

Patrimônio, participação local e democracia: o papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais

Mônica Barros de Lima Starling¹

RESUMO: O artigo tem como objetivo explorar a temática do patrimônio cultural como um campo de formulação e implementação de políticas públicas no Estado de Minas Gerais. Tal política evoluiu de um desenho institucional focado estritamente na ação estatal para um modelo ancorado na idéia de compartilhamento entre estado e sociedade civil das decisões e ações relativas ao setor. O texto parte da trajetória do conceito de patrimônio e das formas de intervenção estatal praticadas nas sociedades ocidentais européias. A evolução do conceito de patrimônio foi observada ainda nas narrativas construídas no Brasil para justificar a ação estatal nesse campo. Em seguida, analisa-se a experiência de Minas Gerais, em especial a tendência de municipalização da política de patrimônio ocorrida no Estado, com destaque para as características institucionais e dinâmicas de atuação dos conselhos municipais.

PALAVRAS-CHAVE: Patrimônio cultural, políticas públicas, conselhos municipais de patrimônio cultural.

Heritage, local participation and democracy: the role of the cultural heritage local councils in Minas Gerais

ABSTRACT: This article is aimed at exploring the cultural heritage theme as a field for the formulation and implementation of public policies in the State of Minas Gerais. This policy evolved from an institutional frame strictly focused on state action to a model based on the idea of sharing the decisions and the actions concerning this field between the state and the civil society. The text starts from the path followed by the concept of heritage and the forms of state intervention carried out in European western societies. The evolution of the concept of heritage was also observed in the narratives built in Brazil in order to justify state action in this field. Afterwards, the experience in Minas Gerais is analyzed, mainly the tendency of the State to municipalize the heritage policy, with emphasis to the institutional features and the performing dynamic of the local councils.

KEYWORDS: Cultural heritage; public policies; cultural heritage local councils.

1. Introdução

Este trabalho tem como objetivo explorar a temática do patrimônio cultural como um campo de formulação e implementação de políticas públicas no estado de Minas Gerais. Tal política evoluiu de um desenho institucional focado estritamente na ação estatal para um

¹ Economista, mestre em Ciência Política e pesquisadora do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro. E-mail: monica.starling@fjp.mg.gov.br

modelo ancorado na idéia de compartilhamento entre Estado e sociedade civil das decisões e ações relativas ao setor. A tendência de ampliação da participação da sociedade na gestão do patrimônio cultural se dá paralelamente à evolução da concepção de patrimônio de um sentido focado no valor estético, monumental e arquitetônico para uma concepção mais abrangente que passa a incluir, junto à excepcionalidade do patrimônio edificado, a perspectiva urbana e os valores imateriais representados pelas tradições e manifestações culturais baseadas nos saberes e fazeres do cotidiano das comunidades, na sua oralidade, rituais, festas e lendas.

O marco conceitual analisado na primeira seção está fundamentado na trajetória do conceito de patrimônio e nos modelos de intervenção estatal praticados nas sociedades ocidentais, em especial da Europa. A evolução do conceito de patrimônio foi observada também nas narrativas construídas no Brasil para justificar a ação estatal nesse campo. Grande parte dessas narrativas, eficazes na fabricação de uma memória e de uma identidade nacionais, foi construída por meio de políticas específicas no interior do aparelho de Estado.

A segunda seção está voltada para a análise da experiência de Minas Gerais, em especial a municipalização da política de patrimônio cultural, com destaque para as características institucionais e dinâmicas de atuação dos conselhos municipais. A tendência de municipalização foi induzida por um mecanismo de redistribuição tributária adotado no estado que tem como objetivo estimular ações de política pública em âmbito municipal em vários setores, entre eles, o de patrimônio cultural. A análise realizada não está voltada para o acompanhamento dos resultados das ações executadas nos municípios, mas para o potencial de participação da sociedade civil na produção da política pública orientada para o setor, viabilizada pela instituição dos conselhos municipais de patrimônio cultural. A hipótese que orienta o trabalho é de que Minas Gerais apresenta uma tendência de ampliação da participação da sociedade paralelamente à evolução e democratização da concepção de patrimônio. No que toca às questões conceituais do patrimônio em Minas Gerais e a forma como se expressam na formulação das políticas municipais, utilizar-se-ão as evidências empíricas obtidas pela leitura das atas das reuniões dos conselhos municipais².

² A leitura das atas dos conselhos municipais fez parte dos procedimentos de levantamento de dados da pesquisa *A descentralização das ações na área do patrimônio cultural: o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros*, realizada pela Fundação João Pinheiro, e da qual a autora deste trabalho participou como coordenadora técnica. As informações se referem ao ano de 2005 e abrangem uma amostra de 385 municípios entre os 580 credenciados para o recebimento dos recursos do ICMS.

2. Do patrimônio histórico ao patrimônio cultural

A noção de patrimônio comum a um grupo social, definidora de sua identidade e objeto de proteção, tem origem no final do século XVIII com a visão moderna de história e de cidade. A preservação do patrimônio se inseria no projeto mais amplo de construção da identidade nacional, e de consolidação dos estados-nação modernos. A França é uma referência desse período. Observou-se, durante a revolução, uma tensão entre a destruição dos monumentos históricos e sua proteção, o que levou a uma intervenção inovadora do país na gênese do monumento histórico e da sua preservação (CHOAY, 2001)³. No período pós-revolucionário, a preocupação com a conservação de objetos materiais pertencentes à nação esteve intrinsecamente relacionada à criação de uma herança nacional (CHUVA, 2002, CHOAY, 2001).

Ao longo do tempo, o conceito de patrimônio passa por considerável evolução. Ampliou-se o escopo dos bens culturais considerados de valor de preservação, respeitando-se cada vez mais a diversidade das culturas e a historicidade dos valores simbólicos que informam as manifestações e iniciativas nesse campo. Essa evolução na tematização da questão está ancorada em processos político-sociais, econômicos e territoriais dos países em processo de globalização, complexificação e pluralização de suas sociedades. A ampliação do escopo da política de patrimônio resultou também das consequências das políticas de preservação adotadas que privilegiavam o patrimônio arquitetônico e edificado, gerando uma dinâmica excludente dos seus benefícios.

Segundo Françoise Choay, a partir da década de 1960, ocorreu uma grande transformação na prática e nos conceitos patrimoniais. À medida que avançavam as discussões na seara das ciências humanas, novas categorias consideradas objeto de preservação foram sendo acrescentadas ao rol do patrimônio cultural. Do ponto de vista cronológico, passaram a ser reconhecidas obras de um passado recente, a exemplo das obras da modernidade. Do ponto de vista das tipologias, houve a valorização de bens antes não consagrados, como habitações operárias e estabelecimentos industriais. E, partindo do foco nas edificações isoladas, passando pelos conjuntos urbano ou rural (que oferecem o testemunho de uma civilização particular ou de uma fase representativa da história), pelos patrimônios mundial, imaterial e pelas paisagens culturais, chegou-se ao conceito de rotas

³ Segundo a autora, a ação conservadora antecipada pelos comitês revolucionários estava pautada em dois processos: a) a transferência para a Nação dos bens pertencentes ao clero, à Coroa e aos emigrados; b) uma reação de defesa orientada à totalidade do patrimônio nacional, e não apenas às edificações medievais.

culturais. Percebe-se, hoje em dia, uma tendência mundial de tratar patrimônio e turismo como faces da mesma moeda.

O vínculo entre patrimônio cultural, processos identitários e memória, próprio de uma concepção mais abrangente de patrimônio, vem acompanhando as discussões sobre preservação ocorridas em âmbito internacional. Nesse aspecto, cabe destacar a importância das cartas patrimoniais da Unesco pelo seu valor normativo e orientador de políticas para os países membros. A Carta de Veneza de 1964 é um desses documentos que referenciam uma ampliação no conceito de patrimônio cultural. Ela recomenda uma mudança de critérios na seleção dos bens de interesse de conservação, que passam a abranger, não apenas as grandes criações, mas as obras modestas que, com o tempo, adquirem significado cultural. Com isso, a valorização cultural passa a recair sobre as idéias e imagens, e não apenas sobre as coisas. Esse é o início da preocupação com a preservação do patrimônio imaterial.

Esse tema é explorado, posteriormente, na Conferencia Mundial sobre as Políticas Culturais do México em 1985. Essa carta oferece orientações sobre o desenvolvimento cultural dos Estados, com a intensificação da interação entre os povos, impulsionada pelo desenvolvimento tecnológico. O documento faz uma defesa da diversidade cultural, alargando o campo dos bens elegíveis ao patrimônio cultural de forma a abranger, potencialmente, todos os bens culturais que favoreçam o bem estar social. O patrimônio cultural passa a incluir as obras materiais e não materiais que expressam a criatividade desse povo⁴.

Uma consequência imediata da ampliação da concepção de patrimônio e ponto central da discussão que se pretende é o estímulo à participação da comunidade nos procedimentos de eleição e gestão dos bens patrimoniais. Nesses documentos, é prevista a gestão desses bens a partir de um processo democrático inclusivo, que “supõe a mais ampla participação do indivíduo e da sociedade no processo de criação de bens culturais, na tomada de decisões que concernem à vida cultural e na sua difusão e fruição” (Declaração do México, 1985 in INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, 1995).

Recentemente, contudo, alguns intelectuais têm apoiado as posições do sociólogo francês Henri-Pierre Jeudy, que polemizou o tema ao afirmar que a patrimonialização em todo o mundo significa a morte das culturas (JEUDY, 2005). Para esses autores, a excessiva preocupação com a proteção e conservação dos monumentos e dos bens edificados, sua

⁴ Duas outras importantes iniciativas da Unesco conferem valor à proteção do patrimônio imaterial: a Convenção da Salvaguarda do Patrimônio Imaterial, aprovada em 2003, e a Convenção de Promoção e Proteção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada em 2005. A partir desses documentos, a questão da preservação das manifestações tradicionais e da cultura popular penetra definitivamente na agenda cultural dos países.

hierarquização e classificação levou a um processo de **inflação patrimonial** (CHOAY, 2001). Os bens culturais capazes de nos remeter ao passado são identificados, classificados, restaurados, protegidos, expostos e dotados de novo significado. As culturas são colocadas em museus, enquanto registros de patrimônio são exaustivamente realizados. Para Jeudy, a acumulação de patrimônio contraria a transitoriedade das coisas, rompendo o equilíbrio entre o efêmero e o permanente (JEUDY, 1990 *apud* TAMASO, 2005).

Associada a isso, os autores também advertem para a exploração do patrimônio pela indústria cultural, levando a uma massificação excessiva de seu consumo. Esse processo tem gerado vários efeitos adversos, entre eles, sua intensa valorização econômica, que transforma lugares de memória em setores altamente rentáveis de investimentos públicos e privados. Ocorre nesses espaços um processo de gentrificação – a expulsão das populações nativas de suas casas, ruas e bairros. Reocupados por outras pessoas ou grupos sociais, tais espaços passam a incorporar novos valores simbólicos e de uso (TAMASO, 2005; CHOAY, 2001). Segundo Tamaso (2005, p. 14),

Os laços sociais existentes nesses lugares tornam-se valores irrelevantes se comparados ao poder econômico e político que entra em cena, quando os lugares transformam-se em patrimônios. Além disso, muito embora constituam ‘patrimônios’ nacionais ou mundiais, e isso remeta à propriedade cultural coletiva e global, o patrimônio é quase sempre acionado pelas elites, que frequentemente inclina-o para fins específicos e nem sempre democráticos.

Cabe lembrar que, para garantir sua existência, é necessário que o patrimônio seja reconhecido. Em outras palavras, é necessário que lhe seja conferido valor. Esse juízo de valor é formulado no contexto das relações sociais e simbólicas tecidas em torno do objeto em questão. Tamaso ressalta ainda que o valor atribuído pelo portador do bem cultural ou pelo responsável pela sua guarda, frequentemente, não corresponde ao valor atribuído pelas instituições oficiais de preservação. Segundo a autora, a pluralidade de valores e significados, somados ao não reconhecimento dos valores locais, quer sejam materiais ou imateriais são recorrentemente negligenciadas pelo instituto do tombamento, instrumento central das políticas públicas de preservação (2005).

O conflito faz parte, portanto, das políticas de preservação dos patrimônios culturais. A atribuição de valores ao bem cultural revela um processo de hierarquização, no qual apenas um valor será selecionado como mais legítimo, e negligenciados os demais, mesmo que seja levantado pelo grupo social mais diretamente ligado ao bem em questão. Nesse sentido,

Ferreira dá relevo à afirmativa de Pierre Nora de que o patrimônio é muito mais reivindicado do que herdado e muito menos comunitário que conflitivo (FERREIRA, 2006, p. 79-88).

Um marco importante da evolução do conceito de patrimônio veio com a introdução, no segundo pós-guerra, do conceito de patrimônio urbano, ao qual foi incorporada, mais recentemente, a dimensão imaterial. Nesse novo quadro, definido, segundo Castriota, pela idéia de **conservação integrada**, “as políticas de patrimônio passam a ser vistas como um dos mais importantes elementos do planejamento urbano e regional, campo do qual permaneciam inteiramente dissociadas até então” (CASTRIOTA, 2003, p. 21).

No Brasil, a evolução do conceito de patrimônio histórico e cultural guarda relação com dois dispositivos legais: o Decreto-lei n. 25, de novembro de 1937, e a Constituição Federal de 1988. O primeiro criou o Serviço de Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), órgão federal orientado para a defesa e proteção do patrimônio. Estabeleceu-se que a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional deve ficar sob a guarda do Estado, instituindo-se o tombamento de bens como o principal instrumento da política de **patrimônio histórico e artístico nacional**. As normas estabelecidas estavam amparadas na idéia de nacionalidade e definiam-se pela conservação ou pelo tombamento do bem em função de sua vinculação a fatos memoráveis da história nacional ou em função de seu valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico. Consagrou-se a ênfase na proteção dos bens materiais, especialmente os arquitetônicos. O período histórico privilegiado era o colonial, onde se sobressaía a arquitetura de estilo barroco.

A narrativa construída pelos intelectuais integrantes dos quadros do órgão e pelo seu dirigente – Rodrigo de Melo Franco de Andrade, à frente do Sphan de 1937 a 1967 – enfatizava a defesa dos interesses da nação. As construções discursivas procuravam criar certa ilusão de homogeneidade e coesão do Estado nacional. O tema da autenticidade também é colocado em relevo por esse discurso. Na leitura crítica de Arantes (1984), Gonçalves (1996) e Fonseca (2005), o bem cultural “autêntico” apresentaria uma face ideológica e ficcional. (ABREU, 2004, p.4)

A partir da década de setenta, iniciam-se mudanças na política de proteção ao patrimônio histórico e cultural, conforme instituída, então, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), em duas principais direções. Na primeira, observam-se os primeiros passos para a ampliação da concepção de patrimônio, que passa a abranger a cultura como um todo e não apenas suas dimensões históricas e artísticas. Segue-se uma ampliação dos bens passíveis de proteção, que passam a abranger os “imateriais” ou “intangíveis”. Na segunda, verifica-se a progressiva descentralização dos órgãos patrimoniais,

com o surgimento de entidades estaduais de proteção ao patrimônio e, posteriormente, municipais.

O segundo momento de construção do discurso da política de patrimônio se deu na gestão de Aloísio Magalhães (1979-1983) à frente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e, posteriormente, da Fundação Pró-Memória. Os critérios de seleção dos bens passíveis de preservação passaram a ser objeto de reavaliações sistemáticas. Introduziu-se no vocabulário das políticas culturais a noção de referência cultural, até então ausente das preocupações daqueles que formulavam e implementavam a política de patrimônio cultural. Tal conceito seria responsável por operar uma mudança de foco dos bens passíveis de preservação, que se impunham pela monumentalidade e pelo peso material e simbólico, para uma dinâmica de atribuição de sentidos e valores. Começava a ficar evidente que o valor de um bem é atribuído por sujeitos sociais em função de critérios e interesses historicamente condicionados. Essa perspectiva afirmava a relatividade de qualquer processo de atribuição de valor. Os sujeitos dos diferentes contextos passavam a ter um papel não apenas como informantes, mas como intérpretes do seu patrimônio cultural (FONSECA, 2001).

As novas preocupações relacionadas à legitimidade do que deve ser preservado, a partir de que valores e em nome de que interesses e grupos, colocaram em destaque a dimensão social e política de uma atividade vista até então como eminentemente técnica. O conceito de referência cultural passa a ser incorporado pelos agentes ao seu discurso, tornando-se a marca de uma postura inovadora do patrimônio cultural, que passava a se referir primordialmente ao patrimônio cultural não consagrado (FONSECA, 2001).

A Constituição de 1988 alarga, normativamente, o âmbito conceitual do patrimônio, introduzindo a dimensão imaterial e ampliando sua abrangência, ao se referir aos “bens portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (art. 216). Passa a ser valorizada então a diversidade cultural brasileira e os diferentes modos de “criar, fazer e viver” (art. 216).

A Carta Constitucional ampliou ainda a competência de estados e municípios para conduzir suas políticas, valorizando a parceria entre poder público e comunidade na definição das diretrizes das políticas e, particularmente, na definição dos bens que serão objeto de proteção. A preservação do bem cultural passa a vincular-se a sua correta utilização e integração ao cotidiano da comunidade, devendo ser partilhada com organizações sociais capazes de uma ação efetiva. Estimulou-se a participação de gestores públicos e autoridades

locais, associações, organizações não-governamentais, profissionais especializados e outros segmentos da sociedade civil.

A política do patrimônio cultural e as estratégias de preservação, reabilitação e salvaguarda assumem, hoje, o caráter de políticas públicas e têm como característica central a co-responsabilidade do cidadão e da sociedade. No contexto dessas mudanças, o município assume um papel executivo central e novos atores, públicos e privados, representados por diferentes setores institucionais e da sociedade civil passam a fazer parte desse processo.

Esse é o contexto mais amplo, do ponto de vista conceitual, que motivou o Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha) a modificar sua trajetória em relação à política de patrimônio cultural. A oportunidade surgiu com a aprovação da Lei Estadual nº. 12 040, de 28 de dezembro de 1995, que redefiniu a forma de repasse aos municípios de parcela da arrecadação do ICMS⁵. Por meio desse mecanismo, buscou-se incentivar os municípios a adotarem uma política local de proteção do patrimônio cultural. Foram definidos parâmetros de atuação para uma política cultural local que se caracterizaria pela adoção de leis municipais de tombamento, criação de órgãos técnicos executivos e constituição de conselhos municipais de patrimônio cultural. Além disso, a política estimula duas ações: o tombamento municipal de bens considerados de interesse de preservação e o reconhecimento e o registro de bens imateriais que compõem a diversidade cultural do estado.

A nova missão assumida pelo instituto é orientar a política de patrimônio como dimensão importante da gestão urbana. A partir desse mecanismo de redistribuição tributária, Minas Gerais vem realizando uma ambiciosa política de descentralização e municipalização da gestão do patrimônio, com 650 municípios implementando políticas próprias em 2007.

Na próxima seção, o trabalho analisa as características de atuação dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais e sua importância para engendrar uma política pública de patrimônio em consonância com as novas tendências para o setor. As novas tendências pressupõem a ampliação da abrangência da concepção de patrimônio, o reconhecimento da diversidade de contextos culturais e de suas representações e, por fim, a ampliação do número de atores envolvidos nas decisões relativas ao setor.

⁵ A Lei Estadual nº. 12 040, chamada Lei Robin Hood, dispõe sobre as regras para o repasse do ICMS aos municípios mineiros. Ela definiu novos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS no estado para o período 1996-2000. Segundo eles, seriam beneficiados os municípios que investissem em educação, saúde, preservação do meio ambiente e conservação do patrimônio cultural e também aqueles que procurassem melhorar seu nível de arrecadação. A lei buscou favorecer ainda os municípios mais populosos, os mineradores e, com a introdução do critério da cota-mínima, promover uma redistribuição do ICMS em favor dos municípios mais pobres. Ela foi atualizada pela Lei nº. 13 803, de dezembro de 2000.

3. Os conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais

No Brasil, os conselhos de políticas foram instituídos pela Constituição de 1988 como forma de ampliar a participação da sociedade civil na definição das diretrizes de políticas públicas, na implementação das ações e em seu controle. Constituem, pois, instâncias híbridas de partilhamento das decisões entre os representantes do governo e os diversos segmentos da sociedade, conjugando dinâmicas e processos próprios das esferas governamental e social. Esses formatos institucionais se definem por princípios inovadores como a publicidade, a natureza deliberativa e a dinâmica de negociação entre os diferentes grupos e interesses em jogo. Embora não se possa considerar a participação dos atores não governamentais como rigorosamente representativa⁶ da sociedade civil, a legitimidade de sua representação nesses espaços é oriunda da efetividade de sua contribuição para a defesa de bens públicos e de seu reconhecimento em face da eficácia de sua atuação.

A análise que se segue baseia-se nos dados resultantes da pesquisa sobre o impacto da Lei Robin Hood na gestão da política de patrimônio cultural dos municípios mineiros realizada pela Fundação João Pinheiro (2008). Os dados se referem ao ano de 2005 e resultaram de uma amostra de 385 municípios, de um total de 580, que receberam recursos do ICMS Patrimônio Cultural naquele ano. As informações sobre a gestão do patrimônio cultural em âmbito municipal são provenientes da documentação enviada por esses municípios ao Iepha para comprovarem sua atuação na área do patrimônio. Tal documentação inclui legislações de proteção ao patrimônio e de criação dos conselhos municipais, regimentos internos, relatórios de atividades dos departamentos de patrimônio, dossiês de tombamento, atas de reunião dos conselhos, etc.

No período anterior à vigência da lei Robin Hood, apenas 15 municípios (Belo Horizonte, Betim, Cataguases, Congonhas, Divinópolis, Ituiutaba, Machado, Morro do Pilar, Santa Luzia, Paracatu, Poços de Caldas, Sete Lagoas, Três Corações, Visconde do Rio Branco e Antônio Carlos) haviam criado conselhos municipais de patrimônio cultural⁷. Entretanto, nesse período, apenas cinco deles conseguiram aprovar o regimento: Belo Horizonte,

⁶ De acordo com a teoria da democracia representativa, os representantes legítimos da sociedade civil dependem do procedimento da autorização, ou seja, de um processo eleitoral no qual os cidadãos elejam, mediante o voto da maioria, os seus representantes. Esse argumento, entretanto, encontra-se em disputa no debate atual sobre representação política.

⁷ O Suplemento de Cultura da Pesquisa Munic do IBGE (2006) constatou, a partir de levantamento realizado em 2005, que cerca de 70% dos conselhos municipais de patrimônio cultural no Brasil localizam-se em Minas Gerais. Além desse estado, apenas São Paulo se destaca, com um percentual mais digno de nota (11,7%).

Congonhas, Santa Luzia, Divinópolis e Visconde do Rio Branco. Eles diferenciam-se em relação ao porte (grande, médio e pequeno) e às características de seu patrimônio cultural, que inclui, como em Congonhas e Santa Luzia, núcleos históricos tombados por órgãos federais e estaduais e a presença, mais generalizada entre os vários municípios, de edificações e monumentos de importante valor para a preservação⁸.

A análise da composição dos conselhos municipais indica relativo equilíbrio entre membros da sociedade civil (49,8%) e do governo (50,2%)⁹. Entre os representantes da sociedade civil figuram como segmentos importantes as entidades religiosas (40,3%), as associações comunitárias (29,6%) e os profissionais liberais ou de notório saber (28,9%). Deve ser destacada a participação de segmentos oriundos da área cultural, representados pelas associações de cunho cultural, ou de cultivo de tradições populares, que perfazem 50,3% dos municípios pesquisados. A categoria **sociedade civil** ou **comunidade**, sem especificação do segmento, também foi muito citada, mais de uma vez pelo mesmo município. Isso explica sua participação percentual acima do número de municípios pesquisados¹⁰.

Quanto ao segmento governamental, também foi muito utilizado o termo **executivo** para se referir aos membros do governo municipal que participam como membros do conselho. Também aqui o percentual dos casos situou-se acima do número de municípios. Cabe destacar a participação nos conselhos dos órgãos municipais de cultura (86%) e do Legislativo municipal (71%). Também é importante a participação dos órgãos municipais de educação (29%), de planejamento e finanças (22%) e de obras e infraestrutura (19%).

A leitura desses dados indica que a representação da sociedade civil é suficientemente abrangente em seus subsegmentos. Essa característica tornaria possível, potencialmente, a ampliação dos critérios para a escolha dos bens passíveis de proteção, o que introduziria um viés democrático às decisões dos conselhos municipais.

A periodicidade das reuniões dos conselhos também é informada por sua legislação de criação e pelo regimento interno. De acordo com essa documentação, 49,6% dos conselhos se

⁸ Um conhecimento mais pormenorizado das características do patrimônio cultural e de sua gestão nesses municípios exige procedimentos de pesquisa que envolvem estudos e observações in loco, diferentes, portanto, dos que foram utilizados na pesquisa cujos resultados estão sendo analisados.

⁹ A leitura da legislação de criação dos conselhos e dos regimentos internos não informou, de forma sistemática e abrangente, o número de membros e a forma de composição dos conselhos. Essa caracterização foi deduzida a partir da informação, disponível para alguns municípios, do número de membros do conselho associada à especificação dos órgãos e das entidades que dele faziam parte. Deve-se registrar, contudo, que apenas 159 municípios dos 385 pesquisados especificaram os órgãos ou as entidades que compõem seu conselho.

¹⁰ A identificação dos órgãos e das entidades que fazem parte do conselho baseou-se na legislação de criação dos conselhos e no regimento interno de cada um. Optou-se por registrar cada entidade o número de vezes que aparecesse, de forma a se obter um retrato o mais aproximado possível da composição dos conselhos. Dessa forma obteve-se uma distribuição de frequência dos municípios segundo órgãos e entidades que compõem os conselhos.

reúnem bimestralmente e 17,4%, mensalmente. Esses dados foram contrastados com o número de reuniões efetivamente realizadas pelos conselhos, obtido pela investigação e leitura das atas que registraram essas reuniões. De acordo com esses dados, 94 municípios (24,4%) realizaram apenas uma reunião no período de um ano. Entre quatro e sete reuniões anuais estão 127 municípios (33%). Entre oito e treze reuniões anuais, 19%. Essa estatística mostra uma distância grande entre o que é definido normativamente nos regimentos e o que de fato se realiza.

Outra peculiaridade desses espaços de discussão de políticas é a exigência de publicidade e transparência de sua atuação. Teoricamente, esse princípio diz respeito à convocação pública de suas reuniões e à possibilidade de acesso dos interessados às reuniões e a suas decisões. Dada a restrição de informações sobre essas questões, optou-se por averiguar a informação sobre a divulgação das atas de reunião dos conselhos. A distribuição de frequência encontrada indica que 70% dos municípios divulga suas atas ao público. A modalidade mais comum é afixá-las no quadro de avisos da prefeitura (62,8%). A segunda mais citada é disponibilizá-las para consultas em bibliotecas, escolas, câmaras municipais, órgãos ou equipamentos de cultura etc. Essa segunda modalidade, entretanto, que representaria um potencial maior de divulgação das discussões realizadas por esses fóruns, é muito inferior à primeira e alcança apenas 5,3% dos municípios.

Outra informação importante sobre as regras normativas que estruturam o funcionamento dos conselhos e caracterizam seu potencial democrático diz respeito à sua natureza deliberativa ou consultiva. Normalmente ela é definida pela legislação de criação e ou pelos regimentos internos. De acordo com as informações obtidas, 58% dos conselhos municipais de patrimônio cultural são deliberativos, ou seja, caracterizam-se, regimentalmente, por uma dinâmica de discussão dos assuntos em pauta e pela votação de decisões a serem encaminhadas ao Executivo. A efetividade deliberativa diz respeito à capacidade dos conselhos de produzir debate e decisões. Por outro lado, o caráter consultivo foi encontrado em 14,5% dos conselhos. Nesse caso, esses espaços se orientariam para uma apreciação de temas propostos pela presidência do conselho ou emergentes no município. Entretanto, sua capacidade deliberativa está constrangida por sua própria definição regimental, o que acarreta uma disjunção entre a possibilidade de chegar às decisões e sua homologação pelo Executivo.

O cruzamento dessa informação com os dados sobre a formulação de propostas inferidas a partir da leitura das atas informa que existem limites quanto à capacidade de elaboração de propostas pelos conselhos, quer sejam consultivos ou deliberativos. Os

conselhos definidos regimentalmente como consultivos são aqueles que, proporcionalmente, mais apresentam propostas (34%). Os conselhos deliberativos que efetivamente formulam propostas, embora em maior número, são proporcionalmente mais reduzidos (30%).

As informações sobre a natureza deliberativa ou consultiva dos conselhos foram analisadas também em função da dinâmica decisória encontrada. Para mais da metade dos 385 municípios de Minas Gerais pesquisados (55,1%), não foi possível avaliar a dinâmica decisória dos conselhos. Nesse grupo se encontram os conselhos que não enviaram atas ou atuaram de modo incipiente, por serem recém instituídos ou terem passado por período de inatividade. Em segundo lugar, representando 21,6% dos municípios, encontram-se aqueles cuja dinâmica de discussões inclui votações. Em terceiro lugar, com 14% dos casos, estão os municípios cujos conselhos não realizam discussões, apresentando uma dinâmica apenas homologatória das propostas encaminhadas pela mesa. Por último, estão aqueles que apresentam uma dinâmica de discussões sem que haja oportunidade para votações (9,4%). A tabela 1 referencia os resultados encontrados.

Tabela 1
Dinâmica decisória dos conselhos municipais de patrimônio cultural
Minas Gerais, 2005.

Dinâmica decisória	ABS	%
Não foi possível avaliar a dinâmica decisória do conselho	212	55,1
Conselho apresenta uma dinâmica de discussões, com realização de votações	83	21,6
Conselho de caráter homologatório – não realiza discussões	54	14,0
Conselho apresenta dinâmica de discussões sem que haja oportunidade para votação	36	9,4
Total	385	100

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha

O cruzamento das informações sobre a natureza deliberativa ou consultiva do conselho e a dinâmica decisória revela que o caráter definido regimentalmente não se expressa necessariamente na dinâmica decisória do conselho. Assim, entre os conselhos deliberativos, o maior percentual se refere exatamente àqueles cuja dinâmica decisória não foi possível analisar em função da ausência de atas ou por eles terem apresentado uma atuação incipiente (46,4%). Em segundo lugar, com uma dinâmica decisória finalizada por votações, se encontram 25,7% dos conselhos deliberativos. Entre os consultivos, 27% têm dinâmica decisória com realização de votações. O maior percentual também se encontra entre os que não apresentaram atas ou com atuação incipiente (59%). A diferença entre esses dois espaços estaria, por sua vez, no maior potencial apresentado pelos conselhos deliberativos para a homologação das decisões.

Essa aparente contradição entre a definição normativa e o que se processa na prática pode estar relacionada ao grau incipiente de institucionalização desses espaços de forma geral. Esse indicador diz respeito à estruturação institucional dos conselhos, incluindo o ano de sua instituição, a frequência de realização de reuniões registradas por atas e a forma de escolha dos representantes, entre outros. Como essas características dizem respeito a condições objetivas de funcionamento dos conselhos, quer sejam deliberativos ou consultivos, os conselhos deliberativos com baixo grau de institucionalização também podem apresentar baixa capacidade decisória.

As informações sobre o desenho institucional e as regras de funcionamento dos conselhos de patrimônio cultural e de seus procedimentos decisórios foram utilizadas para a construção de um índice de institucionalização dos conselhos. Os dados apontam para o fato de que 46,2% dos conselhos municipais analisados caracterizam-se por um baixo grau de institucionalização: conselhos recém instituídos que não enviaram atas ou em recorrente processo de estruturação interna; irregularidade ou número insuficiente de reuniões (até duas no exercício de um ano, normalmente realizadas nos meses que precedem a entrega dos documentos, em abril de cada ano). O baixo grau de institucionalização é a característica mais marcante dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais.

Conselhos com alto grau de institucionalização foram encontrados em 35,6% dos municípios. Essa categoria inclui os conselhos estruturados nos quais os procedimentos regimentais estão assegurados (incluindo uma frequência mensal ou bimestral das reuniões, no mínimo seis por ano) e os debates e as discussões voltam-se para a definição de linhas de atuação na área cultural. Conselhos que apresentam grau médio de institucionalização foram encontrados em 18% dos casos e apresentam alguma regularidade de reuniões no período (três a seis reuniões anuais). O conselho caracteriza-se por uma fase de estruturação, e as discussões se atêm ao regimento, aos procedimentos de atuação e ao calendário de atividades (tabela 2).

Tabela 2
Distribuição dos municípios em relação ao grau de institucionalização dos conselhos de patrimônio cultural Minas Gerais, 2005

Grau de institucionalização	ABS	%
Conselho recém instituído ou que passou por período de inatividade (baixo grau de institucionalização)	151	39,2
Conselho já estruturado (alto grau de institucionalização)	137	35,6
Conselho em fase de estruturação (médio grau de institucionalização)	69	17,9
Conselho não enviou atas (baixo grau de institucionalização)	28	7,0
Total	385	100

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha

A distribuição dos municípios quanto ao grau de institucionalização dos conselhos pode ser complementada pela identificação de sua ênfase de atuação. As informações sobre esse quesito dizem respeito tanto aos principais temas tratados nas reuniões dos conselhos quanto ao conteúdo das propostas elaboradas pelos representantes governamentais e da sociedade civil¹¹.

A análise da ênfase de atuação dos conselhos indica que percentual significativo dos municípios aponta que seus conselhos definem como principal campo de atuação a preservação de bens imóveis (23,8%), seguindo uma tradição da política preservacionista em âmbito federal. A segunda linha de atuação mais citada pelos municípios e que define um padrão em termos de atuação dos conselhos gestores de patrimônio cultural em Minas Gerais, orienta-se para o cumprimento das exigências normativas do Iepha. Nesse caso estão 21,0% dos municípios. O cumprimento das exigências do Iepha está relacionado à instituição e regulamentação da política cultural local; ao atendimento das demandas relativas aos planos de inventário, à elaboração de dossiês e de laudos de conservação de bens tombados; à elaboração de projeto de educação patrimonial; à elaboração de relatórios de atividades e de investimentos, entre outros. Se acrescentarmos a esse grupo os municípios recém instituídos ou que não enviaram atas¹², chega-se a um número representativo de municípios nessa categoria (273). Essa é, portanto, a grande ênfase de atuação dos conselhos de patrimônio de Minas Gerais – a adequação à política do órgão gestor de patrimônio no estado, a partir da qual o município terá direito ao repasse de recursos do ICMS Cultural.

O estímulo à realização de festividades locais e de eventos culturais configura a ênfase de atuação em 15,5% dos municípios. O controle de intervenções em bens tombados e inventariados é ênfase de atuação em 12,9%. Apenas 8,9% se orientam para a gestão da política cultural local de forma integrada. A atuação do conselho com ênfase no planejamento urbano pode ser encontrada em 4,7% dos municípios. A referência à preservação do patrimônio imaterial, tendência recente da política de patrimônio cultural no país, a partir da instituição do Decreto nº. 3 551 de 2000, foi encontrada em apenas 2,5% dos municípios. A associação com questões turísticas e ambientais não é uma tendência forte da atuação e

¹¹ Nesse caso, a análise se atém aos conselhos municipais que apresentaram atas de reunião. Nessa categoria estão 206 conselhos.

¹² Pressupõe-se que os municípios com essas características (179) encontram-se exatamente na fase inicial de adequação às exigências do órgão estadual, instituindo seus conselhos, nomeando e dando posse a seus representantes.

representa, em conjunto, 4,4% dos municípios. A tabela 3 apresenta os resultados para os municípios da amostra¹³.

Tabela 3

Ênfase de atuação dos conselhos municipais de patrimônio cultural Minas Gerais, 2005	Nº. de municípios	% sobre 450	% sobre 206
Conselho voltado para a preservação de bens imóveis	107	23,77	52,0
Conselho voltado para o cumprimento das exigências normativas do Iepha	94	20,8	45,6
Conselho envolvido no controle de intervenções em bens tombados e inventariados	58	12,9	28,1
Conselho voltado para a realização de festividades locais	45	10,0	21,8
Conselho envolvido com a gestão efetiva da política cultural local	40	8,9	19,4
Conselho voltado para a preservação de bens móveis	25	4,0	12,1
Conselho voltado para a realização de eventos culturais	25	5,5	12,1
Conselho envolvido com a tutela do patrimônio e instrumentos de ordem urbanística	21	4,7	10,2
Conselho voltado para a preservação do patrimônio imaterial	11	2,4	5,3
Conselho envolvido com questões ambientais	10	2,2	4,9
Conselho envolvido com questões turísticas	10	2,2	4,9
Conselho voltado para a preservação de áreas geográficas de interesse histórico, paisagístico e cultural	4	0,9	1,9
Total	450	100	-----

Fonte: Documentação do ICMS patrimônio cultural/ Iepha

4. Conclusões

Apesar do caráter incipiente das análises realizadas até o momento, pode-se dizer que as políticas municipais de patrimônio em Minas Gerais ainda estão distantes da evolução conceitual operada na noção de patrimônio cultural tanto em esfera nacional como internacional. De forma geral, as políticas municipais ainda se encontram focadas na preservação do patrimônio edificado e no controle das intervenções nos bens tombados. O reconhecimento pelos municípios da importância da preservação do patrimônio imaterial é ainda restrito. É perceptível, todavia, a importância atribuída às manifestações culturais locais que, em sua maior parte, estão relacionadas às tradições, festas religiosas e aos rituais.

A formulação da política preservacionista em integração com os instrumentos de planejamento do espaço urbano, tendência relevante de uma política abrangente e democrática de patrimônio cultural, é também uma dimensão pouco explorada nas temáticas abordadas pelas reuniões dos conselhos municipais. A política de patrimônio cultural também não é pensada de forma conjunta com as políticas ambiental e de turismo. Pelo contrário, é tratada

¹³ O levantamento efetuado nas atas de reunião dos conselhos indicou que eles apresentam mais de uma ênfase de atuação. Daí que o número de registros (450) excedeu o número de municípios estudados que apresentaram atas de reuniões dos conselhos (206). Nesse caso, a última coluna é a que indica o percentual sobre os 206 casos analisados, o que explica o percentual superior a 100 %.

como meta de cumprimento dos critérios definidos pelo órgão estadual de proteção do patrimônio com o intuito de se beneficiar da redistribuição dos recursos do ICMS.

Por sua vez, a municipalização da política e a instituição dos conselhos podem ser considerados pontos favoráveis à ampliação da participação da sociedade nas discussões e decisões relativas ao tema. A diversidade da composição do segmento societário, representado por intelectuais, pelas associações culturais e comunitárias e pelos grupos de tradições culturais populares, sinaliza para uma abertura do processo decisório de escolha dos bens aos quais será atribuído valor de patrimônio. Isso vem ao encontro das novas tendências observadas na abordagem mais ampla do patrimônio e nas recomendações de democratização da sua gestão, que incluem o compartilhamento com a sociedade civil das decisões da política de patrimônio cultural.

Referências

ABREU, Regina. **Quando o campo é o patrimônio**. Rio de Janeiro. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Fundação Getúlio Vargas, 2004.

ARANTES, Antonio Augusto. **Produzindo o passado**: estratégias de construção do patrimônio (org.). Secretaria de Estado da Cultura. Governo Democrático de São Paulo. CONDEPHAAT. São Paulo: Brasiliense, 1984.

ARRUDA, Gilmar. O patrimônio imaterial: a cidadania e o patrimônio dos “sem eira nem beira”. In: **DIÁLOGOS**. DHI/PPH/UEM, v. 10, n. 3, p. 117-144, 2006.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil, instituições participativas e representação**: da autorização à legitimidade da ação. Mimeo., 2007.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M L. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade**, número especial, mar. 2005.

BOMENY, Helena Bousquet. O patrimônio de Mário de Andrade. In: **A invenção do patrimônio**: continuidade e ruptura na constituição de uma política oficial de preservação no Brasil. Ministério da Cultura, Iphan, Departamento de Promoção. Rio de Janeiro: Iphan, 1995.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Culturas Híbridas**. Estratégias para entrar e sair da modernidade. São Paulo: Edusp, 1997.

CASTRIOTA, Leonardo Barci (org.). **Urbanização brasileira**: Redescobertas. Belo Horizonte: C/ Arte, 2003.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade: Unesp, 2001.

CHUVA, Márcia. Patrimônio imaterial: práticas culturais na construção de identidades de grupos. In. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS. **Reflexões e contribuições para a educação patrimonial**. Grupo Gestor (Org.) – Belo Horizonte: SEE/MG, 2002. [Lições de Minas – volume XXIII – dezembro de 2002].

CURY, Isabelle (Org.). **Cartas patrimoniais**. Rio de Janeiro: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, 2000.

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte. **Educação Patrimonial**: as práticas em Minas e no restante do país. Relatório de pesquisa entregue à Fapemig em jan. de 2007.

FERREIRA, Maria Leticia Mazzucchi. Patrimônio: discutindo alguns conceitos. **Revista Diálogos**, DHI/PPH/UEM, v. 10, n. 3, p. 79-88, 2006.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ; MinC/Iphan, 2005.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **Referências Culturais**: base para novas políticas de patrimônio. In: IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº. 2, 2001.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. **A Descentralização das ações na área do patrimônio cultural**: o impacto da Lei Robin Hood nos municípios mineiros (relatório de pesquisa). Belo Horizonte, 2008.

GONÇALVES, J. Reginaldo. **A retórica da perda**: os discursos do patrimônio cultural no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/Iphan, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Suplemento de Cultura**, 2006.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL, **Cartas Patrimoniais**. Brasília: IPHAN, 1995.

JEUDY, Henry-Pierre. **Espelho das cidades**. Rio de Janeiro. Casa da Palavra, 2005.

TAMASO, Izabela. A expansão do patrimônio: novos olhares sobre velhos objetos, outros desafios... In: **Sociedade e Cultura**, v. 8, n. 2, Jul./Dez., 2005.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas**. IFCH/ UNICAMP, 2008.