apoio.

² Bacharel em Direito pela UCAM- Campos.

³ Doutor em História Social pela USP, Professor do Mestrado em Ciências Sociais da PUC-MG.

No Brasil, em um primeiro momento – década de 1930 – a resposta foi direcionar a proteção aos bens históricos monumentais, que pareciam ter um virtual consenso sobre a sua preservação entre os especialistas. Como demonstra Rubino (1996), a prática de tombamentos do SPHAN (Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, depois Departamento – DPHAN – e Instituto – IPHAN) privilegiou exemplares da arquitetura portuguesa, com ênfase em edificações públicas e concentradas nas regiões que conheceram forte presença do Estado português. Nesse sentido, vale ressaltar que

o processo de evolução do tombamento não decorreu do amadurecimento cultural da população brasileira, mas de impulsos, que se poderiam adjectivar de elitistas, por parte de instituições como a Igreja e o Estado e de segmentos como a intelectualidade, sobretudo a de vocação literária. Do mesmo modo, observamos que a disciplina normativa do instituto é pouco inserida no contexto da vivência da sociedade. Registramos, ainda, que os antecedentes da institucionalização da proteção, bem assim as políticas públicas no setor estiveram associadas à preocupação com o processo de formação de uma memória capaz de legitimar o Estado-Nação e as tendências de dominação do capitalismo (Pires, 1994, p. 39).

Assim, os centros de poder, como as igrejas e os prédios públicos, foram destacados como representantes da identidade nacional; como se costuma dizer: “A história foi novamente escrita pelos vitoriosos”. Os valores que a cidade acaba por passar de geração para geração é de que vale a pena preservar os imóveis segundo a sua magnitude e o poder de mando que irradia do local.

Nas palavras de Araújo (2002, p. 35):

Os bens culturais que passam a constituir o chamado patrimônio histórico oficial brasileiro, dignos de valor nacional, se fundamentavam na grandiosidade das construções onde palavras como monumentalidade, singularidade e fatos memoráveis da história oficial eram compreendidos através de conceitos respaldados na realidade política do país que desconsiderava a história social, a pluralidade dos valores urbanos e a própria trama da cidade. [...] Enfim, todos os bens de alguma forma representavam um símbolo do Poder Nacional.

Os espaços da senzala, do cortiço, da favela, considerados como resíduos materiais, irão incorporar-se ao debate com a abertura política, com a ascensão da democracia e com as formas de participação mais incisivas dos movimentos sociais, ressurgindo a afirmação de que as culturas excluídas dentro da cidade devem impor-se, mesmo marginalizadas, como parte da realidade e da história⁴. Isto porque, como nos informa Carlos Nelson F. dos Santos, “a síntese espacial urbana tira das relações metafóricas sua maior eficiência. Os lugares, por serem como são, dizem de uma só vez uma porção de coisas para um monte de gente” (1985, p. 4).

É necessário, portanto, que esteja manifesto na política de proteção ao patrimônio cultural, além da vontade de preservação, qual o diálogo cultural, qual a referência que se deseja construir a partir do bem protegido, para que se garanta o direito à cultura, à identidade e à memória da sociedade em toda a sua pluralidade.

Esse trabalho se propõe a discutir alguns aspectos da proteção ao patrimônio cultural imóvel, analisando, particularmente, o instituto do tombamento e a ação do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte, CDPCMBH. Deste modo, pretende avaliar se, ao incorporar, no processo decisório da política, entidades representativas dos vários setores interessados no tema, o governo municipal logrou alcançar, de fato, a almejada participação de grupos organizados da sociedade na implementação da política municipal de proteção do patrimônio cultural.

Antes, porém, far-se-á uma breve incursão analítica acerca das tensões existentes sobre as esferas cívica e civil da cidadania, analisando qual o limite da intervenção estatal, qual o direito dos proprietários e como estes interagem com o CDPCMBH. Afinal, as políticas públicas em relação à proteção do patrimônio cultural são de competência administrativa comum para todos os entes da federação (Constituição Federal, Art. 23, incisos III e IV), e mais, os municípios, na sua atuação, estão formalmente subordinados às instâncias estadual e federal (Constituição Federal, Art. 30, inciso IX). Por isso a necessidade de entender alguns princípios legais, como o da “função social da propriedade”, que asseguram, ou pelo menos norteiam as esferas de governo a decodificarem quais os direitos a serem tutelados, para que possam fundamentar essa tutela como uma conquista do Estado democrático.

Do interesse público e da função social da propriedade

Ao se abordar a questão da política de proteção do patrimônio histórico cultural, é preciso considerar como este tema se insere em alguns conceitos fundamentais, que, depois da Segunda Grande Guerra, passaram a ser discutidos universalmente sob a ótica do direito do homem: “especificamente no caso brasileiro, deve-se levar em conta o processo de redemocratização, que alça a questão da cidadania ao topo da agenda política e, com ela, o direito à cultura e à memória” (Andrade e Esteves, 2002, p. 170). Tal luta pelo respeito aos direitos funda-

⁴ Como exemplo, a Constituição de 1988, no Art. 216, I p. 5, coloca: “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.”

mentais do homem nasce, sobretudo, pela experiência de uma interferência abusiva, com a qual o Estado fazia do cotidiano privado uma realidade incerta e perigosa. Por isso a relevância da análise da interferência na propriedade privada por parte do Estado.

Assim, se a democratização não é sinônimo de equilíbrio entre a ação estatal e os interesses particulares, ao menos passa a ser causa de uma maior visibilidade das tensões e, por vezes, dos conflitos entre a esfera cívica e a civil, como ocorre, por exemplo, entre a Prefeitura de Belo Horizonte e os proprietários de imóveis tombados. Como respeitar o direito coletivo à cultura, à identidade cultural, com o mínimo de interferência na propriedade civil, para que se garantam os direitos coletivos mencionados?

Procurando essa resposta, dentro de um paradigma democrático, a primeira proposição é de que o Estado deve atuar segundo o regime de “universalismo de procedimentos”, no qual as regras do jogo político são claras, previsíveis e igualitárias para os atores que fazem parte do processo. Em geral o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei, exemplificada pelos países de avançada economia de mercado, regidos por um governo representativo. Grupos de classe média, profissionais e tecnocratas são muitas vezes percebidos como potencial “eleitorado do universalismo”, isto é, grupos que se opõem ao sistema de patronagem e que insistem que “os benefícios e encargos públicos sejam alocados de acordo com um conjunto de regras e procedimentos gerais – e universalísticos” (Nunes, 1997, p. 35). O Estado, através do “universalismo de procedimentos”, é capaz de evitar interações sociais perversas e excludentes, tais como o corporativismo e o clientelismo. Assim regulamentada, a ação estatal se estabelece em limites necessários à afirmação democrática. A demarcação para os procedimentos do Estado faz com que, por exemplo, os proprietários de imóveis tombados reconheçam que o ato administrativo do poder público está direcionado por uma política pública, que dentro dessa política haverá espaço para contestação ao ato administrativo, e, ainda assim, se o proprietário continuar com a impressão de ter um direito violado, poderá se amparar na via judicial; ou seja, o processo não é arbitrário.

Vale a pena ressaltar que o “universalismo de procedimentos” se reveste de formas legais distintas segundo a diferenciação entre direito público e privado, diferença esta evidenciada segundo a forma como se dá a atuação do Estado em cada um desses ramos.

No âmbito do direito privado, o papel primordial do Estado é garantir o princípio da isonomia – onde todos são iguais perante a lei. A isonomia é um princípio fundamental

para qualquer democracia. Porém, para que o princípio da isonomia seja aplicado é preciso perceber os vários matizes da sociedade. Em outras palavras, a intensa urbanização fez da cidade um centro plural de convivência, com diferenças econômicas e sociais que devem ser cuidadosamente consideradas pela lei.

Neste caso, pode-se citar que o tratamento de um proprietário – pessoa natural – que possui o bem como único patrimônio imóvel deve ser diferenciado de uma grande construtora proprietária. A possibilidade de investimento de recursos por parte de um proprietário – pessoa natural – para a conservação ou reforma do bem por vezes é impraticável em razão da especificidade do projeto, dos materiais, da mão-de-obra necessária. Por isso, a busca de uma solução e de uma legislação mais justa que abranja a análise de cada caso, minimizando as perdas decorrentes do tombamento, deve ter a atenção do órgão público responsável pelo tombamento⁵.

Na esfera do direito público não há igualdade entre as partes, pois o Estado atua através do poder de polícia, que se fundamenta no “princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados” (Di Pietro, 1994, p. 92).

Dentre esses interesses, denominados públicos, se encontra o da preservação do patrimônio cultural. Nesse ponto não há que se falar em igualdade entre proprietários e Estado. Porém, se deve ter em conta que a limpidez do processo, aliada ao poder real de contestação, asseguram que, mesmo tendo o interesse público preeminência sobre o interesse particular, o proprietário possa ter a possibilidade de mover o órgão responsável pelo tombamento para sua posição, além de conhecer de antemão como a decisão do Conselho se refletirá sobre sua propriedade.

Contudo, o Estado não pode, em nome do bem-estar social, praticar atos excessivos ou injustos, abusando assim do poder de polícia. Além de estarem regulados por lei,

alguns autores indicam regras a serem observadas pela polícia administrativa, com o fim de não eliminar os direitos individuais:

1. a da *necessidade*, em consonância com a qual a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público;
2. a da *proporcionalidade*, [...] que significa a exigência de uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado;
3. a da *eficácia*, no sentido de que a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público (Di Pietro, 1994, p. 100).

Sintetizando, o poder de polícia do Estado não é absoluto, e mesmo que alguns dos seus procedimentos sejam privi-

⁵ Dentre as competências do CDPCMBH, que constam no seu regimento interno, estão a de “estimular, visando à preservação do patrimônio cultural, a utilização combinada do tombamento com outros mecanismos, de ordem urbanística e tributária”, bem como a de “sugerir ao Executivo Municipal, e dela participar, a formulação de uma política cultural para o Município” (PBH, Decreto 5531/86).

legiados, em nome do bem comum, a forma de executá-lo deve ser transparente e previsível, para que o choque entre a esfera cívica e a civil se torne o menor possível. Passa também a ser interessante que, no regime democrático, outros atores sociais envolvidos pelos mesmos interesses participem diretamente das discussões e deliberações, descentralizando as decisões e suprindo assim a falta do neocorporativismo no Brasil. É evidente que neste caso o neocorporativismo não “busca inibir a emergência de uma ordem de conflitos de classe” (Nunes, 1997, p. 36). O que se procura no neocorporativismo é estabelecer que instituições políticas de diferentes setores, com interesses divergentes, obtenham poder de pressão e acesso à participação no governo, aumentando assim o teor poliárquico do processo de decisão e implementação de políticas públicas. Ressalte-se que, como nos indica Fábio Wanderley Reis, “nas condições atuais de um país como o Brasil, a representação corporativa informal e semiclandestina dos interesses empresariais nos círculos burocráticos do estado é uma fatalidade, o que cabe fazer é tratar de neutralizar a parcialidade do estado que aí se manifesta”, fazendo com que os demais setores envolvidos também estejam, de forma regulada, corporativamente representados, “buscando eventualmente formalizar e tornar mais transparente todo o processo” (1988, p. 32).

Outro princípio que fundamenta a prioridade do interesse público e se refere à extensão e ao sentido social do poder de polícia parte do pressuposto de que não é o direito mecanismo primário de regulação das relações sociais nas sociedades capitalistas modernas, sendo estas regulamentadas prioritariamente pelo mercado, ou seja, pela esfera civil. Com isso, acentua-se a necessidade de participação e pressão política dos movimentos sociais e das organizações populares, redirecionando o papel do direito, e – por que não? – do Estado, de fazer competência onde o mercado falha. E o mercado falha basicamente em dois momentos:

1. faz mal o que deve ser feito coletivamente;
2. lida de forma insatisfatória com as necessidades dos pobres que estão excluídos do mercado (Marcuse, 2000).

No caso da proteção do patrimônio cultural, em que o seu principal desafio é conviver com a especulação imobiliária, a incapacidade de cuidado do mercado em dar atenção ao tema é patente. A atuação das grandes construtoras tem sido voltada no sentido de verticalizar e ocupar o máximo de espaço possível, sem uma preocupação maior em relação ao planejamento urbano. É por esse motivo que o direito, ao fornecer instrumentos jurídicos para a elaboração de políticas regulatórias, se mostra essencial para minimizar os possíveis “efeitos perversos” decorrentes da lógica do mercado. O patrimônio cultural se fundamenta no cumprimento de uma função social dentro da cidade, daí a importância e o

cuidado do Estado em estabelecer qual diálogo, qual identidade cultural que o patrimônio passará para a sociedade, ou seja, a intervenção estatal, além de reguladora, deve ser essencialmente social.

Um dos direitos fundamentais defendidos no *caput* do Art 5º da Constituição Federal do Brasil é o direito à propriedade, que, de acordo com a teoria do direito civil, “pode ser definido como o direito que uma pessoa tem de exercer o uso, a fruição, a disposição sobre determinado bem”. A ele se acresce o da função social, que incita à própria idéia de domínio, já que todo direito deve ser útil, sob pena de ser proscrito (Fiúza, 1998).

Partindo desse princípio, o direito à propriedade assegurado pela Constituição Federal não desvincula a propriedade da sua função social. Cabe, portanto, aos articuladores da política de proteção ao patrimônio cultural dizer em cada caso o que dá a certo bem a condição de patrimônio cultural, esclarecendo qual a função social que exerce através da sua referência cultural, do seu suporte da memória social e do que diz cada conjunto ou imóvel à cidade.

O processo de tombamento no âmbito federal

O tombamento é um ato administrativo, a partir do qual um bem ou um conjunto de bens são inscritos em livros de tombos, para que possam ser tutelados pelo poder público como patrimônio histórico, artístico e cultural. É o instituto de proteção ao patrimônio cultural mais utilizado no Brasil, tanto que já superou seu conceito jurídico se tornando um sinônimo de proteção, de afirmação axiológica do bem como cultural e significativo, ou seja, tanto “pelo poder de delimitar um universo simbólico específico, como também, por intervir no estatuto da propriedade e no uso do espaço físico” (Fonseca, 1997, p. 34).

Na legislação brasileira federal, segundo o Decreto-Lei nº 25 de 1937, são descritas três formas de tombamento, a saber: de ofício; voluntário; compulsório.

Tombamento de bens públicos de ofício

Quando os bens a serem tutelados e inscritos como patrimônio cultural pela União são públicos, ou seja, quando esses bens pertencerem a quaisquer das entidades formadoras do Estado Brasileiro (União, Estados ou Municípios) (Decreto-Lei 25/37, Art. 5), o tombamento se fará de ofício com o parecer do Conselho Consultivo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – CCPHAN, seguido da homologação do ministro da Cultura (Lei n. 6.292/75). A entidade a “quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada” (Decreto-Lei 25/37, Art. 5) deve ser notificada, para ciência do fato e para tomada das medidas de tutela necessárias. O Decreto-Lei 25/37 não menciona a participação do CCPHAN nesse proces-

so, quando era necessária apenas a ordem do diretor do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) para a efetivação do tombamento. Por força da Lei 6.292/72, em todas as espécies de tombamento passam a se fazer necessários o parecer do CCPHAN e a homologação do ministro da Cultura.

Tombamento de bens de pessoas de direito privado

Duas perspectivas de tombamento se abrem para os bens quando estes se encontram na esfera da propriedade privada. A motivação do proprietário do bem, ou seja, a aceitação ou a negativa da restrição ao seu direito de propriedade, fará com que o instituto se faça voluntariamente ou de forma compulsória (Decreto-Lei 25/37, Art. 6).

a. Voluntário

O tombamento voluntário pode ocorrer de duas formas. A primeira quando o próprio proprietário da “coisa” o requisitar, e a “coisa” preencher os requisitos necessários para integrar o patrimônio histórico e artístico nacional. Na segunda hipótese, se o requerimento para o tombamento não partir do proprietário, mas este, ao ser notificado, assentir com o processo, considera-se o tombamento como voluntário. A participação do CCPHAN, nesse caso, é de conferir ou ajuizar se o bem possui os elementos necessários para integrar o patrimônio histórico e artístico nacional. Isso ocorre através de parecer elaborado por órgão técnico especializado (Decreto-Lei 25/37, Art. 7), para permitir que o ministro da Cultura decida sobre o tombamento (Lei n. 6.292/75, Art. 1). O tombamento voluntário, antes da Lei 6.292/72, “independia de parecer do Conselho Consultivo do Patrimônio, exceto na hipótese de ter o proprietário reivindicado a proteção” (Pires, 1994, p. 152).

b. Compulsório

A partir do momento que o IPHAN notifica sobre a decisão do órgão de tombamento um bem, o proprietário pode ou não concordar com a inscrição da propriedade como patrimônio histórico e artístico nacional. O tombamento compulsório acontece quando o proprietário na esfera do direito privado “se recusar a anuir à inscrição da coisa” (Decreto-Lei 25/37, Art. 8). Para assim proceder, este terá 15 dias, a partir da notificação, para apresentar a impugnação ou anuir ao tombamento (Decreto-Lei 25/37, Art. 9, Inc 1). Se não houver manifestação de vontade, considera-se consentimento tácito, a partir do qual o procedimento passa a transitar como o do tombamento voluntário até a inscrição da coisa (Decreto-Lei 25/37, Art. 9, Inc. 2).

Se, dentro do prazo legal, o proprietário apresentar as razões para a impugnação, deve o órgão do qual emanou a iniciativa do tombamento, no mesmo prazo de 15 dias, sustentar as razões pelas quais iniciou o processo de tombamento. Se o órgão não emitir parecer dentro do prazo, a impugnação se efetiva.

Após as duas apreciações (proprietário e órgão responsável), é remetido o processo administrativo de tombamento para o CCPHAN, que proferirá decisão a respeito, dentro de um prazo de 60 dias. Desta decisão não cabe mais recurso (Decreto-Lei 25/37, Art. 9, Inc. 3), ficando a cargo do poder ministerial a homologação do tombamento (Lei n. 6.292/75).

O processo de tombamento no Município de Belo Horizonte

A Lei 3.802/84, que regula a proteção do patrimônio cultural do município de Belo Horizonte, publicada em 06 de julho de 1984, tem a sua estrutura explicitamente baseada no Decreto-Lei 25/1937, que trata da proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Porém, se à primeira vista a lei municipal poderia parecer uma cópia do Decreto-Lei federal, com substituições de algumas palavras, um olhar mais atento pode mostrar que essas permutações e outras mudanças normativas, principalmente as que se referem à competência de decisões, adicionam e imprimem uma nova dinâmica ao processo de proteção do patrimônio cultural.

A partir dessas mudanças, pode-se aferir que as maiores diferenças entre as legislações municipal e federal se referem ao poder de decisão final e à forma de participação que a sociedade organizada adquiriu dentro desse processo. Se na esfera federal o CCPHAN possui um caráter consultivo e a decisão final compete ao ministro da Cultura, na esfera municipal o poder de decisão se concentra no Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município – CDPCMBH⁶, possibilitando uma maior discussão e intervenção da sociedade nas diretrizes da política de proteção do patrimônio cultural.

Ressalte-se, entretanto, que a “participação política” não é um tema ameno, ao contrário, traz em si dilemas e questionamentos, principalmente em um país que se esforça para estruturar seu regime democrático, onde as infra-estruturas políticas de participação popular ainda dependem de uma política de governo, não estando cristalizadas como instrumentos de participação de uma política de Estado.

O termo participação “em sentido estrito, poderia ser reservado [...] para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Esta contribuição ao menos no que respeita a maior parte dos cidadãos,

⁶ Como exemplo, pode-se citar o Art. 5º da Lei Municipal 3.802/84: “O tombamento de bens públicos se fará de ofício por decisão do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município, devendo ser comunicado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, a fim de produzir os necessários efeitos.”

só poderá ser dada de forma direta em contextos políticos muito restritos” (Sani, 1994, p. 888).

A forma indireta de participação à qual o autor se refere, na maior parte das vezes, está vinculada a atribuições de responsabilidades, onde o exemplo clássico é o voto. Na outra esfera temos como uma das formas diretas de participação política, onde os próprios agentes são os sujeitos de escolha e decisão política, o plebiscito, já que interferem com a sua atuação nas diretrizes de ação do governo. Os Conselhos Deliberativos são formas híbridas, pois é a sociedade organizada que, através de instituições representativas de interesses diversos, atua junto ao poder público, se responsabilizando pelas diretrizes de políticas públicas setoriais, caracterizando uma forma semidireta de participação política.

Para tornar o tipo de participação política do CDPCMBH mais clara e aprofundar qual a abrangência dos modelos de participação na esfera das políticas públicas do poder executivo no Brasil, devem-se distinguir analiticamente as diferenças entre os conceitos de “participação restrita ou instrumental” e de “participação ampliada ou neocorporativa”.

A participação restrita ou instrumental acontece quando a sociedade organizada, em associações de bairros e outros tipos de agrupamentos, entra em negociação com o poder estatal para suprir uma demanda pontual, de curto prazo, de bens de consumo coletivos. O Estado incentiva tal organização da população e através dela emprega uma política de “parceria” em que a população participa, por exemplo, com mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada, enquanto o Estado, em contrapartida, oferece uma soma de recursos muito aquém das demandas existentes.

As críticas a esse tipo de participação são várias: primeiro, ela reveste as formas clientelistas tradicionais e perversamente exige da parcela de menor poder aquisitivo da população uma contrapartida que deveria ser de responsabilidade do poder público; por fim, a grande maioria da população não estaria envolvida nesse tipo de participação se o aparelho do Estado atendesse à sociedade dentro das suas funções básicas. Entretanto, essas críticas não devem resvalar para análises maniqueístas dos programas públicos que utilizam essa forma de participação do público-alvo, pois elas podem, também, apresentar vários aspectos positivos, podendo-se, entre outros, destacar: a disponibilização de recursos em áreas extremamente carentes de serviços públicos; subsidiar o poder público na alocação de recursos em questões reconhecidas como prioritárias pela população para aquela área; e permitir ganhos não esperados de cidadania (Azevedo e Prates, 1991, p. 137).

Por outro lado, conselhos se enquadrariam na denominada participação ampliada ou neocorporativa. Esse segundo modelo refere-se à capacidade dos grupos de interesse e movimentos sociais de “influenciar, direta ou indiretamente, a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas. Trata-se aqui, à semelhança do que ocorre no cenário dos países capitalistas centrais, de um efetivo envolvimento direto de setores organizados da sociedade na arena decisória do Estado” (Azevedo e Prates, 1991, p. 136).

Assim, do ponto de vista da citada tipologia, o CDPCMBH seria um órgão colegiado típico de participação ampliada. Entretanto, não se pode garantir de imediato a cristalização dessas características. É necessário que se observem alguns elementos da própria essência do conselho que “tendem a ser percebidos como instrumentos importantes na promoção da descentralização administrativa, na ampliação da participação popular, no processo decisório e na introdução de maior eficácia na implementação de políticas públicas” (Cunha, 1997: 96).

Além disso, para atender a essas expectativas, é preciso analisar se “sua função deliberativa ou consultiva, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas sugerem maiores ou menores chances de que esses objetivos sejam alcançados” (Cunha, 1997, p. 96). A partir da análise desses vários elementos que integram os conselhos setoriais como formas de representação política, torna-se possível o estabelecimento do grau de descentralização e racionalização que atinge as políticas públicas.

O Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte

O Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte é o órgão responsável pelas diretrizes das políticas públicas empregadas pelo poder executivo local quanto ao patrimônio cultural, estando atualmente vinculado à Secretaria Municipal de Regularização Urbana. Trata-se de um conselho de tipo temático, já que não tem vinculação com um sistema ou legislação nacional (Tatagiba, 2002, p. 49-50)⁷.

A função deliberativa

Como foi observado anteriormente, apesar da letra da lei, tanto na esfera federal como na esfera municipal, serem quase idênticas, a mudança do *locus* de decisão política centralizada em um órgão vinculado a interesses específicos para uma arena de discussão onde os vários interesses sociais rela-

⁷ Esse tipo de conselho, segundo o estudo de IBAM, IPEA, Comunidade Solidária (1997), citado em Tatagiba (2002, p. 49), opõe-se aos conselhos de programas, vinculados a programas governamentais concretos (Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego e outros), e aos conselhos de políticas, ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Direito da Criança e do Adolescente e outros).

tivos ao patrimônio cultural são postos e deliberados gera um tipo de participação necessária à cidade modernamente, utilizando o Conselho como instrumento de resposta, visando suprir a dificuldade do governo em cuidar de todas as demandas originárias da sociedade. “Convém assinalar a relevância do Conselho como arena pública para resolução desses conflitos. Trata-se de uma nova modalidade de administração do Patrimônio, que permite, na forma de sessões públicas, a expressão e a negociação de concepções e interesses antagônicos” (Andrade e Esteves, 2002, p. 174).

Por isso, uma política de participação, aliada à natureza deliberativa do Conselho, parece ser uma das maneiras mais eficazes para se obter resultados práticos acerca de uma temática sem apelo social e eleitoral como educação, saúde e segurança. O CDPCMBH coloca a política de patrimônio cultural na agenda política, por reunir os vários interessados na área em questão, publicizando a discussão de forma regulada, gerando diretrizes eficazes e ações para a política pública de proteção do patrimônio cultural.

Um instrumento dessa política, que está intimamente relacionado com o caráter deliberativo do Conselho, são as chamadas “negociações urbanas”⁸, que funcionam como flexibilizadores das decisões, levando em conta a dinâmica urbana, o mercado, enfim, criando mecanismos para que as deliberações se integrem à cidade. As negociações urbanas referem-se “à possibilidade de superação do imenso fosso que comumente se abre entre as ações de preservação do patrimônio cultural e a dinâmica urbana propriamente dita. Uma vez que a lógica que preside as negociações urbanas não é mais a da imposição do parecer técnico imune à deliberação pública e sim a do convencimento da possibilidade de ganhos multilaterais” (Andrade e Esteves, 2002, p. 175). Esses tipos de ações são essenciais para a efetividade e a eficiência das políticas públicas de patrimônio. Nesse contexto, o interesse coletivo é “construído” a partir da pactuação dos vários atores, que possuem paradigmas e valores diferenciados. Além disso, essa negociação de consenso é, também, fortemente influenciada pela correlação de forças existentes entre os diversos atores, decorrentes do controle de diferentes recursos estratégicos (institucionais, políticos, econômicos, de comunicação, etc.).

O Conselho em pauta apresenta uma estrutura neocorporativa, onde é institucionalizado um espaço de diálogo

público no qual os vários interesses estabelecem consensos mínimos de atuação que resultam em ações consideradas como ganhos multilaterais, ou seja, onde, ao fim e ao cabo, cada um dos atores realiza concessões com o fim de garantir minimamente seus objetivos estratégicos. Como no ditado popular, “trata-se de entregar os anéis para não perder os dedos”.

É claro que, diante de um instrumento novo como a “negociação urbana”, muito deve ser ponderado e refletido (Andrade e Esteves, 2002). Porém, é um importante exemplo para se perceber a capacidade do CDPCMBH de racionalizar e descentralizar a política pública acerca do patrimônio cultural, conseguindo atingir, dessa forma, uma participação ampliada, democrática e plural.

Temas priorizados

Outro grande avanço, no que se refere à atuação do CDPCMBH foi a quebra com a prática exclusivamente monumentalista, quando em 1994 se direcionou a preservação para 11 conjuntos urbanos, na cidade de Belo Horizonte, representativos da pluralidade dos modos de ser e de viver da cidade. Os conjuntos urbanos como os do bairro da Floresta e da rua dos Caetés, tidos como populares, possibilitaram uma maior noção da memória social do espaço protegido. Isso porque o espaço conforma o cotidiano com uma gama de diversidade, apreendida não pela visão, mas pela vivência, pela cognição de entender o lugar⁹.

O sentido de se preservar conjuntos urbanos é completamente diferenciado em relação à proteção de imóveis isolados, já que, conforme Santos (1985, p. 4), nas cidades o espaço fala. Por isso, “os conjuntos urbanos costumam ter grande poder expressivo. São sínteses fortes. Mesmo para quem conhece pouco de uma determinada cidade é fácil fazer demarcações a partir de balizamentos sumários. Habituar-se a um território desconhecido implica classificar lugares: onde há calma; onde se trabalha; onde há segurança; onde vão os ricos; onde se adquirem bens úteis ou supérfluos... e assim por diante” (Santos, 1985, p. 4).

Pelo alto grau de representatividade e referência dos espaços escolhidos no tombamento dos conjuntos urbanos em 1994, pode se considerar esta ação como um marco da política de proteção do patrimônio cultural na cidade de Belo Horizonte.

⁸ As “negociações urbanas” constituem um instrumento de “diálogo entre os interesses dos proprietários e as políticas do Conselho e permitem que se abram algumas exceções, como, por exemplo, a de altimetria, tendo, em contrapartida, uma ação do proprietário, que pode ser a restauração de um bem tombado” (Andrade e Esteves, 2002, p. 173).

⁹ É o que se observa na avaliação seguinte: “Quando nos referimos a localidades, como o bairro de Santa Tereza, em Belo Horizonte, que tem ambiência formada fora do traçado original da cidade, e cujo valor cultural reside em especificidades do modo de viver do povo belo-horizontino, a polêmica se instaura. Por que preservar casas que não possuem características arquitetônicas singulares, não abrigaram nenhuma figura ilustre ou que não tenham sediado nenhum ato cívico considerado de maior relevância? A resposta se encontra na própria evolução pela qual passou o conceito de história, que deixando de se vincular somente a fatos pontuais da vida de um povo notadamente marcado por sua magnitude, passou a ser entendida como um processo contínuo no qual acontecimentos cotidianos resultantes do modo de ser, viver, fazer e criar também contribuem para personificar essa comunidade” (Araújo, 2002, p. 30).

Formação do Conselho

A primeira formação do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte foi estabelecida pela Lei 3.802, de 1984. O Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Patrimônio, aprovado através do Decreto 5.531, de 17 de dezembro de 1986, não modificou a sua formação¹⁰.

Observa-se que o Conselho Deliberativo, na sua primeira formação, tinha como conselheiros que o compunham representantes exclusivos do setor público. É bem óbvio que um diálogo entre os atores era possível, visto que os setores representados não eram homogêneos, podendo surgir contradições, áreas de atritos entre os representantes, que não eram privativos da esfera do poder executivo municipal, mas, ao contrário, originários de esferas diversas do poder público. De qualquer maneira, essa participação não pode ser configurada como uma participação ampliada, como foi visto anteriormente, por falta da representação da sociedade civil.

Considera-se ampliada a participação dentro do CDPCMBH a partir de um alargamento da composição do Conselho por representantes da sociedade civil, em setembro de 1989. Não se pode deixar de perceber que as instituições introduzidas no processo possuem um caráter eminentemente técnico, que direciona a escolha das representações¹¹. Contudo, se a partir do Decreto 6.441/89 a participação se torna ampliada, por outro lado, a inserção de três membros indicados pelo prefeito parece ser um retrocesso na tentativa de uma gestão descentralizada. Tal indicação relembra os Conselhos que vigoravam no regime militar de 1964, nos quais todos os seus membros eram indicados pelo poder executivo.

Em 1998, na gestão da Frente Popular, é editada a Lei 7.430, que acrescenta um representante da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas e um representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG) no CDPCMBH. Na realidade, a entrada do SINDUSCON-MG no Conselho é uma grande inovação, pois sua representação não está condicionada à qualificação técnica, mas ao interesse econômico da especulação imobiliária. A introdução de uma força política faz parte de um processo que sofreu o Conselho Deliberativo, desde a gestão da Frente

Popular na Prefeitura de Belo Horizonte, em trazer para a arena política o que era tratado como técnico.

A Figura 1 apresenta o número e a origem dos conselheiros segundo a norma reguladora vigente. Nota-se que a representação da Prefeitura de Belo Horizonte a partir do ano de 1989 teria se enfraquecido se fossem suprimidos os três conselheiros indicados pelo prefeito.

Dessa forma, algumas questões precisam ser esclarecidas para se pensar em uma gestão participativa em sintonia com a formação do Conselho: 1) a Prefeitura, ao indicar membros, para que se mantenha uma hegemonia das decisões, direciona as deliberações? A Prefeitura perderia de fato poder se representasse uma minoria no Conselho? e, 2) podem se legitimar as ações do Conselho como democráticas ou representativas sem uma paridade na formação?

Em primeiro lugar, deve-se observar que mesmo se hipoteticamente fosse possível imaginar o formato institucional de um Conselho onde o Poder Público fosse francamente minoritário e os representantes da sociedade organizada fortemente articulados, ainda assim o papel do governo teria um grande peso, isso pelo fato de ser ele o responsável pela implementação das políticas públicas, que podem ser influenciadas por uma gama de interpretações e de interesses diversos.

Os conselhos, enquanto organizações híbridas que agregam representantes do governo e da sociedade organizada, estão longe de representar uma resposta para todos os dilemas de uma governança democrática. Uma política participativa será mais democrática quanto maior for a porosidade do governo para as demandas oriundas dos diversos setores sociais. Nesses casos, a sociedade passa a ser estimulada a encontrar canais de pressão – “demanda-resposta” – regulados por procedimentos universais.

A afirmativa de que os conselheiros oriundos do setor civil seriam eminentemente técnicos – e por isso não representariam uma participação ampliada – não parece exata. A entrada do SINDUSCON-MG no Conselho, por exemplo, é uma grande inovação, pois pela primeira vez uma representação patronal fortemente vinculada ao mercado imobiliário é levada a discutir dentro de um espaço institucionalizado e transparente com outros atores que não com-

¹⁰O Conselho era composto: pelo secretário municipal de Cultura e Turismo, pelo diretor do Departamento de Cultura da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, por um representante do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, por um representante da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, por dois representantes da Câmara Municipal de Vereadores, por um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, por um representante da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPAHN e por um representante do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA/MG.

¹¹Assim, o Decreto 6.460, de 21 de setembro de 1989, aprova as seguintes inclusões: um representante da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG); um representante do Departamento de Minas Gerais do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-MG); um representante do Núcleo Regional de Minas Gerais da Associação Nacional dos Professores Universitários de História (ANPUH-MG); um representante da Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, Artístico, Cultural, Estético e Paisagístico da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais; um representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; e três membros escolhidos pelo prefeito municipal, dentre profissionais de notório conhecimento da matéria, nas áreas de antropologia ou arqueologia ou arquitetura e urbanismo ou artes plásticas ou direito ou história. Deixam de fazer parte do CDPCMBH o representante do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte; o representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; e o diretor do Departamento de Cultura da Secretaria de Cultura e Turismo.

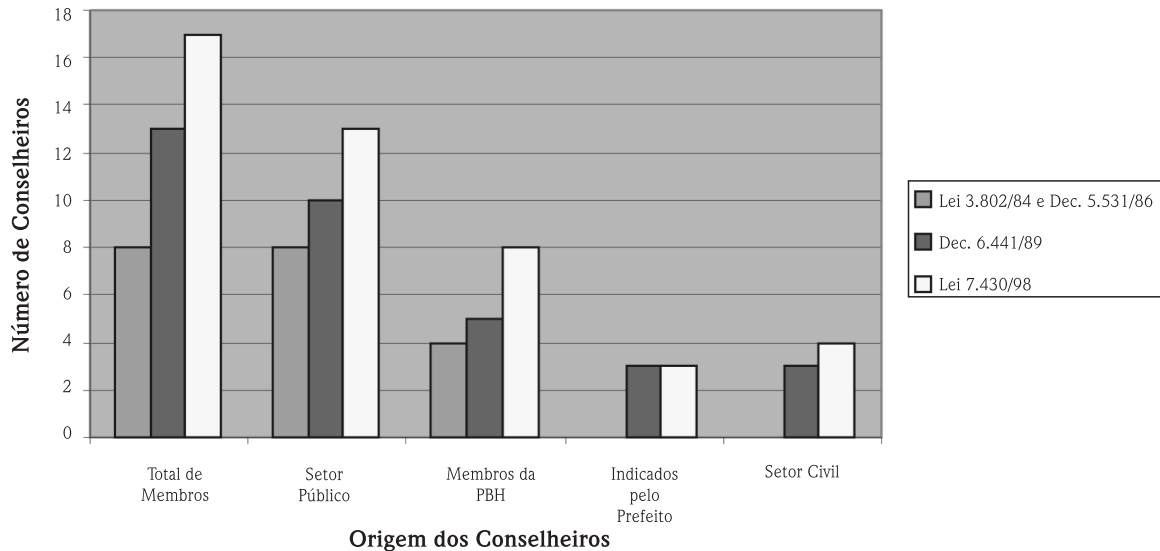


Figura 1. Número e origem dos membros do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte, por norma vigente

partilham os seus valores e interesses. A introdução de uma força política dessa natureza demonstra que o CDPCM-BH tem se esforçado em fortalecer as representações dentro de sua formação e, dessa forma, aumentar a legitimidade de suas deliberações.

Outra importante mudança na atuação dos conselheiros foi o abandono de um paradigma monumentalista e tecnocrata na sua origem, passando para uma crescente percepção política da proteção ao patrimônio cultural, na qual o “conhecimento técnico” continua tendo peso no processo e na legitimação das decisões, mas a importância e os valores das representações da sociedade passam a ter maior centralidade.

Considerações finais

Inicialmente, os conselheiros, através de seus relatórios técnicos e inquestionáveis, resolviam as interrogações a respeito do tema da proteção do patrimônio cultural. A partir da inclusão do instrumento da “negociação urbana” e com a abertura das reuniões do Conselho a um público muito mais amplo, mudou também a forma de atuação dos conselheiros. As diversas representações buscaram levar para dentro do Conselho seus valores ou interesses que representam na dinâmica da cidade. Talvez seja por isso que ocorreu uma inversão da ótica de proteção e participação, posto que

no caso da política municipal, as decisões passam a ser tomadas por conselhos muito mais amplos e não necessariamente de especialistas, uma vez que, em alguns casos, os conselheiros vão conhecer mais profundamente a política de preservação durante o seu período de atividade. Portanto, não se trata mais de um

conselho de notáveis, mas de representantes da sociedade civil e do poder público. Uma vez que as reuniões são abertas e os interessados têm direito à palavra, instaura-se um ambiente de negociações, nem sempre ameno e algumas vezes pouco amigável, ou seja, basicamente conflituoso, mas que tem como objetivo a busca do consenso (Andrade e Esteves, 2002, p. 174).

As ações do Conselho passam a ser direcionadas para uma política mais pluralista e aberta ao diálogo, uma política de governo preocupada em redimensionar o “público” através de uma pactuação de interesses envolvendo o governo e representantes da sociedade organizada.

Apesar desses importantes avanços, a dificuldade que existe ao se falar em gestão participativa advém do fato de se ter dentro do CDPCM-BH quatro conselheiros da sociedade organizada, num total de 17 membros. Pior ainda quanto se observa que somente o prefeito indica três conselheiros.

Temerosa também é a vinculação da presidência dessa organização híbrida a um secretário municipal. Como uma das competências do presidente do Conselho é convocar e presidir as reuniões, o “poder de agenda” governamental é inquestionável. Além disso, em caso de um governo pouco comprometido com a questão democrática, o Conselho pode vir a ter suas atividades paralisadas, impossibilitando, dessa forma, as instituições da sociedade organizada vocacionadas para esse tema de se articularem para reagir a uma política de governo considerada nociva a seus interesses.

Por isso, mais eficazmente funcionará o Conselho quanto menos depender do voluntarismo do governo. A presidência, quando escolhida pelos próprios conselheiros, pode, em um momento de maior restrição, funcionar como instrumento de pressão e fiscalização. Porém, mesmo com a escolha aberta do

presidente do Conselho, o número de membros da sociedade organizada no CDPCM-BH torna tal processo inviável.

É justamente por isso que o CDPCMBH encontra na sua formação institucional a sua maior fragilidade. Representará um grande desafio à atuação do CDPCMBH se inserir dentro de um governo local sem um maior teor democrático-participativo, diferentemente dos que vêm presidindo a cidade nos últimos anos (1993-2008).

Em suma, a paridade de representação no Conselho entre governo e sociedade organizada e, ainda, a escolha do presidente do Conselho pelos seus pares poderiam, no futuro, amenizar uma possível crise decorrente de um governo conservador ou menos comprometido com a participação popular.

Cabe ressaltar, como Tatagiba (2002), que a existência e atuação do Conselho não excluem a ação mobilizatória. A luta institucional dentro do Conselho deve vir associada a ações de caráter mobilizatório caso se queira de fato transformar o Estado e sua relação com a sociedade.

Referências

- ANDRADE, L. T. de; ESTEVES, P. L.. 2002. Negociações urbanas: gestão de conflitos em torno do patrimônio. In: E. FERNANDES e J. RUGANI (eds.), *Cidade, memória e legislação. A preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte, IAB/MG, p. 169-179.
- ARAÚJO, M. M. et al. 2002. Aplicação da legislação nacional sobre proteção do patrimônio cultural. Interpretação à luz das cartas de preservação internacional. In: E. FERNANDES e J. RUGANI (eds.), *Cidade, memória e legislação. A preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte, IAB/MG, p. 29-49.
- AZEVEDO, S. de; PRATES, A. A. 1991. Planejamento participativo, movimento sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, ANPOCS, Vértice.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- BRASIL. *Decreto-Lei 25/1937*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.
- BRASIL. *Lei 6292/1975*. Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).
- CHOAY, F. 2001. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo, Estação Liberdade/Editora da UNESP.
- DI PIETRO, M. S. Z. 1994. *Direito administrativo*. 5ª ed., São Paulo, Atlas.
- FONSECA, M. C. L. 1997. *O patrimônio em processo. Trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro, UFRJ/IPHAN.
- FIUZA, C. A. C. 1998. *Direito civil*. Belo Horizonte, Del Rey.
- MARCUSE, P. 2000. The ambiguous role of property law in providing security of tenure in urban housing. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 1, "Direito Urbanístico e Gestão Urbana no Brasil", Belo Horizonte, 1982. Belo Horizonte, OAB/MG.
- NUNES, E. 1997. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- PBH. *Lei 3802/1984*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico do município de Belo Horizonte.
- PBH. *Decreto 5531/1986*. Aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte
- PBH. *Decreto 6460/1989*. Dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município.
- PBH. *Lei 7430/1998*. Dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município.
- PIRES, M. C. S. 1994. *Da proteção ao patrimônio cultural*. Belo Horizonte, Del Rey.
- REIS, F. W. 1988. Consolidação democrática e construção do estado. In: F. W. REIS e G. O'DONNELL (eds.). *Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice.
- SANI, G. 1994. Participação política. In: N. BOBBIO, (org.), *Dicionário de política*. V. 2, 6ª ed., Brasília, Editora da UnB.
- SANTOS, C. N. F. dos. 1985. *Preservar não é tomar, renovar não é por tudo abaixo*. Rio de Janeiro (mimeo.).
- TATAGIBA, L. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: E. DAGNINO (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 47-103.