

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

Nilo Lima de Azevedo

**DEMOCRACIA E PATRIMÔNIO CULTURAL:
AS PRÁTICAS DA GESTÃO PARTICIPATIVA EM JUIZ DE FORA**

Juiz de Fora

2007

NILO LIMA DE AZEVEDO

DEMOCRACIA E PATRIMÔNIO CULTURAL:
AS PRÁTICAS DA GESTÃO PARTICIPATIVA EM JUIZ DE FORA

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Helena Motta

Juiz de Fora

2007

NILO LIMA DE AZEVEDO

DEMOCRACIA E PATRIMÔNIO CULTURAL:
AS PRÁTICAS DA GESTÃO PARTICIPATIVA EM JUIZ DE FORA

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em/...../2007.

Prof^a. Dr^a. Helena da Motta Salles (Orientadora) - UFJF

Prof^a. Dr^a. Maria de Fátima Junho Anastasia - UFMG

Prof. Dr. Eduardo Antônio Salomão Condé - UFJF

Este trabalho é dedicado a Décio e Nívea Bracher, que fizeram de sua arte e de suas vidas uma homenagem à história da cidade, portanto, uma homenagem a todos nós.

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

À Professora Helena Motta, minha orientadora, intelectual brilhante, pelas tardes de leitura e debates na editora da Universidade, que tanto contribuíram para o presente trabalho.

A todos os professores do Mestrado, que abraçaram o programa e nos possibilitaram uma vivência acadêmica única. Agradeço em especial aos professores Eduardo Condé e Gilberto Barbosa, sempre tão próximos e dedicados, pelas inestimáveis contribuições durante a qualificação e discussões em sala de aula. Ao professor Rubem Barboza, pela amizade e constante confiança. Ao professor Marcelo Camurça, pelos diálogos fecundos e inovadores. Por fim, mas não menos importantes, aos professores Jessé de Souza e Patrícia Mattos, por se disporem a compartilhar seus conhecimentos de forma tão gentil.

Aos colegas do Mestrado, pela amizade e carinho tão importantes nessa jornada.

Ao programa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, pela concessão da bolsa, que muito colaborou para a realização da pesquisa.

Ao meu pai Sérgio, que desde cedo me mostrou a importância da curiosidade.

À minha mãe Beth, pelo amor e alegria contagiantes.

Às minhas queridas irmãs e ao meu sobrinho, fonte constante de felicidade.

Ao Décio Bracher, Nívea Bracher e Luiz Alberto do Prado Passaglia, por tornarem possível o registro desta história.

Aos conselheiros do COMPPAC, pela convivência e paciência em responder os questionários e aceitarem serem entrevistados. Em especial, gostaria de agradecer ao Paulo Gawryszewski, pela presteza no fornecimento das informações; ao Wilson Coury Jabour Júnior, pelo valioso apoio e gentileza; ao Ricardo Bastos, pela disposição freqüente em ajudar e ao Prof. Júlio César Sampaio, pela imensa contribuição nas discussões centrais sobre o patrimônio cultural.

Aos funcionários da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, pela oportunidade de acessos aos arquivos e dados referentes aos imóveis tombados e à arrecadação do IPTU.

À Maria Rita Gomes da Rocha, primeira incentivadora a que eu fizesse o Mestrado. Ao Roberto Rocha, pela presença e estímulo.

Aos amigos Gonçalves, Delano, Alexandre, e suas famílias, que me acompanharam e acreditaram no trabalho durante todo esse período.

Meu agradecimento final é dedicado a minha sempre companheira e amada esposa Laís, pela imensa demonstração de compreensão em conviver com uma certa ausência que a realização do trabalho exige. A você todo o meu amor e carinho, muito obrigado.

Em Maurília, o viajante é convidado a visitar a cidade ao mesmo tempo em que observa uns velhos cartões postais ilustrados que mostram como esta havia sido: a praça idêntica mas com uma galinha no lugar da estação de ônibus, o coreto no lugar do viaduto, duas moças com sombrinhas brancas no lugar da fábrica de explosivos. Para não decepcionar os habitantes, é necessário que o viajante louve a cidade dos cartões-postais e prefira-a à atual, tomando cuidado, porém, em conter seu pesar em relação às mudanças nos limites de regras bem precisas: reconhecendo que a magnificência e a prosperidade da Maurília metrópole, se comparada com a velha Maurília provinciana, não restituem uma certa graça perdida, a qual todavia, só agora pode ser apreciada através dos velhos cartões-postais, enquanto antes, em presença da Maurília provinciana, não se via absolutamente nada de gracioso, e ver-se-ia ainda menos hoje em dia, se Maurília tivesse permanecido como antes, e que, de qualquer modo, a metrópole tem este atrativo adicional – que mediante o que se tornou pode-se recordar com saudades daquilo que foi. [...] É inútil querer saber se estes são melhores que os antigos, dado que não existe nenhuma relação entre eles, da mesma forma que os velhos cartões postais não representam a Maurília do passado mas uma outra cidade que por acaso também se chamava Maurília.

Ítalo Calvino - As Cidades Invisíveis

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar, segundo o debate teórico de dois dos principais modelos de democracia: a democracia de interesses e a democracia deliberativa, algumas questões acerca da gestão da proteção do patrimônio cultural imóvel, particularmente a atuação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural - COMPPAC do município de Juiz de Fora, com a finalidade de avaliar se, ao trazer para arena política de discussão entidades representativas de vários setores da sociedade interessados no tema, o COMPPAC logrou uma ampla participação na esfera executiva de implementação da política pública de proteção do patrimônio no governo municipal. O estudo foi realizado através da seguinte metodologia: pesquisa teórica centrada na literatura especializada; pesquisa documental com estudo de textos legais (leis, estatutos, atas, decretos, entre outros); entrevistas com os conselheiros municipais através de questionários utilizados pela pesquisa “Metrópole, Desigualdades Sócio-espaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Belém”, realizada no âmbito do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência - PRONEX, MCT/ FINEP; entrevistas qualitativas semi-estruturadas com conselheiros e com pessoas importantes relacionadas à história da proteção do patrimônio cultural no município; por fim, participação deste mestrando como ouvinte em reuniões do COMPPAC.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia, Patrimônio Cultural, Participação Política, Conselhos Setoriais, Gestão Democrática.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze, according to the theoretical debate of two of the principal democracy models: the democracy of interests and the deliberative democracy, some subjects concerning the administration of the protection of the immobile cultural patrimony, particularly the performance of the Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural - COMPPAC of the municipal district of Juiz de Fora, with the purpose of evaluating if COMPPAC achieved a wide participation in the executive sphere of implementation of the public politics of protection of the patrimony in the municipal government when BROUGHT for political arena of discussion representative entities of several sections of the society interested in the issue. The study was accomplished through the following methodology: theoretical researches centered in the specialized literature; documental researches through studies of legal texts (laws, statutes, minutes, ordinances, among other); interviews with the municipal counselors through questionnaires used by the research "Metrópole, Desigualdades Sócio-espaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Belém", - PRONEX, MCT/ FINEP", semi-structured qualitative interviews with counselors and with important people related to the history of the protection of the cultural patrimony in the municipal district; finally, the participation of this master-degree student as listener in meetings of COMPPAC.

KEY-WORDS: Democracy, Cultural Patrimony, Political Participation, Sectorial Council, Democratic Administration.

RELAÇÃO DE QUADROS, FOTOS E TABELAS

QUADRO 01.	Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas	66
GRÁFICO 01.	Número de processos abertos por tombamento	136
FIGURA 01.	Liberalização, inclusividade e democratização	67
FIGURA 02.	Concentração dos imóveis tombados em juiz de fora	134
FOTO 01.	Colégio Stella Matutina, autor desconhecido. Coleção particular Wilson Coury Jabour Júnior	125
FOTO 02.	Avenida Rio Branco, foto divulgação, Prefeitura Municipal de Juiz de Fora	126
FOTO 03.	Avenida Rio Branco, autor desconhecido. Coleção particular Wilson Coury Jabour Júnior	126
TABELA 01.	Representatividade das entidades por setor de representação, 2006	147
TABELA 02.	Escolaridade e renda dos conselheiros por setor de representação, 2006	149
TABELA 03.	Principais resultados do funcionamento do conselho por setor de representação, 2006	153
TABELA 04.	Canais de avaliação das entidades para a atuação dos seus representantes por setor de representação, 2006	154
TABELA 05.	Relação dos grupos de interesses dentro do conselho por setor de representação, 2006	156
TABELA 06.	Relações institucionais do conselho por setor de representação, 2006	161
TABELA 07.	Características do engajamento cívico dos conselheiros por setor de representação, 2006	164
TABELA 08.	Atividades cívicas dos conselheiros por setor de representação, 2006	165
TABELA 09.	Quem melhor defende os interesses dos conselheiros por setor de representação, 2006	165

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 01. Lista de entrevistados	188
ANEXO 02. Questionário aplicado na pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora.....	189
ANEXO 03. Lei Municipal nº 6.108/82.....	200
ANEXO 04. Lei Municipal nº 7.282/98	204
ANEXO 05. Lei Municipal nº 10.777/04	210

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	14
2.	DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA: UMA BREVE REVISÃO	18
2.1.	Matrizes da concepção hegemônica da democracia	29
2.1.1.	O elitismo competitivo	29
2.1.1.1.	A política e a democracia em Max Weber	30
2.1.1.2.	Joseph A. Schumpeter e a nova democracia	38
2.1.2.	A teoria da escolha racional	45
2.1.2.1.	Mancur Olson e a lógica da ação coletiva.....	48
2.1.2.2.	Robert D. Putnam e o capital social	56
2.1.2.3.	Robert A. Dahl, a poliarquia e a crítica do corporativismo	64
2.2.	Matrizes da concepção não hegemônica da democracia	75
2.2.1.	Jürgen Habermas e a democracia deliberativa	76
2.2.2.	Joshua Cohen e a poliarquia diretamente deliberativa	80
3.	A DEMOCRACIA BRASILEIRA, PODER LOCAL E CONSELHOS	85
3.1.	O papel do município na forma federativa brasileira	87
3.2.	A instituição da gestão local de fundos federais	91
3.3.	A competência municipal para a política urbana	94
3.4.	Conselhos municipais	100
3.4.1.	Os conselhos municipais e a participação	100
3.4.2.	Os conselhos municipais e a representação	104
4.	O PATRIMÔNIO CULTURAL	109
4.1.	A política brasileira de proteção do patrimônio cultural	116
5.	A POLÍTICA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA	125
5.1.	A introdução da política de proteção do patrimônio cultural em Juiz de Fora	125
5.1.1.	O caso do Palácio Episcopal	130
5.1.2.	Dilemas legais sobre a política de proteção do patrimônio cultural de Juiz de Fora	133
5.2.	O conselho municipal de preservação do patrimônio cultural de Juiz de Fora - COMPPAC	137
5.2.1.	Os contornos do COMPPAC	137
5.2.2.	O caso do colégio Magister	138
5.2.3.	A formação do COMPPAC	144

5.2.4.	O perfil dos conselheiros do COMPPAC	148
5.2.5.	O funcionamento do COMPPAC	150
5.2.6.	A relação dos grupos de interesses dentro do COMPPAC	155
5.2.7.	O relacionamento institucional do COMPPAC	160
5.2.8.	O engajamento cívico dos conselheiros	163
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
	REFERÊNCIAS	176
	REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES	185
	ANEXOS	188

1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 1930, o Brasil iniciou uma profunda mudança na sua estrutura social proveniente de uma crescente urbanização. A população urbana, que em 1940 representava apenas 26% dos habitantes do Brasil, em 2005, segundo os levantamentos censitários do IBGE, passou para 84,2%.

De acordo com Edésio Fernandes, o Estado teve uma participação fundamental em todo esse processo.

A partir da chamada "Revolução de 1930" o Estado utilizou todos os instrumentos à sua disposição para assegurar uma nova divisão social do trabalho necessária para estimular o crescimento industrial. Para mudar o padrão existente de acumulação, o Estado teve de utilizar seu poder para promover a transferência de excedentes dos grupos sociais de exportação agrícola aos grupos industriais. (...) Vários estudos demonstraram as formas pelas quais essas tentativas de articular uma nova divisão social do trabalho foram fundamentais para a criação e reprodução do espaço urbano. As cidades se tornaram o centro do capital produtivo e em direção a elas se dirigiu um intenso processo de migração, para constituir um grande "exército industrial de reserva" (FERNANDES, 1998:209).

Outra significativa transformação, porém mais recente, foi a redemocratização do país em meados de década de 1980. Sem dúvida, a promulgação da nova Constituição de República Federativa do Brasil em 1988 representou um grande marco neste processo.

Dentre os avanços da Constituição de 1988, pode-se apontar a limitação do poder do Estado, a garantia do voto direto, secreto, universal e periódico, a proteção aos direitos individuais, políticos, sociais e difusos, que fazem do Brasil, formalmente, um Estado democrático de direito. Além destes, também constam na Constituição mecanismos de participação direta, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei.

Ambas as mudanças sugerem desafios a serem vencidos, problemas próprios enfrentados pelas democracias em relação à participação e à representação. Como possíveis soluções se apresentam as possibilidades de maior democratização das deliberações da Administração Pública local por meio da adoção de novos instrumentos políticos, voltados para a resolução dos conflitos, através de uma maior participação da sociedade organizada e seus interesses.

Nesta perspectiva, será adotado como universo de observação o funcionamento dos conselhos municipais, instituições estas integrantes dos quadros administrativos do Poder Executivo Local, que buscam estabelecer a transição de uma cultura política clientelista para procedimentos mais transparentes e participativos. Segundo Leonardo Avritzer,

Aí residiria, na minha opinião, a raiz dos conflitos entre sociedade civil e sociedade política clientelista. Escapou aos arquitetos da transição política brasileira a compreensão da mudança da natureza da sociedade civil, que passou a utilizar os instrumentos do estado de direito para exigir a efetividade das estruturas públicas e legais que jamais foram constitutivos das práticas da sociedade e dos atores estatais (AVRITZER, 1994:293).

A democratização das deliberações da Administração Pública local significa transportar um grande número de conflitos específicos para uma arena institucionalizada, onde os principais atores coletivos interessados no tema em questão teriam a possibilidade de debater e deliberar sobre as diretrizes a serem adotadas pela esfera executiva municipal ao implementar as políticas públicas do setor.

Os temas abordados pelos conselhos são os mais diversos possíveis dentro da complexidade da cidade. Os conselhos municipais gestores tratam desde questões sobre a proteção aos direitos da criança e do adolescente, da defesa dos direitos dos idosos, da proteção do patrimônio cultural da cidade até da organização do carnaval.

O presente trabalho restringe o estudo e a pesquisa ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural - COMPPAC de Juiz de Fora e seus conflitos (especulação imobiliária, busca de espaços valorizados para edificações, defesa do patrimônio cultural), identificados com as divergências entre os setores do mercado imobiliário e setores preservacionistas¹.

Busca-se definir as principais características do COMPPAC, entre as quais sua formação, sua representatividade, sua forma de funcionamento. Da mesma forma, procura-se identificar o perfil dos conselheiros através da forma de sua atuação, suas expectativas, sua origem, entre outras variáveis, visando verificar

¹ Será utilizado o termo preservacionista para os setores que se contrapõem aos setores voltados para o mercado imobiliário.

se esse formato participativo contribui para uma política mais responsiva, fortalecendo a pluralidade social e a cultura cívica dos participantes desse processo.

No intuito de se atingir a proposta da pesquisa sobre o COMPPAC e a gestão participativa da política de proteção do patrimônio em Juiz de Fora, foram realizadas pesquisas em arquivos públicos, atas de reuniões e outros documentos em várias secretárias e órgãos da Prefeitura de Juiz de Fora. Também foram realizadas duas formas de entrevistas com os conselheiros municipais: uma primeira, que englobou todas as entidades formadoras do COMPPAC, com a aplicação de questionários baseados na pesquisa "Metrópole, Desigualdades Sócio-espaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife e Belém", realizada no âmbito do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência - PRONEX, MCT/ FINEP.

A utilização dos questionários da pesquisa do PRONEX possibilita que os resultados sejam comparáveis com os das demais cidades da pesquisa, pois todas adotam basicamente o mesmo questionário e a mesma metodologia.

O outro tipo de entrevista realizada foi a qualitativa semi-estruturada, da qual participaram pessoas que foram importantes para a implantação da política de preservação do patrimônio cultural, bem como os conselheiros mais representativos dos dois setores anteriormente mencionados.

Por fim, realizou-se também a participação deste mestrando como ouvinte em reuniões do COMPPAC, a fim de estabelecer como se dividia o conselho em termos de grupos de interesses, assim como presenciar como ocorrem os debates e as deliberações.

A dissertação foi dividida em quatro capítulos. O primeiro tem por objetivo conhecer melhor o significado do termo democracia em alguma das suas variantes contemporâneas mais importantes, assim como quais os conceitos e idéias estão presentes nessas teorias que acabaram por configurar e influenciar os contornos dos regimes democráticos.

No segundo capítulo, conforme os pressupostos teóricos da democracia, será analisado como no caso brasileiro a democracia aliada a um Estado federal constitucional democrático de direito pode contribuir com as instituições políticas e mecanismos sociais que possibilitaram o surgimento e propagação das inovações democráticas como os conselhos. Posteriormente, serão

estudados os conselhos em suas características principais, levando em conta, sobretudo, as variáveis da participação e representação.

Por fim, um terceiro capítulo cuidará sucintamente do conteúdo da política de preservação do patrimônio cultural, seus principais dilemas, com os quais o COMPPAC cotidianamente se depara.

Concluindo o terceiro capítulo, será realizada a análise do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural - COMPPAC do município de Juiz de Fora, associando a teoria democrática dos conselhos com os dados obtidos no trabalho de campo.

2 DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA: UMA BREVE REVISÃO

A democracia, ao longo do século XX, se afirmou como o regime de governo com maior capacidade de legitimação e justificação.

Nos meados dos anos 80, os regimes socialistas perderam espaço de influência, em razão de suas crises originárias de problemas econômicos estruturais. Nesse sentido, pode-se dizer que o capitalismo saiu como vencedor, consagrado como sistema econômico hegemônico.

Porém, o discurso ideológico, a fundamentação legitimadora e moral por parte dos países ocidentais desenvolvidos, não se limitava a argumentos econômicos. Outros pontos como a inexistência de liberdades individuais e políticas e a forma como eram geridos os direitos sociais nos países socialistas também eram criticados, e desse modo, é possível dizer que houve conjuntamente uma vitória da democracia.

Os mais importantes regimes antidemocráticos do século XX – o comunista, o fascista, o nazista – desapareceram nas ruínas de uma guerra calamitosa ou, como aconteceu na União Soviética, desmoronaram internamente. As ditaduras militares foram totalmente desacreditadas por suas falhas, especialmente na América Latina; onde conseguiram sobreviver, em geral adotaram uma fachada pseudodemocrática (DAHL, 2001:11).

A democracia passou a ter valor, a ser vista como o sistema de governo que naturalmente se aliava ao sistema capitalista avançado, a uma modernidade central, principalmente nos Estados Unidos da América e na Europa ocidental. No caso desta última, acrescenta-se um dos maiores desenvolvimentos conceituais na área social, que agregava a cidadania não a tratamentos residuais estigmatizantes, considerados por seus destinatários como caridade, esmola, ou uma ajuda pelo seu próprio fracasso, mas como direito. Isso significou uma mudança de paradigma de como deveria se dar a relação entre o Estado e seus cidadãos.

A idéia de bem-estar dos cidadãos foi uma importante vitrine dos países capitalistas das democracias ocidentais, sempre focada quando as travessias entre as duas Alemanhas (ocidental e oriental) ou entre Cuba e Estados Unidos eram bem sucedidas.

De fato, os países europeus, principalmente os escandinavos, com uma política de bem-estar desenvolvida, em muito superavam a realidade dos

países de economia planificada e mais se aproximavam das promessas socialistas de uma democracia substantiva.

O bem-estar social surge assim como um produto não só do capitalismo, mas também da democracia, tida como um regime capaz de gerenciar e oferecer de forma mais eficaz e permanente o bem-estar a seus cidadãos.

Segundo Nick Mannig, a provisão de bem-estar social não é realizada somente pelo Estado, mas através de vários arranjos institucionais nos quais a família, o mercado, as organizações não-governamentais (ONG's) se articulam para atender as necessidades da população. Mannig vai além quando afirma que a provisão de bem-estar, pelo menos para a maioria das pessoas, é ainda realizada prioritariamente por essas outras instituições que não o Estado. "Welfare for most people is still provided through other social mechanisms than the state. There are three main types: family and friends, the market; and non-governmental organizations (NGOs)" (MANNIG, 1998:31)².

A questão fundamental é que, quando tratamos de políticas públicas de provisão de bem-estar, ou de políticas sociais, estamos nos referindo à atuação governamental. "Our use of the term social policy in modern times implies that social welfare means government welfare" (MANNING, 1998:31)³.

A posição do Estado, desse ponto de vista, passa a ser fundamental, apesar da contradição aparente⁴, pois é claro que um indivíduo recebe de sua família a alimentação, as vestimentas, o abrigo, enquanto, através do mercado, a pessoa adquire seu posto de trabalho, o espaço onde obterá as mercadorias necessárias para o seu bem-estar. E, finalmente, das ONG's, muitas vezes através da caridade, recebe-se algum tipo de provimento pontual.

Porém, essa não é a forma de agir do Estado, e o que faz de um Estado, um Estado de bem-estar social (*Welfare State*), encontra-se justamente na brilhante lição de Asa Briggs:

² O bem-estar, para a maioria das pessoas, ainda é provido por outros mecanismos sociais que não o Estado. Há três tipos principais: a família e amigos, o mercado, e as organizações não-governamentais (ONG's).

³ O uso moderno do termo 'política social' infere que bem-estar social significa bem-estar governamental.

⁴ A contradição aqui referida é a de que o Estado não é o maior provedor, porém passa a ser o mais importante.

A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent for insecurity by enabling individuals and families to meet certain ‘social contingencies’ (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services (BRIGGS, 2000:18)⁵.

É nesse ponto em que a vitória do capitalismo liberal é mitigada, uma vez que a atração não é simplesmente pelo que o mercado pode oferecer, mas também pelo regime político que o Estado utilizará para regular as forças do mercado, a fim de estruturar os direitos como fonte da cidadania. A regulação das forças econômicas também era um princípio dos países socialistas, porém as democracias européias ocidentais, na forma de Estados de bem-estar social, foram superiores em seus resultados, e isso era posto como uma vitória da própria democracia, como forma de se fazer política respeitando os princípios da liberdade e da participação.

Assim, a ação do Estado democrático na forma de *Welfare State* faz toda a diferença, pois em sociedades complexas, alguns tipos de provisão simplesmente não podem ser mais oferecidos pela família, mercado ou ONG's. Ampliam-se as funções típicas do Estado que seriam segurança, estabilidade (legislativo e executivo) e justiça (judiciário), para, por exemplo, o chamado núcleo duro do *Welfare State*: saúde, educação e previdência.

Para alguns autores, como Peter Marcuse, o mercado, que no sistema capitalista deveria ser capaz de fornecer esses tipos de provisões, pois desponta como a maior força social de regulação, não o faz, pois falha basicamente em dois momentos: primeiro, em fazer o que deve ser feito coletivamente; e segundo, em oferecer alternativas efetivas de inclusão para aqueles que já se encontram

⁵ Um Estado de bem-estar é um Estado no qual poder organizado é deliberadamente usado (através de políticas e da administração) num esforço para modificar o jogo de forças do mercado em pelo menos três direções - primeiro, garantindo para os indivíduos e para famílias uma renda mínima independente do valor de mercado de seus trabalhos ou de suas posses; segundo, diminuindo o campo da insegurança com a capacitação dos indivíduos e famílias para superarem certas contingências sociais (por exemplo, doença, velhice e desemprego) que, se não forem sanadas, conduzem a crises individuais e familiares; e terceiro, assegurando que sejam oferecidos a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, os melhores padrões disponíveis em relação a uma certa gama de serviços sociais.

excluídos de sua esfera. Assim, o Estado possui o papel fundamental de “fazer competência”, ou regular afirmativamente, onde o mercado falha (MARCUSE, 2000).

É o que Esping-Andersen denomina desmercadorização:

Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiriam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991:102).

A despeito de uma certa radicalidade em relação aos interesses enquanto “relações monetárias que mercadorizam o indivíduo”, o elemento novo trazido na citação acima, que merece destaque, é que a ação do Estado se dá através do direito como instrumento de cidadania. Assim, Esping-Andersen atrela o conceito de *Welfare State* ao de cidadania apresentando-o como um *status* do indivíduo perante o mercado.

A introdução do tema da cidadania como direito dentro do Estado democrático de bem-estar social, leva ao texto seminal de T. H. Marshall – “Cidadania e Classe Social” – apresentado no *The Marshall Lectures* de 1949, em Cambridge.

Como comenta Esping-Andersen “poucos discordariam da proposição de T. H. Marshall (1950) de que a cidadania social constitui a idéia fundamental de um *Welfare State*” (ESPING-ANDERSEN, 1991:101).

Marshall, tendo por clara influência o contexto inglês, realiza, segundo Taylor-Gooby, uma tipologia dos direitos da cidadania:

Right is essentially a juristic concept referring to the legitimacy of an individual's claims. In the context of social policy the question is whether claims to social benefits and services should be backed by state force, so that social rights become an element in citizenship in the modern state. In a celebrated analysis, T. H. Marshall distinguished civil, political and social rights originating at different periods and based on individual status in relation to the legal, political and social system. (TAYLOR-GOUBY, 2000:38)⁶

⁶ Direito é, essencialmente, um conceito jurídico referente à legitimidade das reivindicações individuais. No contexto da política social, a questão é se as demandas por serviços ou benefícios

Apesar da crítica imputada à linearidade desse pensamento⁷, a grande façanha de Marshall foi a de associar a idéia de cidadania à de direitos legais. T. H. Marshall, ao analisar as idéias de Alfred Marshall, indica tal caminho.

Tal é a hipótese sociológica latente no ensaio de Marshall. Postula que há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade – ou, como eu diria, de cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida. Marshall não identificou a vida de um cavalheiro com o status de cidadania. Se assim o fizesse, estaria expressando seu ideal em termos de direitos legais aos quais todos os homens têm direito (MARSHALL, 1967:62).

Na seqüência chama atenção para à mudança do paradigma anteriormente mencionado: “Com isto, por sua vez, o Estado assumiria a responsabilidade de conceber aqueles direitos, o que levaria a atos de interferência por parte do Estado, interferência esta deplorável aos olhos de Marshall” (MARSHALL, 1967:62).

Para T. H. Marshall, a partir do momento em que a cidadania passa a ser estabelecida, não pelo mercado, isto é, através das relações de capital e trabalho, mas é instituída através de direitos legais, ocorre uma mudança substancial na esfera social, qual seja: a de que esses direitos devam ser garantidos pelo Estado que passa, assim, a ser o principal provedor da cidadania.

Isto sugere que, para desempenhar sua função, o Estado deverá ser suficientemente autônomo para, mesmo indo de encontro a interesses de mercado, garantir a implantação desses direitos.

A cidadania assim estabelecida como direitos legais e tendo o Estado como responsável pela sua garantia faz com que a provisão do bem-estar social tenha seus contornos definidos pelo próprio Estado.

sociais devem ser apoiadas pela força do Estado, de forma que direitos sociais se tornem um elemento de cidadania no Estado moderno. Em célebre análise, T. H. Marshall distinguiu direitos civis, políticos e sociais originados em diferentes períodos, e baseado no status do indivíduo em relação ao sistema legal, político e social.

⁷Para Marshall, a ocorrência dos direitos de cidadania se dava de forma linear, evolutiva no sentido individual, político e social. Para mostrar que a linearidade não é uma regra, José Murilo de Carvalho (2001) aponta que, durante o regime de 1930 no Brasil, foram os direitos sociais, principalmente os ligados aos direitos trabalhistas, que primeiro foram instituídos, sendo que os direitos individuais e políticos eram suprimidos.

Assim, se o Estado de bem-estar social se coloca como fomentador de *status*, de cidadania, e de direitos sociais, a execução dessa provisão também se faz de extrema importância. Richard Titmus expõe que: “In any discussion today of the future of (what is called) ‘The Welfare State’ much of the argument revolves around the principles and objectives of universalist social services and selective social services” (TITMUS, 2000:42)⁸.

Em relação ao universalismo observa que,

One fundamental historical reason for the adoption of this principle was the aim of making services available and accessible to the whole population in such ways as would not involve users in any humiliating loss of status, dignity or self-respect. There should be no sense of inferiority, pauperism, shame or stigma in the use of a publicly provide service; no attribution that one was being or becoming a ‘public burden’. Hence the emphasis on the social rights of all citizens to use or not to use as responsible the services made available by the community in respect of certain needs which the private market and the family were unable or unwilling to provide universal (TITMUS, 2000:42)⁹.

Titmus defende que, além de o universalismo promover a dignidade humana, evitando o estigma daqueles que necessitam da ajuda estatal, ele também colabora com a idéia de risco e prevenção, surgida no século XIX, de que seria necessário romper com o ciclo da pobreza e exclusão. Para tanto, o acesso veloz, universal e eficaz aos meios que evitassem a entrada do indivíduo em tais ciclos era prioritário. Essa prevenção seria função do Estado de bem-estar social.

Como visto, o Estado de bem-estar social, por se caracterizar por um conjunto de políticas públicas sistemáticas de proteção social, pode ser gerido e executado de várias maneiras, ou seja, o Estado de bem-estar social não é homogêneo. A questão que se impõe é a necessidade da busca do consenso – quanto maior o consenso, melhores condições de ser aprovada e de ser

⁸ Hoje, em qualquer discussão sobre o futuro do que é chamado “O Estado de Bem-estar Social”, o debate gira essencialmente em torno dos princípios e objetivos da universalidade dos serviços sociais e de serviços sociais seletivos.

⁹ Uma razão histórica fundamental para a adoção deste princípio era o objetivo de tornar os serviços disponíveis e acessíveis para toda uma população, de tal modo que os usuários não fossem envolvidos em qualquer perda humilhante de status, dignidade ou respeito próprio. Não deveria existir nenhum senso de inferioridade, pobreza, vergonha ou estigma no uso de um serviço público oferecido, nenhuma atribuição de “peso público” para se referir aos usuários. Daí, a ênfase nos direitos sociais de todos os cidadãos para usar ou não usar de forma responsável os serviços disponibilizados pela comunidade em relação a certas necessidades que o mercado privado e a família não podiam ou não estavam dispostas a prover universalmente.

implementada uma política, e, depois de implementada, de determinar normas e processar conflitos.

A democracia nessa perspectiva possui de forma privilegiada a capacidade de criar espaços para as discussões políticas organizadas e institucionalizadas na busca de consensos para as políticas públicas de temas relativos a direitos e cidadania, como, por exemplo, o *trade off* entre equidade e eficiência, o controle público e a responsividade.

Outras questões importantes quando se trata de uma política pública de bem-estar social (principalmente quando esta política possui um caráter incremental) podem ser tratadas nesses espaços democráticos: Quem financia a política pública? Um fundo, a prefeitura? Quem são os seus beneficiários? Quem a executa?

Essas respostas podem definir tipos completamente diferentes de políticas públicas. Em relação aos beneficiários de determinada política, pode-se obter uma prestação de caráter residual, como ocorre nos Estados Unidos¹⁰, ou de caráter mais universalista, como acontece nos países escandinavos.

A questão é que existem tipos de Estado de bem-estar social diferentes, e o são assim por serem produto de uma construção histórica. Não cabe aqui entrar na discussão se o Brasil é ou não um Estado de bem-estar social. O ponto crucial é perceber alguns elementos que influenciaram a formação democrática brasileira e que, portanto, serão importantes para futuras análises.

O primeiro é o de que a democracia, por suas próprias regras, possui uma íntima vinculação com um Estado fomentador da cidadania em termos das garantias das liberdades individuais e políticas.

O segundo ponto é que esses direitos individuais e políticos minimizam e controlam a atuação do poder de império pela própria lei, principalmente em um Estado democrático constitucional.

O terceiro elemento é a interação entre a demanda social e a necessidade responsiva do Estado como provedor dos direitos sociais e de como essa resposta a esse provimento se relacionará ou atuará em direção à formação do

¹⁰ É exatamente esta uma das maiores discussões e críticas em torno da sociedade norte-americana: a sua incapacidade de prover um sistema eficiente e universal de bem-estar social, aliado ao gasto com a burocracia assistencialista pouco eficiente, um parco resultado em termos de geração de cidadania, e um alto índice de estigma por parte dos que utilizam os benefícios estatais.

consenso em torno da política pública, de modo que a atuação estatal busque como resultado a produção de cidadania e não de estigmas.

Esses aspectos influenciaram a política e a expansão dos conselhos municipais, como será demonstrado mais à frente. Porém, é relevante perceber que esses órgãos normativamente trazem uma concepção de gestão dos direitos sociais e difusos (educação, saúde, meio ambiente, patrimônio cultural, etc.), através da participação ampliada, da representação da sociedade pelas entidades civis. Essa gestão realizada em esferas deliberativa e reflexiva, visa o estabelecimento desses direitos de forma mais eficiente, responsiva e cidadã.

Neste sentido, este capítulo busca realizar uma breve revisão das principais teorias democráticas a fim de estabelecer como se conformam as práticas democráticas e os elementos da democracia, principalmente a representação e a participação nas diferentes correntes teóricas e como elas se entrelaçam criando modelos gerais, hegemônicos ou alternativos.

Em meados dos anos 70, Huntington (1994) observou um movimento democrático, o qual denominou a terceira onda democrática¹¹, que atingiu tanto os países que há muito viviam sob regimes militares (*v. g.* América Latina), como aqueles de economias planificadas (*v. g.* países do Leste europeu e a própria União Soviética) e países há pouco independentes (*v. g.* países africanos e asiáticos). Diante disso, o autor ponderou que se tratava de uma mudança mais profunda e cíclica da própria estrutura da política econômica global.

Segundo Huntington, apesar desses países se caracterizarem como ditatoriais, ou não democráticos, as diferenças abissais entre suas realidades, no que se refere às suas respectivas histórias, às suas instituições políticas, às suas relações internacionais, às ideologias de formação das identidades nacionais, não poderiam explicar um afluxo democrático caso a caso.

Por isso, ao observar essa diversidade, ele optou por conjugar em um só conceito formal, instrumental, de democracia, as duas principais teorias

¹¹ Para Huntington, a primeira onda democrática tinha como referência as revoluções francesa e americana. Já a segunda onda democrática surge logo após a experiência da Segunda Grande Guerra. Por fim, a terceira onda democrática não possui uma única variável independente, mas foram cinco as suas principais causas: a) aprofundamento da crise de legitimidade dos regimes autoritários; b) crescimento econômico da década de 60, que criou uma classe média urbana com uma elevação no grau de instrução; c) transformações religiosas que converteram este setor em um defensor das causas sociais, das liberdades e da democracia; d) mudança nos atores externos, com o surgimento da União Européia, o fim da União Soviética, e a emergência dos Estados Unidos como promotor dos direitos humanos e da democracia (HUNTINGTON, 1994:54).

contemporâneas democráticas: a que David Held (1987) designa como a teoria do elitismo competitivo e a teoria do pluralismo,

Seguindo a tradição schumpeteriana, no presente estudo um sistema político do século XX é democrático na medida em que seus principais tomadores de decisões coletivas sejam selecionados através de eleições periódicas, honestas e imparciais em que os candidatos concorram livremente pelos votos e em que virtualmente toda a população adulta tenha o direito de voto. A democracia, assim definida, envolve duas dimensões – contestação e participação – que Robert Dahl considerou críticas para a sua democracia realista ou poliarquia. Implica também a existência daquelas liberdades políticas e civis de expressão, publicação, reunião e organização, necessárias para o debate político e para realização de campanhas eleitorais (HUNTINGTON, 1994:17).

A união das regras e procedimentos democráticos, com uma participação formal, serão os alicerces da concepção hegemônica de democracia, capazes de estabelecer, com certa facilidade, quais são os países de regime democrático e quais não o são, mesmo com todas as suas diversidades políticas e culturais.

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002) concebem e aprofundam a idéia de uma concepção hegemônica da democracia vigente no século XX, em concordância com Huntington. Para esses autores, essa concepção democrática surge de um debate entre o conceito liberal e o conceito marxista de democracia que procurava responder a três questões básicas: “a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala” (SANTOS; AVRITZER, 2002:44).

Santos e Avritzer indicam que, como resposta liberal hegemônica a essas indagações, forma-se um conceito segundo o qual a democracia seria um mecanismo formal de constituição do governo - como analisa Schumpeter (1986) - através da institucionalização das regras do jogo político, principalmente a do sufrágio universal e a regra da maioria - como estabelece Bobbio (1994) - as quais seriam garantidas através da participação via grupos de interesses, da efetivação dos direitos individuais (associação, manifestação) e da liberdade de imprensa, segundo Dahl (1997).

A teoria democrática hegemônica afirma que tal poder [o poder político] deve ser organizado democraticamente através de

instituições que intermediam a relação entre os interesses privados dos indivíduos e o próprio poder. A legitimidade do governo residiria na vontade desses indivíduos organizada pelo princípio da maioria, dado que a possibilidade da unanimidade lhe parece ser um ideal contrafactual nas sociedades modernas. Decisões legítimas, portanto, são construídas quando baseadas na vontade da maioria e não de todos. Com isso pretende-se não só legitimidade mas também eficiência no processo de tomada de decisão desses governos (FARIA, 2000:47).

Uma das principais críticas metodológicas quanto ao uso de um conceito como concepção hegemônica da democracia ou de uma democracia de interesses é a de se homogeneizar teorias tão ricas e, sob certos aspectos, distintas, e, muitas vezes, críticas umas em relação às outras.

A intenção, por conseguinte, não é a de agrupar de forma simplista teorias muito diversas entre si, mas observar como a perspectiva instrumental da democracia “passou a ser dominante nos Estados Unidos, influenciando também a ciência política brasileira” (MATTOS, 2002:123).

O que se busca, portanto, é demonstrar como o arranjo de vários elementos teóricos dessas diferentes correntes resultou em um conceito privilegiado, que foi capaz de estabelecer os contornos formais para o funcionamento da democracia liberal-representativa, descrevendo com certa precisão: a) as medidas democráticas necessárias à limitação de um poder centralizado-tradicional; b) o procedimento de um sistema democrático representativo que possibilita a apropriação do governo pelas elites e simultaneamente a disseminação de um ideal igualitário de participação para a massa, que vê na afirmação dos direitos individuais, e no princípio do “um homem, um voto”, a confirmação dos ideais burgueses¹² através do processo democrático.

Enfim, “essas teorias dedicam-se ao estudo das pré-condições funcionais e institucionais da existência e permanência da democracia, reduzindo o papel do cidadão ao de cliente do Estado”, (MATTOS, 2002:123) que vota e age segundo as consecuições de seus interesses.

O propósito não é minimizar os avanços e a importância da concepção hegemônica da democracia. O que se deseja discutir é a sua ampliação, bem como

¹² Esses ideais burgueses vão se ampliando na medida em que a noção de cidadania passa a ser associada aos direitos individuais, políticos e sociais, tal como foi sistematizado por T. H. D. Marshall; ou, ainda, como coloca Habermas (2003:68), esses valores, tidos como o centro da humanidade, saem do círculo da família burguesa e passam a ser incorporados em uma esfera pública política.

retomar questões cruciais relativas à democracia do século XX e XXI, cujo arcabouço teórico hegemônico, segundo os teóricos da democracia deliberativa, não logra responder satisfatoriamente, por exemplo, à questão da qualidade da democracia, uma vez que tal modelo não foi capaz de lidar com uma dupla patologia: “a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação” (SANTOS; AVRITZER, 2002: 42).

Afinal, nas sociedades complexas, torna-se cada vez mais difícil o cidadão se sentir representado pela classe política, pois o número de interesses ligados aos agentes políticos é tão vasto que a mera atuação parlamentar ou executiva muitas vezes não corresponde satisfatoriamente às demandas dos eleitores, e estes, por sua vez, não se sentem parte integrante da construção política e legal da atuação de seus representantes. Ademais a participação política do cidadão mais evidente, o voto, não pode ser concebida, por si só, como uma forma de controle público eficaz¹³.

A fim de lidar com essas patologias e inserir na discussão teórica em torno da democracia as práticas recentes de participação ampliada, espaços de deliberação e recuperação da idéia de soberania popular, surge uma concepção não hegemônica de democracia, centrada nas teorias da democracia deliberativa.

Habermas (1980) utiliza as concepções de violência e de política em Hannah Arendt para demonstrar que as lutas de interesses não são tidas como lutas políticas, mas como formas de violência, sendo da esfera da argumentação a atuação política propriamente dita, o que levaria a uma maximização da *ágora* ateniense.

A análise do alargamento de uma esfera pública no mundo contemporâneo possibilitou uma visão política do cotidiano e não somente das grandes decisões, tendo como resultado a necessidade da incorporação de novos valores ideológicos que antes eram restritos à vida privada. A democracia deliberativa, portanto:

Sem abrir mão dos procedimentos próprios da organização do poder dessas sociedades – regra da maioria, eleições periódicas e divisão de poderes – a teoria democrática deliberativa afirma que o processo

¹³Como exemplo, salienta Fabiano Santos, não será a renovação do Congresso Nacional que irá impor condutas éticas. A questão é que o parlamento é formado por homens, e não por anjos. Logo, são as instituições democráticas que possibilitam determinar a atuação parlamentar em contornos mais éticos (SANTOS: 2006).

de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferências fixas e individuais mas de um processo de comunicação, em espaços públicos, que antecede e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos (FARIA, 2000:47).

Dessa forma, como resultado desponta a necessidade da incorporação de novos valores, como as questões de gênero, da juventude, das etnias, do meio-ambiente, entre outros.

Esse foi um ganho de destaque para os movimentos sociais que reivindicavam e reivindicam uma esfera pública juridicamente institucionalizada para tratar de políticas específicas relativas aos interesses, direitos e valores por eles defendidos, modificando por vezes institutos arraigados da democracia liberal, como por exemplo, a natureza da propriedade.

A partir disso, nas próximas seções, será realizada uma abordagem sobre as matrizes dos modelos de democracia mencionados: o modelo hegemônico e o não-hegemônico.

2.1 MATRIZES DA CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA

Nesta seção, procuram-se conhecer as matrizes da concepção hegemônica da democracia sob dois aspectos. No primeiro, será analisado o elitismo competitivo, sob a perspectiva dos autores Max Weber (1982, 1993) e Joseph A. Schumpeter (1986). Em seguida será observada a influência dessa concepção para o estudo da democracia a partir da introdução da teoria da escolha racional.

Para exemplificar a diversidade das ramificações e a influência dessa teoria, serão abordadas: a lógica da ação coletiva de Mancur Olson (1999), uma posição alternativa a essa lógica, através do capital social, na obra de Robert Putnam (1996; 2000), e, por fim, será analisado o pluralismo político, segundo uma de suas vertentes democráticas, no caso, a idéia de poliarquia em Robert A. Dahl (1997).

2.1.1 O Elitismo Competitivo

A formulação do elitismo competitivo teve a sua inspiração no diálogo com as teorias dos séculos XVIII e XIX - que aproximavam as idéias da democracia

clássica e soberania popular - com as teorias socialistas, que defendiam a efetivação da soberania popular a partir da mudança radical do modo de produção capitalista. Os dois principais expoentes do elitismo competitivo são Max Weber e Joseph A. Schumpeter, cujas teorias serão abordadas a seguir.

2.1.1.1 A política e a democracia em Max Weber

Enquanto a teoria marxista procurava a autonomia popular com a desconstrução do aparato burocrático estatal e da própria figura do Estado capitalista, Max Weber se preocupava com a crescente complexidade da sociedade moderna e com a conseqüente necessidade de uma burocracia cada vez maior e universalmente circundante, da qual o Estado inevitavelmente dependia para atuar de forma eficiente.

A partir disso, Weber procura estudar os mecanismos de controle desse poder burocrático crescente, que não se observa somente no Estado, mas também no mercado com a burocracia civil e, ainda, na política, com a burocracia partidária¹⁴. Com isso houve uma importante mudança no modelo de racionalidade até então utilizado, pois se promoveu uma ruptura com os modelos até então conhecidos, sendo que

a ruptura mais importante entre Weber e as concepções clássicas da democracia é a substituição de um conceito holístico de racionalidade cuja pretensão é o alcance de uma idéia unificada de bem comum por um conceito técnico de racionalidade de acordo com o qual o aumento da complexidade das sociedades modernas apontaria na continuidade da separação entre a população e os meios de produção e administração (AVRITZER, 1996:104).

Para Weber, política vincula-se com a idéia de poder¹⁵ político, que é o poder típico do Estado¹⁶. Este se configura pelo domínio “do monopólio do uso legítimo da força física”, elemento que o distingue do poder econômico ou ideológico.

¹⁴ É nesse sentido que surge o diagnóstico weberiano, que se revelou correto, de que no socialismo, sem que haja uma instituição flexibilizadora, limitadora, a tendência não seria o fim do aparato estatal, mas, ao contrário, o seu crescimento através da burocracia do partido.

¹⁵ “*Poder*, entendemos aqui, genericamente, como a probabilidade de uma pessoa ou várias impor, numa ação social, a vontade própria, mesmo contra a oposição de outros participantes desta” (WEBER, 1999:175).

¹⁶ Para Weber, o Estado “é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima” (WEBER, 1982:56).

A política, nesse sentido, representa a luta entre Estados ou interesses dentro do Estado, para obter ou manter o poder político, em que “no final de uma luta entre interesses antagônicos, vence quem tiver maior poder e possibilidade de empregá-lo com eficiência” (MATTOS, 2002: 48).

Conseqüentemente, o depositário do poder político passa a deter a capacidade para decidir sobre questões políticas, ou seja, aquelas que levam em conta a distribuição, a manutenção ou a transferência do poder para se chegar a uma decisão.

Weber (1993) procurou traçar o cenário político da Alemanha desde a renúncia de Bismarck, quando este deixou a Alemanha como uma nação sem formação ou vontade política. A centralização na figura de Bismarck, que representava o “(...) grande estadista, lá no alto, a cuidar da política em seu lugar” (WEBER, 1993:38), deixou a Alemanha sem um sistema capaz de formar lideranças políticas.

Sob Bismarck a nação se desacostumou a se preocupar com as coisas públicas, principalmente com a política externa, e se deixou enganar, pensando ser esse um regime monárquico, quando, na verdade, era apenas o descontrole de um domínio meramente burocrático, no seio do qual, quando os burocratas eram deixados à vontade, nunca, em nenhum lugar do mundo, se forjaram ou desabrocharam qualidades políticas dirigentes (WEBER, 1993:67).

A herança de Bismarck não se limitou à falta de liderança a partir de sua política de centralização. Por isso, torna-se relevante perceber que essa centralização, que originava um sistemático distanciamento da nação em relação às causas políticas, acabou por gerar uma burocracia reinante, que agia livremente encoberta por um governo que se fantasiava de um aspecto monárquico.

A possibilidade de um espaço propício para a formação de lideranças, do controle efetivo dessa burocracia que agia livremente, e da construção da soberania da nação alemã é disposta por Weber (1993) nas mãos de um parlamento atuante, cujo modelo ideal é representado pelo parlamento inglês, que se distingue por apresentar um alto grau de institucionalização agregado a uma luta de interesses que leva em conta a correlação de forças entre seus membros.

Dessa forma, percebe-se que a pluralidade de interesses, que utiliza os recursos disponíveis e as estratégias possíveis para atingir os fins almejados, qual

seja, o poder político, realiza nessa luta de correlação de forças a formação dos líderes necessários ao trato da soberania de uma nação, pois

Nas forças armadas o treinamento é para a luta, formando dirigentes militares. Para o político moderno, porém, a escola adequada é a vivência do embate parlamentar e da vida partidária, que nada pode substituir, muito menos um sistema que oferece uma estrutura de disputa por promoções. Naturalmente, essa formação terá que ocorrer num parlamento e num partido cujos dirigentes disputem o poder no Estado (WEBER, 1993:67).

Para se analisar a atuação do parlamento, devem-se observar dois aspectos. O primeiro refere-se ao controle efetivo da burocracia e da construção da nação, que deve ser realizado por um parlamento atuante, ou seja, quando age positivamente, possuindo um poder real de decisão e de interferência no destino do Estado, que tenha a seu dispor instrumentos políticos como, por exemplo, as comissões e o poder de inquirição, que lhe possibilite fiscalizar e intervir sobre o domínio administrativo estatal.

Decisivo para o alto ou baixo nível de um parlamento é se, em suas instâncias, os problemas são meramente debatidos ou se elas têm o poder e decisão. Isto é, se o que acontece entre suas paredes é decisivo ou se ele é simplesmente um órgão decorativo tolerado a contragosto pela burocracia reinante (WEBER, 1993:39).

O segundo aspecto que permite analisar se um parlamento atua de forma politicamente ativa é a verificação se a escolha dos dirigentes do Estado se dá através do parlamento, que, da mesma forma, possui o poder de destituí-los a qualquer tempo através de um processo legal. Deste modo, uma vez que os dirigentes são assim escolhidos, eles devem sempre repassar informações e prestar contas do trabalho administrativo ao parlamento e às suas comissões, sob a ameaça de perderem os cargos.

Weber (1993) conceitua essa circunstância política como sendo a de um Estado Popular, mas acrescenta que ao agir de forma politicamente passiva, ou seja, somente exercendo pressão sobre o monarca e sobre a burocracia, ao aprovar leis e o orçamento, acaba-se tendo um Estado de Elite, pois o parlamento significa apenas um estorvo a ser contornado para que o monarca e a burocracia fortalecida alcancem seus objetivos.

Aqui não se trata de situar a burocracia como um mal, mas ao contrário, no Estado Moderno, isto é, em um Estado de massas, uma burocracia racional e eficiente é fundamental, pois é com esses funcionários treinados, especializados, profissionais, que espelham o poder do Estado no cotidiano, que a população interage no dia-a-dia, ou seja, deles é a responsabilidade de transmutar em uma rotina eficiente as deliberações políticas¹⁷.

Assim o capitalismo moderno, pela racionalização das técnicas e organização da produção, necessita de um Estado e de uma administração racional que lhe sirva de suporte.

O suporte do Estado são regras claras e sólidas, assim como a execução racional dessas regras. É dessa forma que o Estado racional garante o funcionamento do mercado, mas não de qualquer mercado e, sim, do mercado capitalista, nas suas necessidades de cálculo e previsibilidade.

A justa competição, a prevenção da formação de cartéis e de monopólios, entre outros exemplos, necessitam de um Estado e também de uma justiça racional. Através de cortes impessoais nos quais a vontade monárquica é substituída pela lei, sendo, portanto, a decisão judiciária necessariamente motivada, o Estado garante uma racionalidade nas resoluções de conflitos e na aplicação da lei.

A questão para Weber, portanto, não é eliminar a burocracia, mas como limitar a sua atuação, já que esta se apresenta com o seu poder cada vez mais ampliado, pois, como visto anteriormente, um parlamento ativo deve encontrar uma maneira eficaz de limitá-la.

A partir disso, deve-se considerar uma dúvida que surge com relação ao funcionário burocrático, pois a esfera da política não é seu *habitat* e mesmo que o político tenha em comum com o funcionário a ação racional, o conteúdo de suas ações e responsabilidades é completamente distinto.

¹⁷Fábio Wanderley Reis pontua muito bem essa questão, ao afirmar que não se pode “confundir a exacerbação e o distúrbio de um traço com o próprio traço. Pois a inspiração da administração burocrática, tal como surge depurada e estilizada nas análises de Weber, é inequivocamente a eficiência – e é nesse sentido, naturalmente, que administração burocrática é sinônimo de administração racional. A padronização de procedimentos não pretende ser senão um instrumento para maior eficiência, especialmente tratando-se de situações que vão envolver decisões rotineiras e em grande número de casos e instâncias. Afinal, supostamente se trata, com a administração pública, de uma estrutura auxiliar, cuja tarefa é a de colocar em prática, no ramerrão do dia-a-dia da atividade administrativa, as decisões adotadas no âmbito político do Estado, que, estas sim, dizem respeito aos fins da ação estatal, e como tal exigem necessariamente condições de maior flexibilidade” (REIS, 2000a:306).

Assim, a diferença entre o funcionário e o político se encontra no tipo de responsabilidade de cada um. O político vive o drama humano, pois deve escolher qualitativamente, diferenciar valores e, por isso, não pode estar vinculado a obrigações ou a uma relação tradicional, mas deve estar motivado segundo as suas convicções, pois o político, na sua função típica, será com freqüência chamado para "negociar, isto é, para sacrificar o menos importante ao mais importante. Ele deve ser capaz de dizer ao seu superior (seja ele o monarca ou o povo): Se as coisas não forem como eu quero, eu me vou" (WEBER, 1993:56).

Pode-se dizer então que o político é aquele que se responsabiliza pelos seus atos, enquanto o funcionário deve apenas cumprir com suas obrigações, executar aquilo que lhe foi determinado e estar fora da luta política, caso contrário, ao assumir as funções políticas, surgirão problemas, como o que ocorreu na Alemanha de Bismarck, que foi dirigida por funcionários, impossibilitando o surgimento de novas e legítimas lideranças.

Deve-se observar que o monarca no Estado moderno não é capaz de controlar e conduzir a burocracia, porque este não é forjado na luta política partidária e parlamentar. "Ele não conquistou sua coroa na luta dos partidos, nem a luta pelo poder dentro do Estado é seu ambiente natural, como é o caso de um político" (WEBER, 1993:58). Assim, muitas vezes, o monarca, ao buscar o poder, não sendo a luta política seu ambiente natural, acaba por colocar em risco o próprio Estado e sua posição, visto que ele não busca se aprimorar na luta política propriamente dita, mas prefere governar com os burocratas, que podem ter como objetivos ganhos pessoais ao invés de objetivos políticos específicos. Ademais, o poder passa a ser distribuído segundo a vontade do monarca e as ações de bastidores e adulações, as quais em nada ajudam a criar uma vontade ou uma formação política na nação.

Nesse sentido, apesar da centralidade da figura do monarca, o controle e as ações do poder se realizam de fato na esfera burocrática que não é submetida a nenhum controle, não existindo nenhum instrumento político capaz de regular a sua atuação. Logo, o poder é realizado sem nenhuma responsabilidade ou sem haver a quem responsabilizar especificamente.

Para evitar esse tipo de comportamento prejudicial à todos, existem instrumentos políticos modernos, como as comissões, o poder de inquérito e a forma de escolha dos dirigentes por parte do parlamento, que possibilitam a fiscalização e direção do poder.

Outro aspecto importante é que a própria democracia representa para Weber um instrumento político para a legitimação de uma dominação racional-legal: “democracia não é participação dos dominados no poder, mas sim um instrumento, uma técnica política alicerçada no sufrágio universal [...] O risco a seu ver, da democracia de massa é a predominância de elementos emocionais sobre os racionais no processo de decisão política” (MATTOS, 2002:53). É um parlamento atuante, com poder de decisão que possui também a capacidade de controlar aquele que vota.

Os parlamentos modernos são, primordialmente, órgãos representativos de indivíduos governados por meios burocráticos. Afinal de contas um mínimo de aprovação por parte dos governados, pelo menos da parte socialmente mais importante deles, é pré-condição da duração de toda a dominação, mesmo daquela que for melhor organizada. Os parlamentos são, atualmente, o meio de se manifestar exteriormente esse mínimo de aceitação (WEBER, 1993:60).

O parlamento ativo é capaz de controlar a burocracia, o monarca e o povo. As eleições, muito mais do que a participação, buscam uma forma de legitimar e estabilizar a dominação através da aprovação dos dominados, dos que votam, para aqueles que escolhidos vão no parlamento participar da luta entre melhores.

Cabe agora analisar o porquê da importância dessa luta parlamentar, o que existe nessa luta pelo poder político dentro do parlamento que faz do político um político.

Weber destacou três qualidades necessárias ao político: paixão, senso de responsabilidade e senso de proporções.

Segundo ele, a paixão deve ser objetiva, ou seja, aquela que se revela na dedicação a uma causa. Mas a paixão não é tudo, ela não basta para a vocação, pois suas ações devem ser dirigidas pela responsabilidade e não pela paixão subjetiva, o que impõe ao político um senso de proporção, que é “a qualidade psicológica decisiva do político: sua capacidade de deixar que as realidades atuem sobre ele com uma concentração e uma calma íntimas” (WEBER, 1982:80). Por isso, o autor diz que são homens com estas características que devem ir ao parlamento, para que ele se torne ativo através da luta dos melhores entre os melhores e acrescenta:

Toda luta parlamentar é, naturalmente, não somente uma luta por questões objetivas, mas, igualmente, é uma luta pelo poder pessoal. Sempre que a estrutura de poder do parlamento exija que o monarca, com certeza, dê ao homem de confiança da maioria decidida a incumbência de dirigir a política, essa luta pelo poder dos partidos estará dirigida a que se alcance esse cargo político máximo. Então, serão as pessoas com um grande instinto político de poder e com as mais fortes qualidades políticas dirigentes que entrarão nessa luta, e que, portanto, terão a chance de alcançar os postos máximos (WEBER, 1993: 61).

Para o autor, trata-se de uma guerra de concorrência, onde o parlamento é o *locus* de concentração das melhores personalidades políticas que se enfrentarão e dentre os melhores surgirá o melhor.

Essa constante e sistemática batalha permite o surgimento de novas lideranças, que são cultivadas no meio natural da luta política, e possibilita que a questão da luta pessoal pelo poder seja unificada com questões políticas objetivas, com valores específicos surgidos na luta partidária e na tradição das estratégias dos valores diferenciados segundo a trajetória de cada partido.

Assim a idéia da vocação do político para Weber possui correlação com a luta dentro do parlamento.

Os dirigentes parlamentares não buscam o cargo devido à sua remuneração e ao seu nível hierárquico, mas o poder e as responsabilidades políticas que ele traz consigo, e que eles só poderão ter esse poder se eles tiverem raízes junto aos seus seguidores no parlamento (WEBER, 1993:64).

Para o autor, a vocação maior de um político deve ser reconhecida entre seus pares, pois é na luta entre os iguais, que surge o mais forte. Ele destaca, ainda, que há uma sensação de poder que a política proporciona ao indivíduo ao “saber que influencia homens, que participa no poder sobre eles, e, acima de tudo, o sentimento de que tem na mão uma fibra nervosa de acontecimentos historicamente importantes, pode elevar o político profissional acima da rotina cotidiana” (WEBER, 1982:80).

A ética da política, portanto, é a luta pelo poder como causa. Por isso, a regulação dessa luta em um terreno pré-determinado é muito importante, pois a luta deve ser realizada de maneira a elevar os melhores atributos de um dirigente político. A ética do político não é a do sermão da montanha, pois “ele se coloca à mercê de forças diabólicas envoltas na violência” (WEBER, 1982:87).

Para saírem como vitoriosos, os políticos devem se organizar de forma racional, assim como a economia capitalista se organiza através da empresa capitalista e o Estado moderno, através de seu funcionalismo burocrático e de uma justiça imparcial e motivada. O mesmo ocorreu com a política, sendo que, nesse caso, tal racionalização foi dada pela burocratização dos partidos. “Do ponto de vista da sua estrutura interna, todos os partidos, no decorrer das últimas duas décadas, estão se tornando organizações burocráticas, racionalizando crescentemente a sua técnica de campanha eleitoral” (WEBER, 1993:48).

Os partidos precisam se profissionalizar em um Estado de massas, pois seu objetivo passa a ser o de ganhar as eleições, o que se traduz em números de votos. Isso repercute em uma ação onde são necessários profissionais que cuidem de tais assuntos, como a gerência do fundo partidário.

Nesse sentido, a participação é restrita mesmo em um partido de massa, pois nem mesmo os filiados nesse tipo de organização têm acesso às deliberações decisivas. “De fato, os eleitores somente participam pelo fato de os candidatos serem escolhidos e o programa ser feito levando-se em conta a necessidade de ganhar seus votos” (WEBER, 1993:45). Como não é possível tirar das mãos dessa minoria de dirigentes partidários o comando do partido, o que se pode fazer é regular minimamente o funcionamento destes, bem como as regras do jogo eleitoral, “mas não é possível se acabar com a luta partidária propriamente dita, com o risco de tornar inviável uma representação popular ativa” (WEBER, 1993:45).

Os partidos, segundo Weber, se estruturam basicamente sob duas formas. A primeira, como uma organização em busca de cargos, cujo objetivo é, através da luta eleitoral, conseguir o maior número de cargos e dirigentes, que possam indicar a mais cargos. A segunda, na organização interna do partido sob a forma ideológica, ou seja, cujo fim revela-se na consecução de ideais e objetivos políticos, segundo a sua formação e tradição. O autor acrescenta que mesmo os partidos ideológicos buscam alcançar cargos, principalmente aqueles com poder de decisão.

Para ele, os partidos possuem um papel fundamental, pois são

(...) os portadores mais importantes da vontade política dos que regem a burocracia, "os cidadãos". De fato, os partidos, mesmo que empreguem muitas forças para prender a sua clientela cativa, são, essencialmente, organizações criadas voluntariamente e baseadas num recrutamento livre e necessariamente sempre renovado, em

contraposição a todas as organizações cerceadas legal ou contratualmente (WEBER, 1993:44).

Os partidos criam as lideranças, que a existência do Estado moderno exige. Dessa forma, a obediência aos que detêm o poder por parte dos dominados é dada pela legitimação do poder através de uma escolha segundo regras gerais e legais. O que confere direito ao detentor do poder, é a legitimação dos próprios dominados através do voto.

Porém, enquanto as regras da escolha são formais, a motivação da escolha da massa, segundo Weber, é afetiva, emocional, dada segundo o carisma, ou seja, a autoridade do dom da graça que se revela através da liderança e dos atributos individuais daquele que exerce o domínio.

Assim, para o autor, a participação no poder e a participação das massas não possuem nenhuma relação, pois estas possuem uma função bem estabelecida na dinâmica política, qual seja, a de legitimar o poder daqueles que possuem o carisma e as habilidades para governar. Já quem governa é escolhido entre seus iguais, entre os pares parlamentares.

Por isso, a participação das massas pode fazer parte do Estado racional, pois ela como um instrumento de seleção e legitimação, não sendo o instrumento definitivo de escolha das lideranças políticas, se torna um instrumento racional de estabilidade da dominação. Com o juízo lógico de valor, entre duas alternativas, um *sim* ou um *não* à atuação do líder, Weber resolve o problema da transitividade¹⁸. Assim, se as massas escolhem um demagogo, sem vocação, sem a verve para a luta política, este não se sustentará no parlamento, que, como foi visto, funciona como filtro do melhor entre os melhores.

2.1.1.2 Joseph A. Schumpeter e a nova democracia

Schumpeter (1986), em texto seminal da teoria elitista competitiva da democracia, "Capitalismo, socialismo e democracia", elabora a sua teoria a partir de uma crítica ao diagnóstico do que ele denomina de a doutrina clássica da democracia, referindo-se ao século XVIII.

Para ele, segundo a doutrina clássica, "o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum

¹⁸A transitividade ou a capacidade do agente da ação ordenar e relacionar qualitativamente as suas preferências será abordada de forma mais detalhada no exame da teoria da escolha racional.

fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo" (SCHUMPETER, 1986:313).

Baseado nessa definição, o autor aponta as principais críticas ao modelo clássico e destaca as maiores fragilidades na ideia de bem comum, de representação e de soberania popular.

Ponto a ponto, o bem comum para a teoria clássica, segundo Schumpeter, é o próprio objetivo da democracia, posto como o "farol óbvio da política" (SCHUMPETER, 1986:313). O acesso a esse farol, segundo essa teoria, se daria de forma relativamente simples, pois, através de uma argumentação racional, qualquer indivíduo médio poderia chegar à compreensão do bem comum, que é traduzido por uma diretriz compreensível, racional e ubíqua, ou seja, trata-se de uma meta consensual a ser alcançada por toda a sociedade, meta esta capaz de fornecer a solução de convívio e bem estar coletivo.

O bem comum também carrega consigo a ideia de uma vontade comum, à qual todos os cidadãos com relativa capacidade de raciocinar estão vinculados (pois se trata de bom senso ou sensatez). Essa vontade comum passa a ter uma natureza normativa visto que difere o que é bom ou ruim para a sociedade como um todo, legitimando as ações dos cidadãos na direção dessa vontade e na maneira de alcançá-la¹⁹.

Todos os membros da comunidade, conscientes de tal objetivo, conhecendo seu próprio pensamento, discernindo o que é bom do que é ruim, tomam parte, ativa e responsavelmente, na ampliação do primeiro e na luta contra o segundo, e todos os membros assumem juntos o controle dos negócios públicos (SCHUMPETER, 1986:313).

Para o autor, uma das dificuldades da teoria clássica da democracia é que, segundo ele, o bem comum não é passível de uma determinação absoluta e racional, isso porque "para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum está fadado a significar diferentes coisas" (SCHUMPETER, 1986:315).

Assim, os valores e princípios em jogo das pessoas dentro de determinada sociedade acabam por ser inegociáveis "pois os valores supremos –

¹⁹ A doutrina clássica da democracia do século XVIII, em relação ao bem comum, faz referência à própria ideia da democracia clássica antiga, uma vez que "a democracia ateniense foi marcada por um compromisso geral com o princípio da *virtude cívica*: dedicação à cidade-estado republicana e subordinação da vida privada aos assuntos públicos e ao bem comum" (HELD, 1987:17).

nossas concepções do que devem ser a vida e a sociedade – estão além do alcance da simples lógica” (SCHUMPETER, 1986:315).

Sobre isso, David Held salienta que

Desconsiderar a importância dessas diferenças é politicamente perigoso. Da presunção da existência de um bem comum e da afirmação de que este é um produto da racionalidade é um curto passo para se dispensar toda dissensão como sectária e irracional. Os oponentes que são meramente “sectários e irracionais” podem ser legitimamente marginalizados ou ignorados, eles podem até mesmo sofrer restrições “para seu próprio bem” se persistirem com seus protestos. A noção de um bem comum é um elemento inaceitável da teoria democrática (HELD, 1987:157).

Outro complicador da visão da democracia, chamada clássica, é que mesmo que se consiga definir algum tipo de bem comum, ou seja, que se objetive o “fim”, tal definição não é complementar em relação ao êxito na definição quanto aos “meios” ou de questões tangenciais relativas ao fim determinado.

Como foi visto, se para Schumpeter, dentro da democracia clássica o bem comum seria o “farol óbvio da política”, conseqüentemente, os outros elementos de análise (representação e soberania) estão com ele em estreito conúbio e padecem das mesmas debilidades.

A representação, na perspectiva do modelo clássico, se mostra como uma forma de se garantir que a vontade do povo ou do eleitorado seja respeitada em uma sociedade onde os mecanismos de participação direta (ex. plebiscito, referendo) acabaram, por questões técnicas, sendo limitados às grandes decisões. A representação surge, então, como alternativa da participação direta para tratar dos negócios públicos sob dois principais enfoques.

O primeiro enfoque trata do aspecto técnico, pois, na busca ou na administração do bem comum, existem casos em que “aptidões ou técnicas especiais” são necessárias. Essas tarefas, então, são delegadas a especialistas, porém tais delegações não devem afetar o princípio do bem comum²⁰, por isso “esses especialistas simplesmente agem de maneira a realizar a vontade do povo” (SCHUMPETER, 1986:314).

²⁰ Ressalte-se que para Schumpeter a centralidade da teoria clássica é que a questão técnica, em relação aos negócios públicos, preserve a vontade do povo; nesse sentido difere da idéia de burocracia, tal como visto em Weber, a qual compete a eficiência e administração racional na transformação da ação política em administrativa.

O segundo cuida do aspecto político ou da dificuldade de “cada cidadão isolado ter de entrar em contato com todos os outros cidadãos sobre todos os assuntos a fim de fazer sua parte no governo ou administração” (SCHUMPETER, 1986:314). As figuras do parlamento, do gabinete, das comissões e de todas as instituições políticas são compelidas, como resultado final, a representar o povo, não como simples mandatários, mas como uma representação menos técnica que “expressará, refletirá ou representará a vontade do eleitorado” (SCHUMPETER, 1986:314), enquanto este é responsável por fazer valer, demonstrar e encarnar a sua vontade, estando, portanto, vinculado à idéia do bem comum.

Para Schumpeter, a validade na democracia clássica do bem comum é dada pela vontade comum. A vontade comum, dessa maneira, representa a fonte da soberania, a última instância do poder político. Isso porque, tendo em vista que existe um bem comum objetivo capaz de ser percebido por todos, e que não é afetado pelo princípio da representação (uma vez que os representantes do povo realizam a vontade desse povo), tem-se por consequência que é o próprio povo (que valida o poder) o detentor da soberania.

A vontade comum posta pela doutrina clássica da democracia é originária dos indivíduos como o somatório das suas vontades. A vontade geral deve atrair todas as vontades individuais e, quando isso acontece, a vontade comum é objetivada no bem comum. A vontade comum, portanto, “por um lado unifica as vontades individuais e tende a soldá-las, através da vontade do povo; por outro lado, confere a esta última a dignidade ética exigida pelo credo democrático clássico” (SCHUMPETER, 1986:316).

A primeira posição que confronta a idéia de vontade comum, uma vez que é essa o pilar de validade da visão clássica, é que a idéia de fundir todas as vontades individuais e transformá-las em uma dimensão é tão inviável quanto a de se estabelecer um bem comum objetivo. Mesmo que se tenham escolhas individuais bem discernidas e balizadas, isso não é garantia de um amálgama homogêneo de vontades. “É a identificação de uma contradição prática entre forma e conteúdo da democracia que leva Schumpeter a reavaliar os conceitos de soberania, bem comum e racionalidade nas suas formulações pelos teóricos clássicos da democracia” (AVRITZER, 1996:105). Além de fortalecer a idéia de que o bem comum e soberania são contrafactuais, visto que só teriam como se realizar agregativamente, tais

noções obrigam a “atribuir à vontade dos indivíduos uma independência e uma qualidade racional que são de todo irrealista” (SCHUMPETER, 1986:317).

Para a formação da vontade comum, como somatória de vontades individuais, a vontade do indivíduo não pode ser qualquer uma, mas deve ser plena de características especiais, quais sejam: ser concebida através de uma capacidade de analisar as variáveis gerais dos negócios públicos, bem como ser capaz de, com essas informações, escolher opções para problemas locais e que lhe dizem respeito de forma criteriosamente racional.

Schumpeter observa porém que a racionalidade e a atuação responsável não são um produto inato da natureza humana. Ao contrário, é possível observar uma atuação mais responsável e uma vontade de ação mais efetiva nas esferas de maior interesse e campos de interação que dizem respeito diretamente ao mundo do indivíduo (família, igreja, associação profissional, clubes, amigos, lazer). O cidadão não tem um interesse em se aprofundar nas suas ações políticas como o faz em outras áreas, nem mesmo nas políticas locais, que lhe dizem respeito diretamente.

Desse modo, o cidadão típico cai para um nível mais baixo de desempenho mental assim que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que prontamente reconheceria como infantil, se fosse na esfera de seus interesses reais. Mais uma vez se torna primitivo. Seu pensamento torna-se associativo e afetivo. (SCHUMPETER, 1986:319).

Desse comportamento podem-se tirar duas conclusões. A primeira é que tal desempenho mental inferior não é compatível com a formação de uma vontade comum, nem tão pouco é capaz de validar um bem comum objetivo e racional.

A segunda mostra que o pensamento afetivo e não-racional é incapaz de fomentar uma representação que estabeleça o bem comum. Ao contrário, um desempenho mental inferior, um pensamento primitivo e afetivo cria um sério problema de representação, pois um eleitor assim, mesmo em esferas mais próximas, “não se sente responsável pelo que fazem os políticos locais” (SCHUMPETER, 1986:325).

Vistas todas as críticas que pairam sobre a doutrina clássica da democracia, levando em conta, principalmente, as questões em relação ao bem comum, a representação e a soberania, Schumpeter propõe uma outra teoria da

democracia, segundo a qual “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (SHUMPETER, 1986:336).

Nesse sentido, para o autor, não se deve tomar como óbvio que a democracia tenha uma natureza substantiva, mas ela deve representar um método para legitimação, através do povo, da escolha e produção do governo, mas não do seu funcionamento, pois

A definição de Schumpeter rompe definitivamente com a relação entre democracia e soberania ao transferir a fundamentação da democracia do conteúdo substantivo da vontade popular para o método de acordo com o qual decisões distintas são tomadas em conjunturas historicamente específicas (AVRITZER, 1996:107).

Para Schumpeter, essa posição formal (*modus procedendi*) de compreensão da democracia possui várias vantagens porque aponta com maior clareza um critério de distinção do regime democrático e também estabelece o real papel da liderança neste regime, bem como o de interesses de grupos específicos, fixa o lugar da competição política, observa a relação entre democracia e liberdade individual, estabelece a função do eleitorado e a importância da regra da maioria.

Norberto Bobbio, seguindo a linha schumpeteriana, forma seu conceito formal de democracia, segundo o qual cabe a esta estabelecer as regras do jogo político²¹, caracterizadas por procedimentos universais, onde assumem destaque as regras do sufrágio universal, das opções reais de escolha e do princípio da maioria (BOBBIO, 1994:327).

²¹ “1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou segundo grau; 2) junto ao supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de se tornar maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez eleito pelo povo.” (BOBBIO, 1994:327).

Devem-se, no entanto, salientar algumas críticas ao elitismo competitivo, principalmente às idéias de Schumpeter. David Held (1987) ressalta uma crítica metodológica, qual seja, a de unificar várias teorias como democracia clássica, sem estabelecer minimamente suas diferenças ou colocando-as todas sob um rótulo irrealista sem perceber suas contribuições. Indo além,

(...) todo o ataque de Schumpeter à “democracia clássica” repousa em um “erro de categoria”. Ele erroneamente supôs, como vários críticos já observaram, que a evidência empírica da natureza das democracias contemporâneas poderia diretamente ser tomada como base para refutar os ideais normativos envolvidos nos modelos clássicos (HELD, 1987:162).

Outra crítica importante refere-se à participação, visto que a ação do indivíduo enquanto cidadão, ou seja, como aquele capaz de influir nas decisões políticas da sua comunidade, para Schumpeter, é vista como uma ação inócua, com sentido emocional, infantil, ou o que é pior, a noção de cidadania como um ideal cívico, “entendido como a imersão ‘quente’ na coletividade e a identificação ardorosa com ela” (REIS, 2002:25), não é possível, pelo simples fato de o indivíduo não ser capaz, pela sua própria natureza, de realizar a ponte entre sua esfera pessoal e a esfera pública.

Tal visão reflete para Held quase uma negação do próprio ideal liberal, centrado no indivíduo como capaz de uma ação voluntária. Deste modo, incluindo nessa última crítica o pensamento de Weber, o referido autor questiona:

Se o eleitorado é considerado como incapaz de formar julgamentos razoáveis sobre questões políticas importantes, por que ele deveria ser considerado capaz de discriminar entre grupos alternativos de líderes? Com que base poderia-se julgar adequado o veredicto do eleitorado? Se o eleitorado é capaz de avaliar líderes competentes, ele não é certamente capaz de compreender questões-chave e discriminar entre plataformas rivais? (HELD, 1987:164).

Consideram-se essas questões pertinentes e a crítica válida, porém a perspectiva para tal problema dada por Weber parece constituir um caminho diferenciado do traçado por Schumpeter, pois como visto anteriormente, Weber não compactua com a idéia de uma natureza irracional do indivíduo para questões públicas, ou pelo menos para uma ação voluntária. Ele, ao comentar sobre um agir emocional, refere-se à massa e mostra que essa, sim, é incapaz de possuir uma ação racional, antecipando um ponto importante, que posteriormente foi

sistematizado no estudo de Arrow, que resultou no chamado “Teorema da Impossibilidade” ou “Teorema de Arrow”. Segundo esse teorema, em determinadas configurações de preferências individuais, a escolha social não teria o atributo da transitividade, ou seja, mesmo que as preferências individuais se dêem de forma racional, no seu conjunto o que existe é a impossibilidade de uma decisão social ser “única e estável” (LIMONGI, 1994:5).

Assim ao se considerarem três indivíduos (I, II, III) com três diferentes opções (X, Y, Z), estabelecidas segundo as preferências da seguinte forma: I= $X > Y > Z$; II= $Y > Z > X$; III= $Z > X > Y$, nota-se que tais indivíduos, ao escolherem entre duas preferências, votando primeiro entre X e Y, depois entre Y e Z, e por fim entre X e Z, produzirão o seguinte resultado $X > Y > Z > X$, ou seja, as escolhas não são nada transitivas. Por isso a solução weberiana plebiscitária; ou seja, as alternativas do sim ou não, evita a não-transitividade.

Entretanto, mesmo essa solução não afasta a crítica acerca de uma participação ampliada, pois o elitismo competitivo, seja o de Weber, seja o de Schumpeter, caracterizou a democracia, sobretudo, como forma de escolha de lideranças e mecanismos de limitação de seus poderes. A sociedade de massa trazia como própria a incapacidade da participação política, visto que a participação emocional das massas era capaz de elevar lideranças através do carisma, porém sem a contrapartida democrática de controlá-las.

2.1.2 A Teoria da Escolha Racional

O elemento central, que permite a aproximação dessas vertentes do elitismo competitivo e da teoria da escolha racional como uma democracia de interesse, é o da ação instrumental racional, que opera como dinamizadora das relações de uma sociedade moderna. Embora o elitismo competitivo não aplique a racionalidade em relação à participação política, seja do indivíduo, seja da massa, tem-se o sistema político democrático justificado pelo seu conceito formal.

Surge então a analogia entre as esferas constitutivas do mercado racional capitalista e a ação política centrada em um agir instrumental ou, como comenta Fábio Wanderley Reis, a idéia de um mercado político, “envolvendo a suposição de atores caracterizados não apenas por intencionalidade, mas mesmo pela busca racional de seus interesses ou objetivos através do uso tendencialmente eficaz dos recursos de que dispõem” (REIS, 2000b:174).

Por isso, a idéia de mercado moderno é ampliada de um espaço mercantil tradicional para *locus* de articulação de interesses diversos (mercadológicos estritos, políticos, culturais, afetivos), ou seja, a força da modernização da sociedade realizada pelo sistema capitalista e seu principal produto, o mercado, produziram uma forma de ser e agir nas pessoas, que não se limitou a relações comerciais, mas também invadiu suas mentes e corações como conteúdo necessário das suas interações.

Dessa forma, continua o autor, “a idéia de interesse articula-se diretamente com as idéias de interação estratégica e de poder – e a categoria do mercado, tomado como o *locus* do jogo dos interesses, não tem por que se restringir à esfera econômica” (REIS, 2000b:213).

Sob essa perspectiva, o mercado toma um lugar central de análise sociológica e política, enquanto o papel do Estado pode ser relevante, como no ideal de parlamento em Weber ou na formação normativa do mercado apontado por Fábio W. Reis, mas também pode agir como um coadjuvante como no pluralismo²².

Nesses termos, o conceito de sociedade civil ou de uma esfera pública política só pode no máximo ser concebido, em conformidade com o mercado, como um conjunto de interesses organizados.

A vertente teórica que melhor articulou as idéias de democracia, mercado e interesses foi a teoria da escolha racional, segundo a qual a vida social é vista como uma agregação das individualidades em constante conflito a fim de afirmar seus interesses.

As teorias sociais devem-se deter justamente na análise dos resultados, tendo em mente que estes não decorrem puramente das intenções dos indivíduos, mas da interação constante de suas ações.

Bruno Reis, ao citar Karl Popper, observa que “a tarefa principal das ciências sociais teóricas (...) consiste em determinar as repercussões sociais não intencionais das ações humanas intencionais” (REIS, 1990:11), ou ainda como salienta Jon Elster:

A unidade elementar da vida social é a ação humana individual. Explicar instituições sociais e mudança social é mostrar como elas surgem como resultado da ação e interação de indivíduos. Essa

²² Elucidativo o termo utilizado por Eduardo Salomão Condé para explicitar o papel do Estado no pluralismo: como um campo passivo. (CONDÉ, 2006:83). Esse argumento é utilizado pelos defensores do corporativismo como uma das principais críticas ao pluralismo.

visão, com freqüência chamada individualismo metodológico, é, na minha opinião, trivialmente verdadeira (ELSTER, 1994:29).

Jon Elster, ao estabelecer abstratamente como se realiza a conduta individual, preceituou que essa ação passa por duas filtragens: a primeira, de aspecto estrutural, conjuga todos os tipos de coerções a que um indivíduo se defronta segundo as circunstâncias dadas. Essas coerções podem ser de natureza “física, econômica, legais e psicológicas”, formando o “conjunto de oportunidades” do indivíduo. Uma segunda filtragem se realiza na própria ação a ser tomada levando em conta o “conjunto de oportunidades” e buscando dentre elas a que levará o indivíduo ao resultado mais satisfatório (ELSTER, 1994:29; 38).

Essas são as premissas básicas da teoria da escolha racional, ou seja, “(1) restrições estruturais não determinam completamente as ações de um indivíduo em uma sociedade; (2) dentro de um leque de ações factíveis que satisfazem todas as restrições, os indivíduos escolhem aquelas que eles acreditam trazer os melhores resultados” (REIS, 1990:28).

Para analisar uma escolha como racional, utiliza-se três requisitos básicos. No primeiro, o indivíduo racional deve ser capaz de diferenciar e identificar as alternativas (A, B, C). No segundo, é preciso que o indivíduo saiba ordenar as alternativas a partir de sua preferência, assim: $A > B > C$; por fim, é preciso que o indivíduo seja capaz de realizar operações transitivas. Dessa forma, se $A > B$, e $B > C$, então $A > C$. A racionalidade, portanto, é dada pela preferência, mas não há como se examinar o que a motiva, sendo que a própria escolha já é a sua determinação.

Desse modo, a racionalidade, por ser um instrumento metodológico, não trata da motivação do indivíduo ou do grupo para buscar um objetivo, mas da escolha em si (de um objetivo) e dos meios utilizados para efetivá-la, sendo empírica a sustentação final deste tipo de pesquisa (REIS, 2004).

No plano analítico, não é relevante se o indivíduo age racionalmente na prática ou não. O importante é a pressuposição de que todas as suas ações são racionais (até porque diferentes grupos terão diferentes padrões de racionalidade), de modo que a teorização passa a ser possível. A racionalidade dos atores supõe uma visão determinada do mundo, por isso, é preciso lembrar que a racionalidade é premissa e não hipótese. Assim, qualquer coisa que o indivíduo faça será estudado e interpretado.

Por isso, que nem sempre a preferência é suficiente para atingir determinado objetivo, pois existe o outro. A interação, ou seja, a escolha e a preferência do outro fazem com que o indivíduo passe a lançar mão da necessária ação estratégica para atingir o resultado desejado, ou pelo menos o resultado possível mais próximo do desejado (subótimo).

A lógica da atuação dos indivíduos em grupos e os resultados obtidos segundo as características desses grupos foram objeto de estudo de Mancur Olson.

2.1.2.1 Mancur Olson e a lógica da ação coletiva

A busca pela previsibilidade da ação dos indivíduos em suas interações, como foi observado na teoria da escolha racional, leva Mancur Olson (1999), a trabalhar justamente a relação dos indivíduos em ações coletivas e tentar responder à questão que se refere ao porquê de ser tão intrincada a tarefa de mobilização dos indivíduos em grupos, mesmo quando o interesse individual coincide com o interesse comum do grupo; ou seja, trata-se aqui de identificar os mecanismos de indução à participação e os fatores inibidores que afastam grande parte dos indivíduos das ações coletivas.

Olson parte do pressuposto de que nas sociedades modernas muitas ações ligadas aos indivíduos não são realizadas de forma singular, mas de forma coletiva, pois existem determinados interesses que só podem ou são mais eficazmente alcançados através de ações coletivas, como por exemplo, a luta por salários mais altos, subsídios agrícolas, benfeitorias públicas como um posto de saúde, uma escola, entre outros tantos.

Por isso, apesar de serem várias as formas agregativas de ação coletiva, o autor destaca as organizações, visto que estas possuem uma característica comum que é a de representar os interesses de seus associados, pois “um propósito que de fato é característico da maioria das organizações, e com certeza de praticamente todas as organizações com um importante aspecto econômico, é a promoção dos interesses de seus membros” (OLSON, 1999:18).

Para ele, é ponto pacífico que muito mais do que uma idéia de pertencimento, a agregação em organizações possui um aspecto instrumental de ganho e satisfação de interesse individual dos membros. O que caracteriza, portanto, os afiliados, é um interesse em comum e as vantagens que todos querem ver defendidas e obtidas.

Em face disso, a função dos sindicatos dos trabalhadores e patronais, das cooperativas, das associações profissionais, seria a promoção do interesse de seus membros. Nesse sentido, até mesmo o Estado deveria ser uma organização que promovesse “os interesses comuns de seus cidadãos” (OLSON, 1999:19).

É importante observar que os interesses comuns possuem, como ressaltado, um caráter agregativo, ou seja, esse é um resultado de interesses individuais que se ajustam. Não existe aqui a idéia de bem comum em seu aspecto cívico, acima das individualidades. Para Olson, não existe grupo se por trás de sua organização não existirem interesses.

É fácil perceber como tal interesse comum, neste caso, é agregativo, uma vez que, se houvesse uma maneira mais fácil de se conseguir alcançá-lo, através de uma ação particular, o indivíduo não se filiaria e este é um ponto de fundamental importância, pois o grupo deve possuir a capacidade de demonstrar para o indivíduo que a necessidade agregativa é indispensável para que o membro obtenha determinado interesse ou parte dele.

Todavia, mesmo com sucesso na demonstração da necessidade, esta não possui a mesma significação da participação ativa do membro nas atividades do grupo. Para demonstrar esse ponto, Olson efetua uma analogia do funcionamento das organizações com o mercado: “a combinação de interesses individuais e comuns em uma organização sugere uma analogia com o mercado competitivo” (OLSON, 1999:21).

Isso ocorre porque o mercado competitivo que evocado é o mercado capitalista weberiano, aquele segundo o qual as atividades econômicas são atividades civilizadas, ou seja, a atuação das organizações dentro da sociedade é pautada por uma ação racional e previsível. Logo, a ação individual busca maximizar seus interesses com o mínimo de custo.

A análise mais famosa do livro “A Lógica da Ação Coletiva”, análoga ao dilema do prisioneiro²³, é o estudo organizacional dos grupos latentes caracterizados

²³ A história base é de que a polícia, ao interrogar dois prisioneiros, coloca à prova a cooperação entre os dois, oferecendo as seguintes alternativas: a) se um deles delatar o outro, e este outro não o delatar = o delator sairá livre; b) Se ambos se delatarem = ambos receberão uma pena de 03 anos; c) se um não delatar o outro, mas este outro o delatar = o não-delator recebe uma pena de 05 anos; d) Se ambos não se delatarem mutuamente = ambos receberão uma pena de 01 ano. Logo existem 04 possibilidades, onde D = deserção e C = cooperação, respectivamente: a) a deserção unilateral DC; b) a deserção mútua DD; c) a cooperação unilateral CD; d) a cooperação mútua CC. O dilema do prisioneiro é aquele que se caracteriza por ter seu equilíbrio na deserção mútua DD, pois essa é a

por um grande número de pessoas com interesses comuns, para as quais é clara a percepção da dificuldade da coação das suas ações, bem como pelo fato de que o seu comportamento individual possui baixa significância para o resultado no alcance dos interesses e, finalmente, pela impossibilidade da exclusão do indivíduo na incorporação dos possíveis ganhos dos bens públicos ou coletivos logrados nesse processo. Todos estes fatores fazem com que racionalmente o indivíduo busque evitar os custos da participação, caracterizando-se como um carona ou *free-rider*.

Olson realiza um feito básico, que é separar analiticamente o interesse individual do membro de uma classe ou grupo, do interesse desta classe tomada coletivamente, demonstrando que não necessariamente é do interesse do membro de uma classe agir conforme os interesses de sua classe. Se partirmos da suposição de que um indivíduo persegue racionalmente seus interesses, daí não poderemos inferir que ele irá se engajar numa ação coletiva que vise atender seus interesses (desde que o grupo seja suficientemente grande para que a abstenção do indivíduo em questão não impeça a provisão do bem público). Isto porque, tratando-se de bens públicos, não se poderá vedar a ninguém o acesso aos benefícios proporcionados pela ação coletiva em questão, e qualquer indivíduo estará em condições de usufruir desses benefícios sem enfrentar o ônus – e eventualmente os riscos – de se engajar na ação; a possibilidade de pegar carona na ação dos outros pode acabar levando à inação generalizada (REIS, 1991:416).

Olson também trata dos pequenos grupos e diz que o ponto principal que diferencia a ação dos pequenos e grandes grupos é que

(...) certos grupos pequenos podem prover-se de benefícios coletivos sem recorrer à coerção ou a qualquer estímulo além do benefício coletivo em si mesmo. Isso ocorre porque em alguns grupos pequenos cada um dos membros ou ao menos um deles achará que seu ganho pessoal ao obter o benefício coletivo excede o custo total de prover determinada quantidade desse benefício (OLSON, 1999:46).

Para este autor, se na ação coletiva de grandes grupos, em específico os chamados grupos latentes, o equilíbrio ou a estabilidade dá-se pela mútua deserção dos membros do grupo; nos pequenos, o equilíbrio se encontra na cooperação unilateral, uma vez que o resultado da ação coletiva se realiza pela seguinte fórmula: “o que o grupo fará dependerá do que os indivíduos desse grupo

única posição em que o indivíduo obtém o melhor resultado sem depender da ação do outro. Assim o “Dilema do Prisioneiro” se coloca como DC>CC>DD>CD. (ELSTER, 1994:45; REIS, 1990:33)

fizerem, e o que os indivíduos farão dependerá das vantagens relativas que lhe oferecerão os cursos de ação alternativos” (OLSON, 1999:35).

Assim, para os pequenos grupos a distribuição das vantagens é fundamental. Enquanto nos grupos latentes a partilha apresenta como padrão o não-provimento²⁴, nos grupos pequenos há, ao se considerar a própria natureza de não-exclusão do uso do bem público, “uma tendência a um provimento de benefício coletivo abaixo do nível ótimo para o grupo como um todo” (OLSON, 1999:40).

Esse padrão subótimo, todavia, não pode, nos casos do suprimento do bem coletivo, ser menor do que o ganho individual de pelo menos um ou mais membros do grupo pequeno. Do contrário o membro do grupo tenderá a deserdar, visto que a distribuição gratuita para os que não se esforçaram para obter o benefício e a diminuição do benefício para os que se esforçaram resulta em que “quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo” (OLSON, 1999:47).

Todavia, se houver diversidade entre os membros do grupo ou assimetria na obtenção do bem público, no sentido de que o maior membro, que se esforce, mesmo sem a colaboração dos outros membros, obtenha uma fração do benefício, considerada por ele essencial, a ação coletiva tende a ser bem sucedida. Entretanto, isso faz com que o menor membro do grupo acabe com um ganho menor no todo, porém maior do que se tivesse agido por conta própria, além de não ter arcado com o custo da participação. Assim, “em grupos pequenos com interesses comuns há, portanto, uma surpreendente tendência à exploração do grande pelo pequeno”²⁵.

Não obstante, o autor deixa claro que essa não é, necessariamente, a lógica de todos os pequenos grupos e de que muitos outros processos de inter-relações podem se constituir, pois o que deve ser fixado é que “o ponto mais importante no que se refere aos grupos pequenos, no presente contexto, é que eles podem ser perfeitamente capazes de proverem-se de um benefício coletivo pura e simplesmente por causa da atração individual que o benefício tem para cada um de

²⁴ Por isso a necessidade da criação de uma direção ou da implementação de vendas casadas com bens privados e mecanismos de incentivo seletivos e coerção.

²⁵ Esse é o argumento de Abrucio, de que no Brasil existe um federalismo competitivo, de base olsniana. É daqui que surge a percepção de que enquanto os grandes municípios investem em saúde, por exemplo, os municípios menores, do entorno, preferem investir em transporte para que seus municípios sejam atendidos no município maior.

seus membros” e é nisso que “os grupos pequenos diferem dos grandes” (OLSON, 1999:48). Enquanto os grupos latentes, por suas características, incentivam os membros, os pequenos grupos, levando em conta a relação da sua eficiência e coesão, atuam segundo lógicas diversas.

Para observar o comportamento dos pequenos grupos, o autor utiliza uma tipologia segundo duas representações: a de grupos privilegiados e a de grupos intermediários. Os primeiros são exatamente aqueles grupos que possuem a característica distintiva dos pequenos grupos, a de que um ou mais membros do grupo obtém na apropriação do benefício coletivo o incentivo suficiente e necessário para agir, mesmo arcando sozinho com o custo da aquisição.

Já os grupos intermediários são aqueles em que os ganhos do benefício coletivo não são suficientes para incentivar um ou mais membros do grupo a arcar com todo o custo de ação e, por não ser grande o suficiente, não chega a caracterizar-se como grupo latente, no qual a deserção para a obtenção do benefício não é percebida pelos outros membros. O grupo intermediário, diferentemente do latente, não possui a deserção como equilíbrio estável, o que coloca como regra a não-apropriação do bem coletivo, nem tão pouco situa, como nos grupos privilegiados, a cooperação unilateral como o equilíbrio estável, o que faz com que as chances de obtenção do benefício coletivo seja muito alta. A característica crucial desse tipo de grupo é que ele pode ou não obter o benefício coletivo, porém, para ele, “nenhum benefício coletivo jamais será obtido sem alguma coordenação ou organização grupal” (OLSON, 1999:62), o que significa dizer que o equilíbrio estável para ele é a cooperação mútua.

Assim, os grupos denominados privilegiados e intermediários são mais coesos e eficientes e essas características podem ser utilizadas para fornecer coesão e eficiência aos grupos latentes. É nesse sentido que se desenvolve a idéia de que as classes sociais não são atores políticos, e sim os sindicatos, os partidos, como também o é a diretoria executiva que gera a coesão e a eficiência de uma sociedade anônima com milhares de acionistas (OLSON, 1999:66).

Foi visto até aqui como o panorama olsoniano do estudo da lógica da ação coletiva dos grupos, segundo a sua dimensão, estrutura a própria eficiência e coesão dessas ações grupais. Cabe agora articular essa lógica com os principais recursos capazes de estimular e limitar a ação coletiva segundo seus princípios particulares.

Como alternativas para ampliar ou diminuir o nível de participação e fortalecer ou enfraquecer o engajamento individual na causa coletiva, Olson destaca: o consenso/falta de consenso; o uso dos incentivos seletivos/não-uso de incentivos seletivos; a criação de mecanismos eficientes capazes de punir os caronas/a não-punição.

Ressalte-se que, segundo a tipologia olsoliana dos grupos, que os divide em privilegiados, intermediários e latentes, cada estímulo ou bloqueio possui efeito diverso sobre determinada configuração. Isso significa dizer que um determinado estímulo, como por exemplo, um alto índice de consenso, não terá um efeito homogêneo em qualquer tipo de grupo, por isso, será necessário o estudo caso a caso.

Para Olson está correta a premissa tradicional de que o consenso não deixa de ser estratégico, por fortalecer a coesão grupal e o desempenho eficiente da ação coletiva. No mesmo sentido, para o autor, a falta de consenso e um embate constante hostilizam a busca da coesão e da eficiência nesta mesma ação coletiva.

Todavia, para este autor não há uma ligação natural entre o consenso ou não-consenso e a ação grupal latente. E isso ocorre porque o consenso não é poderoso o suficiente para modificar a lógica da ação coletiva do grupo latente e seu equilíbrio (OLSON, 1999:72).

Assim, se tais afirmativas sobre o consenso são praticáveis, sobretudo nos grupos intermediários, visto que a organização e a cooperação mútua são fatores de fundamental importância para o sucesso da ação, ou seja, a obtenção ou não do benefício coletivo dependerá de como o grupo se organizará, nos grupos privilegiados o mesmo não acontece, dado que um só membro pode ser incentivado a obter o benefício coletivo arcando com todos os custos. O consenso, neste caso, pode influir como fator minimizador da exploração do menor pelo maior, ampliando a participação, mas não possui o poder de, por si só, ser um fator preponderante na consecução do benefício coletivo.

Com relação ao grupo latente, o consenso não possui nenhuma influência, visto que Olson, em seu estudo, “parte da pressuposição de que há consenso perfeito” (OLSON, 1999:72). E, nesse sentido, o consenso acerca do benefício não é poderoso o suficiente para modificar o equilíbrio da deserção mútua, da inação, pois a lógica do grupo latente é exatamente a de que, mesmo havendo

um consenso comum em relação ao benefício coletivo, este não é forte o suficiente para modificar o incentivo à atuação do carona.

Os incentivos seletivos individuais ou não-coletivos, para o autor, podem ser de natureza econômica, quando se trata de ganhos pecuniários, de serviços, ou de natureza social (*status*, auto-estima, reconhecimento) e se caracterizam, diferentemente do bem coletivo, pela sua individualização e particularização, tanto em relação ao sujeito, quanto ao objeto. Eles também podem ser de ganho coletivo, porém seu partilhamento não será universal, o que significa que membros do grupo podem ser excluídos deste ganho.

Segundo Olson, esse fator de estímulo é basilar para a ação coletiva dos grupos latentes, desde que não seja de natureza social, pois, via de regra, não existem relações pessoais nestes grupos. Seriam, então, incentivos seletivos econômicos aqueles capazes de deslocar a lógica do desertar mútuo para a cooperação mútua, visto que todos visam ganhar o benefício.

Para os grupos intermediários, os incentivos individuais também são importantes, tanto os sociais como os econômicos, uma vez que podem reforçar o equilíbrio no sentido da cooperação mútua e da organização, que são os meios pelos quais este grupo pode obter seus objetivos coletivos.

A relação entre benefício individual e grupos privilegiados também pode modificar o equilíbrio da cooperação unilateral para a cooperação mútua, uma vez que com o benefício coletivo se agrega o benefício individual, mas não é essencial para obtenção do benefício público, como o é no grupo latente.

Contudo, nos grupos pequenos, por causa das relações pessoais existentes, são principalmente os incentivos seletivos sociais que operam de forma mais efetiva. Dessa maneira, um membro do grupo pode deixar de ter certo ganho pessoal e agir segundo um pressuposto que garanta o bem coletivo, desde que esta ação aumente ou mantenha o seu status perante o grupo.

Deve-se destacar ainda que Olson elege um outro tipo de grupo latente, capaz de ser motivado por incentivos sociais, o denominado grupo federativo, que consiste em

(...) um grupo subdividido em uma série de pequenos grupos, cada um dos quais com suas razões para se unir aos outros em uma federação que represente o grande grupo como um todo. Se a organização central ou federativa prover algum serviço para as pequenas organizações constituintes, estas poderão ser induzidas a

utilizar seus incentivos sociais para fazer com que os membros de cada pequeno grupo contribuam para a consecução das metas coletivas do todo grupal. Portanto, as organizações que empregam incentivos *sociais* seletivos para mobilizar um grupo latente interessado em um benefício coletivo têm de ser federações de grupos menores. O ponto mais importante, contudo, é que os incentivos sociais são importantes principalmente no pequeno grupo e só desempenham um papel de certa importância no grande grupo quando este é uma federação de grupos menores (OLSON, 1999:75).

Dessa forma, o incentivo seletivo é um dos mais fortes instrumentos para a dinâmica do funcionamento da ação coletiva, seja na sua variante econômica ou social, com a repercussão específica na tipologia grupal, sendo a organização do grupo latente dependente do incentivo seletivo, enquanto que nos grupos pequenos eles podem ser importantes, porém não necessários (OLSON, 1999:148).

Por fim, o terceiro recurso utilizado são as formas eficientes de coerção, o que no grupo latente é impraticável devido ao seu tamanho, gerando dois problemas centrais. O primeiro consiste exatamente na identificação do carona; e o segundo, no alto custo da coerção, considerando que a deserção é o equilíbrio estável, e o exercício da coerção contra um grande número de pessoas poderia resultar em uma negação do próprio grupo. Dessa forma, encontrar um método de coerção eficaz para a ação coletiva de grupos latentes é uma tarefa árdua²⁶.

Por outro lado, para os grupos intermediários e privilegiados, formas eficientes de coerção são mecanismos úteis, uma vez que é possível monitorar as ações dos membros do grupo, além da possibilidade de se exercer pressão no carona em pontos que tocam nos incentivos individuais, ou seja, a imagem que ele possui diante do grupo, por exemplo.

Uma das críticas à teoria da lógica da ação coletiva de Olson é a de que não é possível resumir as ações dos indivíduos como constantes sem levar em conta a diversidade histórica e o meio em que elas acontecem. Vários outros elementos devem ser levados em conta ao se analisar uma ação coletiva. Além disso, a idéia de incentivos seletivos é muito abrangente e geral para explicar a complexidade da atuação dos atores da ação.

²⁶ Uma das considerações de Putnam é que o Poder Judiciário seria uma forma de coerção eficiente para a sociedade. Porém, o autor destaca que uma sociedade é menos eficiente quanto mais necessitar de métodos de coerção ou do uso da força para garantir a atitude esperada do indivíduo (PUTNAM, 2000:136).

Outras teorias, levando em conta essas críticas, buscaram responder às questões da ação coletiva, de forma menos pessimista, entre as quais teve destaque o trabalho de Robert D. Putnam sobre o capital social.

2.1.2.2 Robert D. Putnam e o capital social

Uma alternativa que busca superar o dilema da ação coletiva de Olson é dada por Robert D. Putnam com o conceito de capital social. A importância do capital social será tratada em duas obras: “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna” e “Bowling Alone: the collapse and revival of American community”.

Na primeira delas, o autor analisa o que faz com que alguns governos democráticos tenham um bom desempenho institucional²⁷, isto é, que sejam responsivos e consigam conduzir as “suas principais atividades internas com regularidade e presteza”, atingindo altos padrões de eficiência, inclusive na distribuição de bens sociais (Putnam, 1996:77; 79). A pesquisa empírica realizada nesta obra teve como objeto os governos regionais da Itália moderna (década de 1970), que, no período em questão, viviam uma transição na qual a tradição secular de centralização do governo italiano dava lugar a novos governos regionais autônomos. A pesquisa se estendeu até 1989, tendo, durante esse tempo, analisado a evolução do desempenho do novo aparato institucional implantado, observando como esse novo conjunto contribuía ou não para as mudanças de um governo democrático (PUTNAM, 1996:33).

A constatação empírica foi a de que, levando em conta o desempenho institucional do governo, havia uma grande diferença na gestão política entre as regiões “mesmo quando os governos em questão têm a mesma estrutura e contam com os mesmos recursos jurídicos e financeiros”. As regiões do norte apresentam um melhor desempenho, enquanto nas regiões do sul são encontrados os piores desempenhos (PUTNAM, 1996: 94).

Buscando a resposta para esta pergunta, Putnam trabalha com duas variáveis genéricas: “Modernidade socioeconômica, isto é, as conseqüências da

²⁷ Para tanto Putnam utiliza doze indicadores do desempenho institucional: 1) estabilidade do gabinete; 2) presteza orçamentária; 3) serviço estatístico e de informação; 4) legislação reformadora; 5) inovação legislativa; 6) creches; 7) clínicas familiares; 8) instrumentos de política industrial; 9) capacidade de efetuar gastos na agricultura; 10) gastos com a unidade sanitária local; 11) habitação e desenvolvimento urbano; 12) sensibilidade da burocracia.

Revolução Industrial”; e a “Comunidade cívica”, ou seja, os padrões de participação cívica e solidariedade (PUTNAM, 1996:97).

Em relação à modernidade socioeconômica, desde os meados da década de 60, a Itália começou a passar por profundas transformações econômicas e sociais. A economia Italiana cresceu, tornou-se industrialmente forte no norte, levando milhões de habitantes do sul a buscarem uma vida melhor no norte.

A participação da agricultura na força de trabalho despencou de 42 para 17% na metade do tempo requerido por mudanças semelhantes ocorridas em outros lugares ao longo da história econômica do Ocidente. Os padrões nutricionais melhoraram; o analfabetismo e a mortalidade infantil diminuíram em dois terços; as bicicletas foram substituídas por Vespas, e as Vespas por Fiats. Milhões de italianos mudaram de emprego, de casa e de estilo de vida. A Itália assim como a maioria de suas regiões e de seus cidadãos, conheceu um dos mais intensos períodos de mudança social já registrados (PUTNAM, 1996:36).

Se em um primeiro momento a distribuição da riqueza entre norte e sul possa parecer como uma variável independente para as diferenças regionais, uma observação mais atenta demonstra que regiões mais desenvolvidas economicamente, como Campânia (em torno de Nápoles), não possuíam seu correspondente em despenho do governo, como, por exemplo, Molise e a Basilicata, que apresentavam um baixo desenvolvimento econômico, mas seus governos se apresentavam mais eficazes. Em resumo, apesar da modernidade socioeconômica ser uma variável importante, “a riqueza e o desenvolvimento econômico não explicam tudo” (PUTNAM, 1996:100).

Assim, o desenvolvimento econômico e tecnológico de uma região, apesar de estar de alguma forma associado ao bom desempenho institucional de seu governo, não pode ser tomado como fator principal (e muito menos único) desse desempenho.

Por exemplo, nas regiões em que foram realizados estudos com base no índice de comunidade cívica²⁸, é possível constatar que onde existe um maciço comparecimento às urnas no referendo e um inexpressivo uso do voto preferencial (clientelista), há também uma densa rede de associações civis e um elevado número

²⁸ Os componentes do índice de comunidade cívica são: voto preferencial, comparecimento a referendo, leitura de jornais e escassez de associações desportivas e culturais (PUTNAM, 1996:110).

de leitores de jornal, coincidindo com as regiões que apresentam um desempenho institucional eficiente (PUTNAM, 1996:110-111).

Nesse ponto, todavia, é preciso pontuar o que seria uma comunidade cívica. Esta estaria fundada em quatro pilares:

- a) a *participação cívica*, ou seja, a participação nos negócios da vida pública, de forma que os indivíduos, na busca do atendimento de seus interesses, sejam sensíveis aos interesses dos outros, e não vejam a esfera pública apenas como um espaço para a consecução de seus objetivos pessoais;
- b) a *igualdade política*, que pressupõe direitos e deveres iguais para todos os cidadãos, que se encontram unidos por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência (como as relações entre patronos e clientes, ou entre governantes e requerentes);
- c) *solidariedade, confiança mútua e tolerância*, que permitem diminuir o isolamento dos indivíduos, combater as práticas oportunistas (que se aproveitam da alienação inserida em um processo de desconfiança generalizada) e criar um espaço comum onde as opiniões divergentes sobre as questões públicas possam coexistir e até interagir de forma pacífica;
- d) *associações: as estruturas sociais da cooperação*, que desenvolvem nos indivíduos hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público (fazendo com desenvolvam um senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos), além de promoverem uma articulação de interesses tanto mais forte quanto maior for a integração em rede entre as associações.

Já a segunda obra, com o sugestivo nome de “Bowling Alone: the collapse and revival of the American community”, trata da redução da mais distinta característica da América do Norte: a vitalidade do caráter cívico associativista. Putnam aponta que a década de 60, talvez tenha sido o maior período de engajamento cívico e de participação nos Estados Unidos da América. Tal constatação é demonstrada por uma infinidade de exemplos, desde a expansão do associativismo até o comparecimento às urnas.

In the 1960s, in fact, community groups across America had seemed to stand on the threshold of a new era of expanded involvement. Except for the civic drought induced by the Great Depression, their activity had shot up year after year, cultivated by assiduous civic

gardeners and watered by increasing affluence and education. Each annual report registered rising membership. Churches and synagogues were packed, as more Americans worshiped together than only a few decades earlier, perhaps more than ever in American history (PUTNAM, 2000:16)²⁹

Todas essas determinações cívicas fizeram fomentar o debate público durante este período. O voto se tornou uma atividade mais comum, inclusive com altas taxas de comparecimento. Nas eleições presidenciais em que concorriam John F. Kennedy e Richard M. Nixon, 62,8% dos americanos com capacidade de voto compareceram às urnas (PUTNAM, 2000:32).

Porém, motivações cívicas entram em colapso nas décadas seguintes. O autor narra as várias associações que funcionavam há décadas, que foram obrigadas a encerrar suas atividades por falta de voluntários. Isto indica que as relações cotidianas ficam empobrecidas em cordialidade. A participação nas eleições sofreu uma queda no número de eleitores. Na eleição presidencial de 1996, entre Bill Clinton, Bob Dole e Ross Perot, a porcentagem de comparecimento dos americanos com capacidade de voto caiu para 48,9%.

O caminho que Putnam traça para as respostas em relação à desintegração, para o colapso da vida comunitária cívica norte-americana, leva-o a classificar algumas variáveis relevantes nessas questões:

First, pressures of time and money, including the special pressures on two-career families, contributed measurably to the diminution of our social and community involvement during these years. My best guess is that no more than 10 percent of the total decline is attributable to that set of factors.

Second, suburbanization, commuting, and sprawl also played a supporting role. Again, a reasonable estimate is that these factors together might account for perhaps an additional 10 percent of the problem.

Third, the effect of electronic entertainment - above all television - in privatizing our leisure time has been substantial. My rough estimate is that this factor account perhaps 25 percent of the decline.

Fourth and most important, generational change - the slow, steady, and ineluctable replacement of the long civic generation by their less

²⁹ Nos anos de 1960, de fato, os grupos comunitários que se agrupavam em toda América pareciam estar no limiar de uma nova era de expansão do envolvimento social. Com exceção da seca cívica induzida pela Grande Depressão, as suas atividades cresciam ano a ano, cultivadas por jardineiros cívicos assíduos e regadas pelo aumento da riqueza e educação. Cada relatório anual registrava um aumento no associativismo. Igrejas e sinagogas se encontravam lotadas, e com mais Americanos congregando juntos do que algumas décadas anteriores, talvez mais do que nunca na história da América

involvement children and grandchildren – has been a very powerful factor. [...] this factor might account for perhaps half of the overall decline (PUTNAM, 2000:283)³⁰.

Para Putnam, portanto, duas foram as maiores causas do colapso americano em sua cultura cívica: a) a introdução da mídia de massa (televisão), que mudou a forma da utilização do tempo disponível dos americanos; b) uma mudança geracional, da qual originou uma descontinuidade cívica de uma geração para outra. Enquanto as primeiras gerações apresentavam uma maior virtude cívica, uma vez que foram moldadas por valores, hábitos sociais e experiências advindas de uma Grande Guerra, as gerações de filhos e netos se distanciaram dessas virtudes (PUTNAM, 2000:275).

Em ambas as obras estudadas pode-se observar um conceito explicativo comum, a quantidade de capital social nas regiões italianas determinava o bom desempenho no governo, assim como o colapso cívico americano se deu pela perda do capital social presente naquela comunidade.

O conceito de capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. (PUTNAM, 1996:177)

Em outros termos:

Whereas physical capital refers to physical objects and human capital refers to properties of individuals, social capital refers to connections among individuals – social network and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them. In that sense social capital is closely related to what some have called “civic virtue”. The difference is that “social capital” calls attention to the fact that civic virtue is most

³⁰ Primeiro, pressões de tempo e dinheiro, incluindo a pressão oriunda da necessidade de ambos os chefes da família trabalharem, contribuíram de modo mensurável para a diminuição de nosso envolvimento social e comunitário durante estes anos. Minha melhor suposição é que não mais que 10 por cento do declínio total são atribuíveis a esse conjunto de fatores.

Segundo, o deslocamento para os subúrbios, as grandes jornadas dos trabalhadores de casa ao trabalho e a expansão da periferia tiveram um papel coadjuvante. Novamente, uma estimativa razoável é que juntos estes fatores poderiam ser considerados como um adicional de 10 por cento para o problema.

Terceiro, o efeito de entretenimento eletrônico - acima de tudo a televisão - foi significativo ao privatizar nosso tempo livre. Minha não lapidada estimativa é que este fator contribua talvez com 25 por cento do declínio.

Quarto e mais importante, a mudança geracional - a lenta, firme, e inelutável substituição de uma longa geração cívica por crianças e netos menos envolvidos socialmente - foi um fator muito poderoso. [...] este fator poderia responder por talvez a metade do declínio global.

powerful when embedded in a dense network of reciprocal social relations. A society of many virtuous but isolated individuals is no necessarily rich in social capital” (PUTNAM, 2000:19)³¹

Assim, para Putnam, o contexto social e a constituição prevalecente das diversas interações sociais têm papel decisivo para a formação das ações individuais, portanto “a incapacidade para cooperar para o mútuo proveito não significa necessariamente ignorância ou irracionalidade” (PUTNAM, 1996:173), a não cooperação seria resultado da ausência de confiança no outro em um espaço estratégico com pouco capital social.

Ao contrário, em uma sociedade que seja formada por comunidades cívicas, ou seja, com um alto capital social, a tendência é possuir um governo mais eficiente e eficaz na execução das políticas públicas, justamente porque o engajamento social dificulta a ocorrência de desvios e bloqueios institucionais em razão da confiança e da regra de reciprocidade. São essas normas sociais que garantem aos participantes que a cooperação será realizada.

Logo, para Putnam, a lógica da ação coletiva olsoniana, na qual a atitude de deserção dos membros do grupo latente é tida como a ação racional natural, falha em não reconhecer o contexto sobre o qual a ação coletiva é realizada, pois é justamente na atmosfera cívica que circunda o tecido social que se estabelece como causa primeira o equilíbrio da cooperação ou deserção.

Por outro lado, essa atmosfera cívica não é uma idéia transcendente, mas parte do pressuposto de que a cooperação, por exemplo, “torna-se mais fácil quando os jogadores participam de jogos que se repetem indefinidamente, de modo que o desertor é punido nas sucessivas rodadas” (PUTNAM, 1996:176).

Por conseguinte, essa cooperação não se assemelha com uma ação coletiva visando a um bem comum objetivo ou à idéia de bem comum criticada por Schumpeter. Aqui a cooperação tem por base o interesse próprio, o que pode ser demonstrado ao se analisarem as duas principais normas do capital social que

³¹Enquanto o capital físico refere a objetos físicos e o capital humano refere a propriedades individuais, o capital social refere a conexões entre indivíduos - a rede social e as normas de reciprocidade e confiabilidade que delas surgem. Nesse sentido, capital social é relacionado de forma estreita ao que alguns chamaram "virtude cívica". A diferença é o capital social chama a atenção ao fato que virtude cívica é muito mais poderosa quando inserida em uma rede densa de relações sociais recíprocas. Uma sociedade de muitos indivíduos virtuosos, mas isolados não é necessariamente rica em capital social.

fazem com que a cooperação seja possível: a norma de reciprocidade (*reciprocity*) e a da confiabilidade (*trustworthiness*).

"The touchstone of social capital is the principle of generalized reciprocity". (PUTNAM, 2000:134)³². O princípio da reciprocidade é aquele em que uma pessoa realiza algo por outra sem esperar imediatamente nada em troca, porém confiante de que estando em situação semelhante à pessoa favorecida, qualquer outro membro da comunidade irá retribuir o favor.

Um dos melhores exemplos da regra da reciprocidade, nesse panorama, é a doação de sangue (quando gratuita). Quem realiza a doação, espera que, no futuro, existindo a necessidade de realizar uma transfusão de sangue, que esta será realizada.

Putnam, citando Michael Tylor, afirma que se trata de uma regra de altruísmo imediato e interesse próprio a longo prazo. O princípio da reciprocidade é tido como a "regra de ouro" da civilização, pois é ela que permite várias ações morais como colaborar com a mudança na casa do vizinho, ajudar a cuidar não só dos seus filhos, mas também das outras crianças que se encontram brincando no parque, colocar o lixo no lugar correto ou limpar o seu próprio quintal para que as folhas não sujem o quintal do vizinho. Putnam ressalta uma expressão formulada por Tocqueville que sintetiza bem a idéia base: "*self-interest rightly understood*" (PUTNAM, 1996:181-183; 2000:135).

Como o capital social é passível de acumulação, as jogadas reiteradas, onde a confiança é retribuída (regra da reciprocidade) e as deserções são, de fato, punidas, fortalecem a confiança social e a participação cívica. A variável resultante desse processo é a diminuição dos *transaction cost*, tanto na esfera pessoal como na esfera dos negócios, isto é, o gasto de energia para as transações cotidianas diminui consideravelmente.

Na esfera pessoal, por exemplo, ao invés de quebra-molas, pode-se colocar uma placa com limite de velocidade; outro exemplo é o de que não seria necessário verificar a data de validade dos produtos no supermercado. E, na esfera do mercado, não seria necessário verificar as bolsas dos funcionários na saída do trabalho, também se poderia confiar que o fornecedor de determinada empresa entregaria as mercadorias na data correta. "A society that relies on generalized

³² A pedra de toque do capital social é o princípio da reciprocidade generalizada.

reciprocity is more efficient than a distrustful society, for the same reason that money is more efficient than barter. Honesty and trust lubricate the inevitable frictions of social life” (PUTNAM, 2000:135)³³.

Ao tratar da norma da confiança, Putnam utilizou o termo *trustworthiness*, e não *trust*, sinônimo de confiança. *Trustworthiness* possui um elemento valorativo, ou seja, ser digno de confiança, agir com probidade, algo que revela um caráter íntegro, a confiabilidade. Só a simples confiança não é suficiente sem o seu correspondente, a confiabilidade, visto que o princípio da confiança só pode se generalizar e ser utilizado como um recurso da sociedade quando se torna uma confiança social, ou seja, a norma da confiança só funciona quando ela é garantida (PUTNAM, 2000:135). Por isso que em um contexto onde não há capital social, onde há falta da confiança social, em um ambiente hostil à cooperação, não é necessariamente irracional agir de forma egoísta, pois, “generalized reciprocity is a community asset, but generalized gullibility is not. Trustworthiness, not simply trust, is the key ingredient” (PUTNAM, 2000:135)³⁴.

O capital social depende, portanto, do princípio da reciprocidade e da confiabilidade (da confiança social), ou seja, necessita de uma sociedade onde o intercâmbio social incentive as práticas cívicas. Serão essas práticas que poderão neutralizar as conseqüências do dilema do prisioneiro na ação coletiva.

As práticas cívicas contam com uma forma de intercâmbio social positivo caracterizado pelas relações horizontais. Os participantes dos sistemas de participação cívica contam com relações mais igualitárias entre seus membros, dessa forma as informações são mais acessíveis e as relações interpessoais mais confiáveis.

Os sistemas de participação cívica, assim como as associações comunitárias, as sociedades orfeônicas, as cooperativas, os clubes desportivos, os partidos de massa e similares, [...] representam uma intensa interação horizontal. Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo (PUTNAM, 1996:183)

³³ Uma sociedade que se assenta na reciprocidade generalizada é mais eficiente do que uma sociedade desconfiada, pela mesma razão que o dinheiro é mais eficiente que a troca. Honestidade e confiança lubrificam as inevitáveis fricções de vida social.

³⁴ reciprocidade generalizada é um recurso útil da comunidade, mas ingenuidade generalizada não é. Confiabilidade, não simplesmente a confiança, é o ingrediente chave.

Por outro lado, os sistemas de intercâmbio social verticais, caracterizados por uma relação de hierarquia fortemente estabelecida, dificultam o fluxo de informações entre os integrantes do grupo, não sendo neste sentido confiável, “em parte porque o subalterno controla a informação para precaver-se contra exploração. E o que é mais importante, as sanções que resguardam as regras da reciprocidade da ameaça do oportunismo dificilmente são impostas de baixo para cima e, ainda que o sejam, dificilmente são acatadas” (PUTNAM, 1996:184).

Como resultado, a prática prevalecente do clientelismo clássico, sem instituições ou políticas regulatórias, abre espaço para a utilização por parte dos atores dos recursos disponíveis, muitas vezes críticos, como parte de um capital social “às avessas”, assumindo uma postura desconfiada e oportunista em relação ao outro. O equilíbrio de forças nesse caso específico se caracteriza como a não-cooperação.

Em síntese, Putnam traz em seu trabalho a importante colaboração de examinar o contexto segundo o qual os participantes da comunidade se relacionam: se este for imbuído de um modesto capital social, as políticas clientelistas, a não-cooperação e a falta de confiança podem aumentar severamente os *transaction cost*. Ao contrário, uma comunidade cívica, com abundante capital social, alcança uma maior eficiência nas suas relações e no desempenho institucional do seu governo.

2.1.2.3 Robert A. Dahl, a poliarquia e a crítica do corporativismo

Robert A. Dahl (1997), em um de seus estudos sobre a democracia, “Poliarquia: participação e oposição”, propõe-se a realizar uma importante tarefa, dando um passo além em relação à democracia enquanto regras e procedimentos, ou seja, o autor busca perceber como o funcionamento formal da democracia pode gerar regimes democráticos diferenciados qualitativamente melhores do que outros regimes políticos, segundo duas grandes variáveis teóricas: a participação inclusiva e a contestação pública. Essa participação que segundo Held estava omissa na teoria schumpeteriana.

Na teoria de Schumpeter há pouco que se coloque entre o cidadão individual e a liderança eleita. O cidadão é retratado como isolado e vulnerável em um mundo marcado pelo embate competitivo das elites. Nesta análise, quase nenhuma atenção é dada a grupos “intermediários”. Tais como associações comunitárias, grupos

religiosos, sindicatos e organizações comerciais que perpassam a vida das pessoas e as conectam de formas complexas a vários tipos de instituições. Se julgada apenas por este ângulo, a teoria de Schumpeter é parcial e incompleta (HELD, 1987:169).

Robert Dahl observa que não existem regimes políticos democráticos propriamente ditos, pois as regras formais da democracia não se realizaram no mundo concreto. O conceito de democracia serviria então como um modelo ideal, que estabeleceria as instituições necessárias para o seu funcionamento, a saber: funcionários eleitos; eleições livres, justas e freqüentes; liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas; autonomia das associações; cidadania inclusiva (DAHL, 2001:99).

As regras de autonomia das associações e da cidadania inclusiva fazem com que a democracia para Dahl tenha um atributo distintivo, que se assinala em uma “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”, sendo a democracia “um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 1997:25-26).

Para ser um sistema democrático continuamente responsivo, um governo deve assegurar que seus cidadãos possam ser capazes de: “1. Formular suas preferências. 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva. 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência” (DAHL, 1997:26).

Para que essas oportunidades possam ser atingidas, são necessárias garantias institucionais, como mostra o quadro a seguir.

QUADRO 01. ALGUNS REQUISITOS DE UMA DEMOCRACIA PARA UM GRANDE NÚMERO DE PESSOAS

Para oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular suas preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio; 5. Fontes alternativas de informação.
II. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas.
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio; 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas; 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Fonte: Dahl, DAHL, Robert A (1997). **Poliarquia: Participação e Oposição**, p.27

Essas oportunidades afiançadas por essas garantias pressupõem duas dimensões teóricas da democratização. Uma primeira é a dimensão da contestação pública, que consiste em verificar de que maneira as oito garantias institucionais estão disponíveis e de que forma elas estão sendo utilizadas para questionar as ações do governo. É necessário observar, entretanto, que as oito garantias podem estar sendo amplamente utilizadas e garantidas, porém seu acesso pode estar restrito a um número pequeno de pessoas ou grupos dentro de determinada sociedade. A segunda dimensão é a da participação, que observa a proporcionalidade da população que está enquadrada na possibilidade de contestação pública. (DAHL, 1997:27-28).

Tendo por escala estas duas variáveis, Dahl estabelece três tipos de regimes políticos: as oligarquias competitivas, as hegemonias inclusivas e as poliarquias, capazes de gerar uma tipologia para o enquadramento dos regimes políticos existentes.

FIGURA 01. LIBERALIZAÇÃO, INCLUSIVIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO



Fonte: 22. DAHL, Robert A (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*, p.30

A partir das hegemonias fechadas, ou regimes não democráticos, Dahl parte, segundo o quadro analítico acima, para a descrição dos tipos de regime. O primeiro se caracteriza por um alto índice de contestação pública, mas por um baixo índice de participação, ao qual chamou de oligarquias competitivas. O segundo, caracterizado por um alto índice de participação, porém um baixo índice de contestação, foi denominado de hegemonias inclusivas. O terceiro, que possui altos índices tanto de participação como de contestação pública, são as chamadas poliarquias.

As poliarquias são os regimes que mais se aproximam do ideal democrático. “As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 1997:39).

A poliarquia, pelas suas características de liberalização e inclusividade, apresenta, segundo Dahl, uma série de fatores que demonstram suas vantagens sobre os demais regimes.

a) As poliarquias apresentam uma grande proximidade com as liberdades liberais, que embora não suficientes para a concretização de uma cidadania plena, proporcionam garantias para várias ações intrínsecas ao regime democrático formal, como “oportunidades de exercer oposição ao governo, formar

organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais” (DAHL, 1996:41);

b) A inclusividade aliada à competição política, nas poliarquias, resulta em uma significativa melhora na representação, uma vez que grupos que antes se encontravam alijados do processo político podem agora, através do voto, e, principalmente, da figura do parlamentar, buscar apoiar candidatos que comunguem de seus valores (DAHL, 1997:42);

c) Em contrapartida os políticos, na medida em que cresce a competitividade política e a inclusão de novos atores na arena eleitoral, também passam a buscar o apoio dos grupos recém-incluídos, que ganham um fortalecimento na sua participação na vida política (DAHL, 1997:43);

d) Nas poliarquias, o pluralismo tende a se expandir, uma vez que este regime demanda a participação, isto é, cada vez que se inclui mais, mais se diversificam os interesses. A existência de mecanismos de expressão e representação desses interesses resulta em uma sociedade cada vez mais pluralizada e organizada (DAHL, 1997:46);

e) As poliarquias também apresentam vantagens em relação ao uso de meios violentos para controlar a população. Uma vez que a contestação ao governo é própria do regime, portanto, incorporada institucionalmente, os grupos não necessitam buscar meios além da legalidade como forma de expressar as suas preferências. A regra da violência passa a ser a exceção e não a regra em regimes poliárquicos (DAHL, 1997:47);

f) A sistemática inter-relação entre o regime político e as crenças, entendida estas últimas como a cultura de uma determinada sociedade, pode ser modificada gerando conseqüências importantes (DAHL, 1997:49). Para Dahl, as crenças, em sentido amplo, como conhecimentos, valores, possuem uma relação que não pode ser desconsiderada,

Ao que me é dado saber, nenhuma pessoa ponderada nega a relevância das crenças para a ação. As crenças guiam a ação não só porque influenciam ou dão corpo aos valores e metas mais distantes de alguém – sua salvação religiosa por exemplo, sua segurança na velhice, ou a independência de seu país - mas também porque as crenças estruturam nossos pressupostos sobre a realidade, sobre o caráter do passado, do presente, nossas expectativas sobre o futuro, nossa compreensão dos "comos" e "porquês" da ação: em suma, nosso "conhecimento" (DAHL, 1997:128).

Para Dahl, a poliarquia, por entender como necessárias a liberalização e a participação, necessita de uma crença política cognitiva e não simplesmente formal para o seu funcionamento. Assim, a crença política não passa simplesmente pelo conhecimento formal do regime, mas também se insere na defesa de que determinados valores são importantes para a sociedade, como a liberdade de imprensa, o sufrágio universal, entre outros.

A difusão da crença poliárquica e de sua legitimidade passa por dois processos fundamentais: a atuação da liderança política e a educação. Segundo Dahl, a liderança política possui um grande poder de influência na população pelos recursos que dispõe para expressar suas crenças. "A maioria das pessoas, ao que parece, tem crenças políticas muito rudimentares. Sistemas ricos e complexos de crenças políticas pertencem apenas a pequenas minorias" (DAHL, 1997:130). Do mesmo modo, maior será o número de indivíduos com crenças políticas complexas, ou seja, participantes dessa minoria, quanto mais eficaz for a educação, já que os valores são aprendidos cognitivamente. Assim, se a maioria da população possui uma crença política rudimentar, a questão da legitimidade da poliarquia passa a ser a de que essa população deve possuir uma noção mínima de que "a democracia é um regime político preferível aos demais".

É dessa forma que Dahl retoma o processo de participação política dentro dos conflitos de poder, ou da contestação política, sobretudo através de grupos de interesses, do pluralismo político. O que se vislumbra, nesse sentido, é uma maioria das minorias, ou a *poliarquia*.

A poliarquia, em uma sociedade complexa e plural, colabora para a formação e existência de organizações sociais que canalizam e defendem interesses coletivos próprios. Quando Dahl refere-se a um sistema político responsivo a todos os cidadãos, não está se referindo a uma massa indefinida de pessoas, mas ao conjunto de grupos de interesses organizados, interagindo e negociando para a resolução de seus problemas e a materialização de seus projetos³⁵.

Porém, a limitação da teoria de Dahl é a falta do diagnóstico de quais são as práticas políticas que levariam determinada sociedade à democracia, ou à poliarquia. A democracia, entendida como convivência societária, compartilhamento de valores, não é abordada.

³⁵ Por vezes, essa responsividade pode dar-se individualmente, como nos casos de campanhas contra a corrupção ou contra a violência.

Outra crítica mais freqüente é a de que

O pluralismo apresenta dificuldades com o papel mais obscuro que atribui ao governo, mais uma “arena” que um ator ativo, além de uma burocracia apenas implementadora. Certamente há um caráter muito concentrado na lógica dos grupos, com menos ênfase no Estado e no sistema internacional. E ele padece de uma certa “miopia”: Os Estados Unidos são seu *habitat* mais forte, enquanto outros países ou não possuem a variedade de grupos esperada ou têm instituições muito diversas (CONDÉ, 2006:83).

É nesse sentido a crítica ao pluralismo salientada em “Still the Century of Corporatism”, texto escrito por Schmitter em 1979, que busca analisar as várias formas de representação de grupos de interesses ou grupos de pressão nas sociedades modernas³⁶, a fim de demonstrar que o corporativismo tido como “a system of interest and/or attitude representation a particular or ideal-typical institutional arrangement for linking the associationally organized interests of civil society with the decisional structures of the state” (SCHMITTER, 1979:09)³⁷, ainda persiste como uma das mais importantes formas de representatividade de interesses, presente em vários países tão díspares como a Áustria, o Brasil e o Irã.

Para tanto, Schmitter procura construir um novo conceito de corporativismo, que possibilita a junção desses diferentes países³⁸, e que, ao mesmo tempo, se distancia do aspecto ideológico que o estigmatizou, principalmente sua associação com os regimes nacional-socialistas europeus e as ditaduras latino-americanas. Ressalte-se que o aspecto ideológico do corporativismo oferecia um outro problema, pois era tido como um arranjo de interesses e poder que favorecia determinada classe social ou determinado grupo³⁹ (SCHMITTER, 1979:10).

³⁶Schmitter trata das formas: sindicalista, corporativista e pluralista, sendo esta última a principal interlocutora das críticas do autor, pois com a maior organização do capital e do trabalho os grupos de interesses passaram a ser mais seletivos, fortes e organizados (capital e trabalho). Dessa forma, comenta David Held (1987:194), “Antes destes desenvolvimentos, havia múltiplos grupos econômicos e sociais competindo por influência política, como imaginariam os pluralistas clássicos, mas não mais. Qualquer modelo de teoria democrática que sugira que há dedicação a interesses diversos, [...] não é mais válido”.

³⁷ um sistema de interesse e/ou atitude particular de representação ou um arranjo ideal-típico institucional para unir os interesses associativamente organizados da sociedade civil com as estruturas de decisão do Estado.

³⁸ Com suas diferentes características políticas, regionais, geográficas, culturais e sociais.

³⁹ Principalmente tendo em vista a idéia de cidadania e as políticas públicas do *Welfare State* de extensão universal.

Assim sendo, a direção eleita foi a da estruturação empírica do conceito a partir da praxe específica da relação e conflito de interesses observáveis entre o Estado, sociedade e mercado⁴⁰, tendo o corporativismo como:

A system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports (SCHIMITTER, 1979:13)⁴¹.

Esse tipo de conceito, utilizado por Schmitter, além de resolver os problemas acima citados, também se tornou um importante instrumento de comparação metodológica, a partir de seus elementos, com as outras formas de representação de interesses, em especial do pluralismo que seria:

A system of interest representation in which the constituent units are organized into a unspecified number of multiple, voluntary, competitive, nonhierarchically ordered and self-determined (as to type or scope of interest) categories which are not specially licensed, recognized, subsidized, created or otherwise controlled in leadership or interest articulation by the state and which do not exercise a monopoly of representational activity within their respective categories (SCHIMITTER, 1979:13)⁴².

⁴⁰ Nesse caso privilegiando-se a formação da sociedade como capital e trabalho. Segundo David Held, comentando Schmitter: O governo democrático só pode ser adequadamente compreendido em relação às "associações de interesse que estão agora profundamente envolvidas no processo de governo. As organizações de capital e trabalho assumiram o caráter de governos privados, ajudando a criar novos modos de ordem entre o Estado, o Mercado e a comunidade. Existem três elementos centrais envolvidos" (HELD, 1987:195).

⁴¹ Um sistema de representação de interesse no qual as unidades componentes estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferentes, reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado e dotadas de um monopólio de representação deliberado dentro de suas respectivas categorias em troca da observação de certos controles em sua seleção de líderes e articulação de demandas e formas de apoio. (tradução: Alexandre Sobreira Martins in: HELD, David. Modelos de democracia, 1987:195)

⁴² Um sistema de representação de interesse no qual as unidades componentes estão organizadas em um número ilimitado de categorias múltiplas, voluntárias, competitivas não hierarquicamente ordenadas e auto-determinadas (como tipos ou extensão de interesses) não especialmente autorizadas, reconhecidas ou subsidiadas, criadas ou de qualquer outra forma controladas pelo Estado e não dotadas de um monopólio de representação deliberado dentro de suas respectivas categorias.

Tendo em vista esse conceito, é possível traçar as similitudes⁴³ e as diferenças essenciais entre os dois modelos. Em comum, ambos procuram estabilizar e formalizar as ações dos grupos de interesse, visto que a sua homogeneização ou mesmo supressão, além de impraticável, não é uma atitude sábia⁴⁴.

Os pluralistas acreditam que o melhor meio para se atingir a estabilização dos conflitos dos grupos de interesse dentro da sociedade é criar as condições favoráveis para a proliferação desses interesses, e que estes, em uma competição, o quanto possível horizontalizada (dentro da estrutura competitiva do mercado), chegarão a um equilíbrio dinâmico, uns anulando aos outros. Nessa perspectiva, o Estado não possui um papel relevante, pois não é capaz por si só de ajustar esses conflitos conduzindo os interesses privados para uma esfera mais ampla (social, pública).

Já os corporativistas acreditam que o Estado possui um papel fundamental na regulação do mercado e, conseqüentemente, na intervenção nas relações de conflito entre grupos de interesses, buscando formalizar esse conflito através do controle quantitativo dos atores autorizados a participar e de formalizar uma relação verticalizada entre os atores presentes na interação. "Pluralists place their faith in the shifting balance of mechanically intersecting forces; corporatist appeal to the functional adjustment of an organically interdependent whole" (SCHMITTER, 1979:16)⁴⁵.

Portanto, com as linhas gerais do conceito de corporativismo traçadas e a sua diferenciação do pluralismo estabelecida, é necessário enfrentar a questão de que os países adeptos do corporativismo como sistema de representação de interesses possuem realidades muito distintas, como Suíça, Áustria, Dinamarca, Brasil, Chile, México, entre outros. Isso equivale a dizer que os sistemas de poder, as escolhas políticas, os espaços sociais e culturais em muito diferem uns dos outros.

Assim sendo, Schmitter ordena subtipos do corporativismo com base nas premissas iniciais do conceito de corporativismo e nas relações empíricas de

⁴³ Para as 06 principais questões conjunturais, ver Schmitter (1979:15).

⁴⁴ Para tal proposição, Schmitter utilizou a abordagem dos problemas das facções de Madison.

⁴⁵ Pluralistas apostam na instabilidade das forças que se cruzam mecanicamente; corporativistas acreditam no ajustamento funcional de um todo organicamente interdependente.

poder entre o Estado e interesses da sociedade,⁴⁶ distinguindo um corporativismo de Estado e um corporativismo de associação (ou societal).

Os dois subtipos de corporativismo dependem em muito do comportamento do Estado na formação da representação de interesses.

State corporatism tends to be associated with political system in which territorial subunits are tightly subordinated to central bureaucratic power; elections are nonexistent or plebiscitary; party systems are dominated or monopolized by a weak single party; executive authorities are ideologically exclusive and more narrowly recruited and are such that political subcultures based on class, ethnicity, language, or regionalism are repressed. Societal corporatism appears to be the concomitant, if not ineluctable, component of the post liberal, advanced capitalist, organized welfare state; state corporatism seems to be a defining element of, if not structural necessity for, the antiliberal, delayed capitalist, authoritarian, neomercantilist state (SCHMITTER, 1979:22)⁴⁷.

O corporativismo de Estado, portanto, apesar de importante, não interessa a Schmitter no que se refere à possibilidade de explicar as modernas sociedades capitalistas como estruturadas de forma corporativa. O corporativismo de Estado possui na sua origem a força, a violência ou, de certa forma a revolução, enquanto o corporativismo societal se apresenta como uma forma evolutiva (porém construída) das novas sociedades modernas se adequarem a uma democracia não limitada pelo modelo liberal visando, portanto, um estado de bem-estar social preocupado com a ampliação da cidadania e dos direitos sociais.

Para entender como as modernas sociedades capitalistas se estruturaram, é necessário observar as minúcias e as diferenciações desse modelo corporativista societal moderno.

Pode-se observar que a introdução e a organização do corporativismo moderno se deram de forma diferenciada entre vários países. Enquanto alguns

⁴⁶ Para ver ponto a ponto as premissas do conceito formal de corporativismo, conferir em Schmitter (1979:21)

⁴⁷ O Corporativismo de estado tende a associar-se com o sistema político no qual as subunidades territoriais estão estreitamente subordinadas a um poder burocrático central; eleições e plebiscitos são inexistentes, o sistema partidário é dominado ou monopolizado por um partido único e fraco; as autoridades executivas são ideologicamente restritas e recrutadas restritivamente, e sub-culturas baseadas em classe, etnia, linguagem ou regionalismo são reprimidas. O corporativismo societal se apresenta concomitante, se não inelutavelmente como um dos pilares do Estado de Bem-estar social, pós-liberal, do capitalismo avançado; o corporativismo de Estado parece ser um elemento definitivo, se não uma necessidade estrutural para, o capitalismo atrasado, anti-liberal do Estado neomercantilista.

países como a Suíça, Dinamarca e Suécia já haviam adotado as estratégias de resolução de conflitos através de acordos generalizados entre capital e trabalho, outros países não foram capazes do mesmo tipo de empreendimento. Alguns como os Estados Unidos ofereceram sérias resistências à formula corporativista.

A resposta encontrada por Schmitter ou pelo menos a forma de se obter uma resposta, é a de como se aliam as formas corporativas de representação de interesses e de resolução de conflito com as instituições básicas do capitalismo e a estrutura de classes e propriedade originárias deste e os estágios de capitalismo em que os países se encontram.

Na visão de Schmitter, o corporativismo representa um salto evolutivo na direção da reprodução do próprio capitalismo.

I suggest that corporatization of interest representation is related to certain basic imperatives or needs of the capitalism to reproduce conditions for its existence and continually to accumulate further resources. Differences in the specific nature of these imperatives or needs at different stages in the institutional development and international context of capitalism, especially as they affect the pattern of conflict class interest, account for the difference in origins between the societal and state forms of corporatism (SCHMITTER, 1979:24)⁴⁸.

É dessa forma que o corporativismo é capaz de, através da ação estatal, atuar na estabilização entre os interesses em jogo, fazendo com que os pressupostos básicos do mercado possam funcionar.

A posição fundamental de Schmitter, ao defender o corporativismo, é dizer que não se trata apenas da necessidade de se ter um mercado funcionando, mas a questão fundamental é dizer que mercado é esse.

O mundo moderno demanda um mercado capitalista não liberal, ou seja, um mercado regulado, que não se autodestrua⁴⁹. O mercado capitalista moderno de Schmitter é aquele em que a regulação do Estado é direcionada para

⁴⁸ Eu sugiro que a corporativização da representação de interesse está relacionada a certos imperativos básicos ou necessidades do capitalismo para reproduzir condições da sua existência e continuamente acumular recursos adicionais. Diferenças na natureza específica destes imperativos ou necessidades em fases diferentes no desenvolvimento institucional e do contexto internacional do capitalismo, especialmente como eles afetam o padrão de conflito de interesse de classes, são responsáveis pela diferença na origem das formas do corporativismo societal ou estatal

⁴⁹ O mercado de drogas ilícitas no Brasil é um mercado não regulado pelo Estado. A sua auto-regulamentação leva a todos os tipos de atrocidades e regras de poder que autodestrói seus próprios membros.

que o próprio mercado possa atingir seus objetivos de estabilidade⁵⁰, através de regras do jogo de competição, inclusive entre as economias nacionais e a pacificação do conflito de classe. Nesse sentido, o processo corporativista passa a ser um estímulo ao fortalecimento do *Welfare State*.

Por outro lado, o Estado também não pode ser um Estado autoritário e/ou personalista, visto que a necessidade do mercado capitalista moderno é um Estado eficiente, técnico, capaz de tomar as decisões políticas de forma racional com a incorporação das classes sociais ao processo político de *decision-making*.

Schmitter utiliza tanto a idéia de interdependência como a idéia organicista da sociedade moderna. Assim, o primeiro trunfo do corporativismo é que, ao estabelecer categorias hierarquizadas para a intermediação de interesses, o indivíduo que se encontra isolado deve de alguma maneira se socializar para conseguir participar e atingir seus objetivos; o segundo é que tanto o mercado capitalista moderno como o Estado corporativista, por não serem personalistas, farão com que o equilíbrio esperado pelo mercado, Estado e sociedade, ocorra de forma positiva para todas essas áreas estratégicas, inclusive com uma melhor regulação do Estado sobre a economia.

Por fim, Schmitter atribui ao arranjo corporativo a grande vantagem de ser um antídoto para o conflito de classes, visto que a idéia de uma unidade horizontal, é substituída pela noção da verticalidade, e da interdependência de todos os grupos de interesses para atingir um plano social mais elevado, ampliando o conceito de cidadania, e os valores éticos e morais.

2.2 MATRIZES DA CONCEPÇÃO NÃO-HEGEMÔNICA DA DEMOCRACIA

A concepção não hegemônica da democracia que tem se destacado dentre as várias correntes é a da democracia deliberativa, segundo a qual a solução para os problemas coletivos em uma sociedade democrática e complexa deve ser realizada de forma deliberativa, na qual a participação dos envolvidos se realize na esfera do discurso e na possibilidade de argumentação.

O processo deliberativo que leva em conta a capacidade argumentativa dos participantes surge como a solução da impossibilidade de existência do ideal de

⁵⁰ Tanto é assim que Schmitter utiliza Keynes para demonstrar algumas necessidades do mercado moderno que ele mesmo não é capaz de efetuar, como um banco central; uma distribuição racional de recursos; até uma política de planejamento familiar.

bem comum, que renasce segundo os mecanismos de participação que garantam a legitimidade da democracia através da construção de consensos auto-referenciados em debates e negociações públicas.

A introdução ao tema será realizada servindo-se da teoria de Jürgen Habermas, que busca na democracia deliberativa a fundamentação e a legitimidade do regime democrático para além do voto, nos canais comunicativos da esfera pública que modelam os subsistemas segundo a sua racionalidade.

Um segundo ponto, correspondente à dificuldade de se colocar o ideal da democracia deliberativa em prática nas sociedades complexas, é estudado por Joshua Cohen, que busca oferecer uma resposta a esta questão através do conceito da poliarquia de deliberação direta.

2.2.1 Jürgen Habermas e a Democracia Deliberativa

A representação de uma democracia deliberativa surge com a teoria da racionalidade comunicativa de Habermas. Para ele, a sociedade moderna, complexa, plural, não extrai a sua força apenas de uma racionalidade instrumental originada sistemicamente, mas também de uma razão não-instrumental decorrente de uma formação cultural moderna não-tradicional.

Ao buscar essa racionalidade não instrumental, ele o faz na esfera do discurso. Surge então a denominação de uma racionalidade comunicativa que “defende que por intermédio da linguagem cotidiana seja possível que um ator social se entenda com outro ator social acerca de um estado de coisas no mundo objetivo, social e, até mesmo, subjetivo” (MATTOS, 2002:68).

As condições da democracia deliberativa são dadas segundo o modelo habermasiano de mundo moderno formado por duas categorias essenciais: o mundo sistêmico, constituído pelos subsistemas do mercado e do Estado e o mundo da vida caracterizado pelas ações espontâneas e não-reflexivas da vida cotidiana. Para cada mundo há respectivamente uma força motriz modernizadora. No mundo sistêmico, a modernização societária se liga à lógica da ação instrumental e da escolha racional, sendo seus mecanismos de integração o dinheiro e o poder. Já no mundo da vida, a modernização é envolta por uma cultura não tradicional, sendo sua lógica a da ação comunicativa, que tem como mecanismo de integração a força dos argumentos ilocutórios.

O que há de inovador na teoria habermesiana é justamente a possibilidade de se vislumbrar um novo tipo de solidariedade social pós-tradicional, não mais fundado na religião ou nos vínculos de sangue, como nas sociedades tradicionais, ou ainda, em estímulos empíricos como poder e dinheiro. Com a teoria do agir comunicativo, pode-se pensar a solidariedade social em termos de um interesse como racionalmente obtido, captando o interesse geral no particular (MATTOS, 2002:69).

A solidariedade pós-tradicional se realiza com a reprodução do mundo da vida através da linguagem cotidiana que serve de *medium* operacional entre as suas estruturas especializadas, entre elas, "em reprodução cultural (escola), em socialização (família) ou integração social (o direito)" (HABERMAS, 2003a:86).

A publicidade não alcança as relações intersubjetivas das esferas especializadas de reprodução do mundo da vida, que se regem pelo princípio da intimidade. Cabe à esfera pública incorporar no público o que foi realizado e consubstanciado pelo *medium* operacional segundo o que repercute nas interações privadas. A esfera pública funciona como uma "caixa de ressonância onde os problemas políticos encontram eco" (HABERMAS, 2003a:91).

A esfera pública não é prescritiva, não se forma segundo a agregação de valores, ela não se forma como um dado objetivo, mas nos próprios pressupostos necessários à elaboração de um consenso lingüístico segundo a validade dos processos de argumentação cotidianos.

Os pressupostos de uma deliberação através dos canais democráticos comunicativos têm por função a filtragem dos argumentos, para a emersão daqueles que serão imbuídos de legitimidade (HABERMAS, 2003a:71). Por isso, a importância da publicidade em relação à democracia deliberativa. Esse é o intuito, por exemplo, dos debates parlamentares possuírem uma natureza pública, visto que são estes que asseguram "a conexão entre deputado e eleitores com um único público" (HABERMAS, 2003b:104).

A esfera pública obriga a que os interesses defendidos o sejam através de argumentos capazes de gerar legitimidade. Nesse sentido ocorre o que Habermas denomina como coerção procedimental saudável, ou seja, o defensor de determinado interesse não pode realizá-lo a qualquer custo, o que acaba por compromete-lo com as regras de alteridade, e com a aceitação da avaliação de sua credibilidade (HABERMAS, 2003a:71).

A coerção procedimental saudável suscita a idéia de que a democracia deliberativa não parte de um ideal da política como sendo aquela realizada por cidadãos necessariamente virtuosos, desejosos de entrarem em acordo entre si para a consecução do bem comum. O que a democracia deliberativa propõe não parte do indivíduo, mas da intersubjetividade possibilitada pelo processo deliberativo institucionalizado calcado em canais comunicativos e discursivos (HABERMAS, 1995:276).

As condições para uma formação política racional da vontade não devem ser procuradas apenas no nível individual das motivações e decisões de atores isolados, mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação de opinião e de deliberação. Estes podem ser considerados como arranjos que influenciam as preferências dos participantes, pois eles selecionam os temas, as contribuições, as informações e os argumentos, de tal modo que somente os que são "válidos" conseguem atravessar, em caso ideal, o filtro das negociações eqüitativas dos discursos racionais, assumindo importância para as tomadas de resolução. Isso implica uma mudança de perspectivas: passa-se da teoria da escolha racional para a teoria do discurso (HABERMAS, 2003a:72).

A democracia deliberativa possui a sua fundamentação originária na esfera pública que, através de sua ligação com os canais de comunicação da intersubjetividade privada, alça o processo ao nível público, lugar onde a atuação parlamentar institucionalizada converterá a problematização de temas importantes para o todo social em ações administrativas (AVRITZER, 1996:21), de outra forma, "a opinião pública reina, mas não governa" (HABERMAS, 2003b:277).

O parlamento é capaz, portanto, de legitimar argumentos sem a necessidade de convencimento face a face, uma vez que o debate parlamentar funciona como uma ratificação e um filtro do que foi discutido e deliberado na esfera pública.

Nessa perspectiva a sociedade civil possui um papel de relevo, pois ela funciona como um dos mecanismos de transmissão dos valores da esfera pública para o mundo sistêmico. O conceito de sociedade civil para Habermas se distingue do conceito das teorias ligadas ao conceito hegemônico da democracia, na qual a sociedade civil representa os interesses da sociedade organizada, que agirão instrumentalmente em busca de seus objetivos. Habermas, ao tratar do núcleo institucional da sociedade civil, o faz da seguinte forma:

O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os tramitem, a seguir, para a esfera pública política" (HABERMAS, 2003a:99).

A relação da esfera pública e da sociedade civil com o parlamento funciona como um ponto de interseção entre o mundo da vida e o mundo sistêmico. A democracia deliberativa é fundamental, pois é ela que possui os elementos necessários para a composição de uma sociedade na qual os valores sistêmicos não contaminaram de todo o mundo da vida.

A forma propícia de Estado para a democracia deliberativa é o Estado democrático de direito, uma vez que o direito moderno porta nessas circunstâncias duas características fundamentais. Primeira, a natureza do direito como um sistema de direitos e deveres é capaz de estabilizar a ordem social, já que tanto as sanções como a não intervenção estatal se aplicam como pressuposto da garantia da liberdade.

Um segundo ponto é que o direito funciona como um mecanismo de legitimação, no qual o ordenamento jurídico, por ser fruto de um processo legislativo racional, possibilita a identificação das mais diversas biografias à sua realização (HABERMAS, 2003a:47).

Habermas procura nos mostrar como sua concepção de direito e democracia se articula com a teoria do agir comunicativo. Para isso, ele ressalta o duplo aspecto do direito moderno salientando que as pessoas obedecem à lei por duas razões básicas, pelo medo das sanções e por sentirem não só como destinatárias das leis, como também suas autoras. É exatamente nessa última razão que reside a importância dada na teoria habermasiana da sociedade ao processo democrático. É ele que possibilita a livre flutuação de temas e contribuições, de informações e argumentos, além de assegurar um caráter discursivo à formação política da vontade (MATTOS, 2002:83).

A teoria da democracia deliberativa não observa a participação apenas como um instrumento legitimador dos receptáculos do poder político, mas busca descobrir como a dimensão simbólica da democracia é capaz de construir processos participativos políticos que sustentam, propagam e difundem, através da esfera pública, a democracia como marco normativo.

Dessa forma, a teoria da democracia deliberativa busca responder a duas questões centrais. A primeira trata da impossibilidade do fortalecimento da participação popular e complexificação da burocracia estatal. Ao separar a lógica sistêmica da lógica comunicativa, é possível perceber que esta última é capaz, através de interações argumentativas, de reproduzir os valores normativos da democracia.

Outra questão que Habermas aborda concerne à idéia de um bem comum compartilhado. A idéia de uma racionalidade comunicativa desloca o bem comum da área substantiva para a procedimentalista, ou seja, o aspecto normativo é aplicada na realização e concretização de um meio comunicativo eficiente. Dessa forma, o bem comum se torna coletivo, visto que a comunicação não se realiza individualmente.

A validade da democracia está inerentemente ligada ao processo de argumentação através do qual um indivíduo reconhece ao outro enquanto igual na utilização da linguagem. Conseqüentemente, a validade da democracia está ligada ao ato argumentativo do qual participam pelo menos dois indivíduos, um ato eminentemente coletivo (AVRITZER, 1996:123).

Porém, operacionalizar a idéia da democracia deliberativa oferece sérios desafios. Joshua Cohen, ao tratar do tema, crítica a dispersão dada à esfera pública, ou seja, posição periférica da influência dos setores sociais participantes como receptores das inquietações populares, pois essa posição não-institucional acaba por conformar, segundo o autor, esses movimentos em influências esparsas e não sistemáticas. Tais movimentos, se assim analisados, assumem tão-somente uma posição defensiva frente aos subsistemas com os quais eles interagem e, por isso, se mostram incapazes de redefini-los (FARIA, 2000:54).

2.2.2 Joshua Cohen e a Poliarquia Diretamente Deliberativa

Em termos gerais, Joshua Cohen define democracia deliberativa como

(...) an association whose affairs are governed by the public deliberation of its members. I propose an account of the value of such an associations that treats democracy itself as a fundamental political

ideal and not simply as derivative ideal that can be explained in terms of the values of fairness or equality of respect. (COHEN, 1999:67)⁵¹

A justificação da democracia deliberativa se apóia no fato de que os procedimentos para a deliberação se darão em um espaço justo de argumentação entre iguais, que comprometem os participantes com as soluções para os problemas coletivos deliberados (COHEN, 1999:72).

O procedimento democrático deliberativo deve preencher quatro requisitos formais para atingir esse ideal:

a) O tempo para a deliberação democrática dos problemas coletivos não pode ser pontual, ou determinado. A consecução de uma deliberação ideal demanda uma construção através do tempo de forma sistemática.

b) Os atores do processo devem ter em mente que é a deliberação livre entre iguais que forma a base da legitimidade do procedimento democrático deliberativo. É a coordenação dos termos apropriados de associação que possibilita a estrutura para os resultados da deliberação.

c) A democracia deliberativa é uma associação pluralista. Os membros possuem diversas preferências, convicções e ideais concernentes a como conduzir suas próprias vidas, porém o compromisso compartilhado das resoluções de problemas, através da via deliberativa da escolha coletiva, pressupõe que nenhum desses conjuntos de preferências, convicções ou idéias particulares sejam vinculatórios para todo o grupo.

d) Como os membros de uma associação democrática, nos procedimentos deliberativos, observam a fonte da legitimidade, é importante que, além dos termos da associação, também esteja manifesto que da deliberação sairão resultados concretos. Os membros assim reconhecem uns nos outros a capacidade de deliberação, isso significa dizer que todos têm a capacidade de no debate público externar as suas razões e agir buscando o resultado segundo uma razão pública.

Para que as quatro condições formais da democracia deliberativa possam ser operacionalizadas, o procedimento democrático deliberativo deve decidir uma agenda e propor soluções alternativas para os problemas dessa agenda. E

⁵¹ (...) uma associação cujos negócios são governados pela deliberação pública de seus membros. Eu proponho uma abordagem de valor na qual as associações tratam democracia como um ideal político fundamental e não simplesmente como ideal derivado que pode ser explicado em termos de valores de justiça ou respeito à igualdade.

mais, o suporte dessas soluções alternativas deve ser dado através de argumentos racionais e concluído este processo das escolhas das soluções, estas, por sua vez, devem ser postas em ordem de preferência e escolhidas dentre aquelas apresentadas. “In particular, outcomes are democratically legitimate if and only if they could be object of a free and reasoned agreement among equals. The ideal deliberative procedure is a procedure that captures this principle” (COHEN, 1999:73)⁵².

Para Cohen, de uma maneira ou de outra, a esfera pública, além de reinar, deve encontrar espaços institucionalizados para governar, para atuar dentro das regras do jogo político do mundo sistêmico. Por isso, a atuação no espaço público passa a ser um local não só de influência do processo legislativo e da administração pública, mas de ação nos mais variados fóruns locais, onde decisões coletivas necessitam ser tomadas, como conselhos de pais e mestre, organizações filantrópicas, entre outros.

Desse modo, para operacionalizar a democracia deliberativa, o autor propõe que esta deve funcionar como um novo igualitarismo, por intermédio de uma Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD), isto é, um formato institucional de decisões coletivas que se caracteriza pela deliberação pública em arenas abertas, para os cidadãos que utilizam os serviços públicos ou que, de qualquer outra forma, são afetados pelas decisões coletivamente deliberadas.

O ponto a ser defendido por mim é que o novo igualitarismo delineado aqui requer a existência de uma nova esfera pública: não apenas a arena dispersa de discussão informal a respeito da qual Habermas tem escrito, nem simplesmente uma associação entre confiança mútua e civilidade. O novo igualitarismo requer uma esfera pública com maior envolvimento direto dos cidadãos na solução de problemas coletivos, o que aponta para a construção de uma democracia mais direta e mais deliberativa. Em resumo, requer que o exercício da cidadania se torne mais prático e que os processos de resolução dos problemas se tornem mais cívicos (COHEN, 2000).

Portanto, a PDD possibilita um exercício de alteridade, uma vez que os atores se encontram na mesma arena, dividindo e compartilhando as vivências de problemas idênticos, o que permite não só um aprendizado de um auto-governo local, mas também um maior controle público sobre a eficiência das estratégias

⁵² Em particular, resultados são legitimamente democráticos se e só se eles puderem ser objetos de um acordo livre e debatido entre iguais. O procedimento ideal deliberativo é um procedimento que captura este princípio.

governamentais, proveniente da ampliação do conhecimento da realidade social, originária da inter-relação dos resultados das várias experiências deliberativas (COHEN,1997).

As relações entre as esferas deliberativas locais, a capacidade de trocar informações sobre instrumentos e resultados para a solução dos problemas coletivos evitam que o processo deliberativo torne-se vítima do localismo, que se fecha em si mesmo.

A concepção de governança do novo igualitarismo propõe enfrentar estes limites à solução dos problemas por meio do uso explícito da capacidade dos corpos deliberativos locais de solução de problemas para a obtenção de informações locais, para as atividades de monitoramento e para a promoção de cooperação. Estes corpos deliberativos também devem ser capazes de comparar as suas soluções com as adotadas por organizações similares em outros locais, evitando assim a armadilha do localismo. Isto significa, na verdade, a implementação de programas com participação cidadã mais direta na deliberação da solução de problemas, possível apenas através da deliberação pública em novas arenas localizadas fora das arenas políticas convencionais. O objetivo destas arenas, e das redes de arenas que comparam soluções alternativas, seria estabelecer a coordenação entre os atores públicos e privados necessários para a solução dos problemas. (COHEN e SABEL,1997).

Em termos operacionais, a PDD possui várias vantagens, a primeira delas é que os atores locais são os mais interessados nas resoluções dos problemas, pois estes lhes atingem diretamente. Os atores locais também possuem uma visão privilegiada sobre o problema em vista das informações que detêm, e de conhecimento das circunstâncias locais. Destarte, a utilização desses recursos tende a ser mais eficiente.

Quando a PDD situa em uma esfera institucionalizada participativa a solução dos problemas coletivos, ao invés de fortalecer a prática de pressionar o governo, surge a responsabilidade sobre as conseqüências das deliberações pelos atores. Estes passam naturalmente a ter uma postura de maior alteridade o que acaba por gerar soluções que busquem respeitar os interesses dos outros e, portanto, de decisões de caráter mais geral.

Com uma deliberação sistemática, a PDD possibilita um maior conhecimento dos participantes e dos interesses em jogo, desse modo as partes podem buscar estratégias mais reflexivas, o que a médio e longo prazo levaria a

diagnósticos mais elaborados dos problemas a serem solucionados, assim como a uma melhor avaliação das soluções implementadas.

As soluções deliberadas e compartilhadas, realizadas entre os grupos presentes, tendem a gerar uma maior confiança para avanços nas futuras deliberações, inclusive com maior número de informações compartilhadas. Assim "se as coisas funcionarem como previsto, os resultados incluiriam a construção mútua da confiança, elemento-chave para a produção de cooperação no futuro" (COHEN,1997).

Para a PDD, a esfera pública pode ser dispersa em termos organizacionais, visto que atua e não apenas funciona como uma caixa de ressonância que influencia o legislativo, mas também se realiza como solucionadora de problemas coletivos em vários níveis. A esfera pública na definição de Cohen é poliárquica ou heterogênea, uma vez que os seus membros constituintes não necessitam compartilhar os mesmos valores e interesses. Assim, Cohen busca na institucionalização da esfera pública e da sociedade civil mecanismos de fato para sua reprodução e influência na esfera sistêmica.

Finalizando, o presente trabalho como citado anteriormente, não busca contrapor um modelo de democracia a outro, ou privilegiar um como marco teórico explicativo. Isso porque a transposição de sistemas e conceitos para uma realidade como a brasileira, em vista da sua realidade e especificidade, deve ser efetuado com parcimônia e cuidado. A posição a ser tomada aqui é utilizar elementos de referência de cada teoria capaz de contribuir para a explicação do objeto em questão e seus dilemas. Dessa forma, idéias como responsividade, cultura cívica, elementos de inibição ou indução à participação, espaços institucionalizados deliberativos, entre outros serão utilizados, tendo a democracia em primeiro lugar como uma gramática, capaz de reatualizar novas experimentações institucionais, segundo as circunstâncias plurais da sociedade que observa.

3 A DEMOCRACIA BRASILEIRA, PODER LOCAL E CONSELHOS

Em 1985, o Colégio Eleitoral elegeu um civil, Tancredo Neves, para assumir a presidência do Brasil, após 21 anos de regime militar autoritário, concretizando enfim a “política de abertura”. Esse delicado momento de transição de um país, cuja experiência democrática durante todo o século XX se mostra diminuta e esparsa, demonstrou as dificuldades de se solidificar a democracia, sobretudo a necessidade de um longo processo para se estabelecer a cultura democrática, consolidando as instituições com esta natureza.

O regime militar,⁵³ por falta de regras claras, pela supressão da forma legítima de mobilização política regulada por um sistema normativo, pela falta de comunicação entre o governo e as demandas da sociedade, gerou na arena política formas de pressão fundamentadas na ilegitimidade e à margem do regime, ou *seja*, através das ações possíveis naquele momento: as passeatas dos estudantes, o movimento armado das organizações de esquerda, as greves dos operários e o patente endurecimento do golpe militar.

Dessa forma,

(...) seja por causa do peso que a experiência autoritária ainda exerce sobre essas sociedades, seja por causa das dificuldades que as forças políticas relevantes comprometidas com o projeto democrático enfrentam para dar conta das suas tarefas estratégicas, o terreno é essencialmente movediço (MOISÉS, 1989:120)

No Brasil, o processo de transição sobreveio de acordos entre as principais correntes políticas.

De um lado estavam os militares desgastados, porém fortes o suficiente para impor a exigência de uma passagem de governo que não conflagrasse uma derrota do regime através do voto popular, e interessados em elaborar uma transição que de certa forma sustentasse as forças políticas a eles ligadas nas esferas de poder, até mesmo como forma de precaução de um possível futuro questionamento.

Do outro lado, apresentavam-se setores políticos democratas moderados que, fortalecidos pela campanha das “Diretas Já”, se satisfizeram com a

⁵³ O regime militar brasileiro pode ser caracterizado, na tipologia de Dahl (1997), como uma hegemonia fechada.

idéia de transição pactuada que viesse a garantir a estabilidade institucional, a fixação dos processos e das regras do jogo democrático, visando ganhos futuros.

Nesse contexto, em busca de solucionar tais dilemas institucionais da consolidação democrática, formou-se a Constituinte de 1986 que, mesmo conturbada, tanto pelas forças conservadoras que desapreciavam o processo constituinte visando à anulação das conquistas sociais, como dos setores de esquerda que sentiam uma predominância no texto constitucional das forças conservadoras (MOISÉS, 1989:152), logrou promulgar uma constituição com caráter democrático em 1988.

A nova Constituição brasileira de 1988 foi denominada pelo então presidente da Constituinte, Ulisses Guimarães, como a “Constituição Cidadã”. De fato, o texto constitucional brasileiro privilegiou, já nos primeiros capítulos, os direitos fundamentais, incluindo também os direitos sociais, deixando para tratar da organização do Estado – objeto típico das constituições – em capítulos posteriores.

Também foram garantidos os mecanismos de defesa contra os abusos do Estado, os chamados remédios constitucionais, como o mandado de segurança, o mandado de injunção, o *habeas corpus* e o *habeas data*. A participação popular e os mecanismos de participação direta foram contemplados nas figuras do plebiscito, referendo, e projetos de iniciativa popular.

Os necessários freios e contrapesos foram estabelecidos. O Ministério Público se alçou a um órgão estatal regulador incumbido da fiscalização do regime democrático, ou seja, o Brasil passou a ter formalmente os pressupostos para se incluir em uma poliarquia.

Porém, dentre este conjunto de medidas constitucional-legais, que contribuem para a formação do Estado democrático brasileiro, algumas colaboraram de forma especial para a formação dos conselhos municipais, para se pensar a gestão democrática da política local e urbana e para uma mudança de paradigma na política de proteção do patrimônio cultural. Serão esses os pontos constitucionais de destaque: o papel do município na forma federativa brasileira; a vinculação da gestão local para fundos federais; e a política urbana como competência do município.

3.1 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA FORMA FEDERATIVA BRASILEIRA

Foi através da forma federalista descentralizada que o Brasil passou a assumir, no pós-1988, uma de suas maiores transformações. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tomou um novo rumo, qual seja, o de um federalismo, que além da União e dos estados-membros, também passou a priorizar a autonomia administrativa e legislativa dos municípios.

O Sistema Tributário Nacional, financiador dos diversos níveis de governo, resultado dessa orientação federalista, buscou garantir e conciliar os diversos interesses dos entes federados. As discussões se balizaram nessa perspectiva e acabaram por determinar as competências tributárias e as repartições da receita. O grau de competência que possui o município de arrecadar e alocar seus tributos demonstra o grau de sua autonomia no Estado brasileiro.

Houve alguns questionamentos acerca da possibilidade de o município ser um ente federativo, com autonomia administrativa e política. A conclusão foi de que “não há um tipo exclusivo de Estado Federal e com propriedade, pode-se sustentar a existência de tipos nacionais de federalismo, para caracterizar a variação espacial do Estado Federal” (HORTA, 1958:15). Mesmo em relação ao tempo, a idéia de federalismo pode sofrer alterações. Isso porque

A century ago, the state acted mainly as a policeman, soldier and judge. Today, the state acted also as doctor, nurse, teacher, insurance, organizer, house builder, sanitary engineer, chemist, railway controller, supplier of gas, water and electricity, town planer, pensions distributor, provider of transport, hospital organizer, road maker, and in a large number of other capacities (SCHWARTZ, *apud* HORTA, 1958: 21⁵⁴).

Para Raul Horta Machado, por conseguinte, um conceito pronto e acabado de federalismo não parece possível.

De qualquer maneira, mesmo com todo o debate, o município foi privilegiado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que no 1º artigo, *caput*, declara quem são os integrantes da República Federativa do Brasil, *in verbis*: “

⁵⁴ Bernard Schwartz, *American Constitutional Law* “, Cambridge University Press, 1955, p. 164-165. Um século atrás, o Estado agia principalmente como policial, soldado e juiz. Hoje, o Estado também atua como doutor, enfermeira, professor, segurador, organizador, construtor de casa, engenheiro sanitário, químico, controlador de estrada de ferro, provedor de gás, água e eletricidade, planejador urbano, distribuidor de pensões, provedor de transporte, organizador de hospital, fabricante de estrada, e em um grande número de outras tarefas.

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Igualmente teve destaque o município no artigo 18 da Constituição Federal de 1988 que fundamenta o pacto federativo brasileiro:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta constituição.

É importante fazer-se um exame mais detido sobre o art. 18 da CF/88, que cuida da organização administrativa do Estado brasileiro, através do pacto federativo.

Pode-se observar, a partir deste dispositivo constitucional-legal, que os entes mencionados, incluindo-se aí o município, terão autonomia para se organizar política e administrativamente. Isso significa que o município é capaz, através de uma lei (autonomia política), de organizar os órgãos e entidades da administração direta ou indireta da maneira que melhor lhe prouver, respeitando as limitações constitucionais (autonomia administrativa). São exatamente essas autonomias conexas que permitem a inovação institucional democrática local, como a criação de órgãos da administração direta, a exemplo dos conselhos municipais, que contam com jurisprudência pronunciando-se no sentido de que estes “pertencem à estrutura do Poder Executivo” (AVRITZER, 2006:39).

Outro ponto importante é saber como são estabelecidas as competências dos entes federados na Constituição Federal de 1988. Nesse aspecto são necessárias algumas considerações acerca da descentralização político-administrativa.

É importante frisar que a relação entre federalismo e descentralização político-administrativa não é evidente. Pelo contrário, o modelo federalista norte-americano, que inspirou o brasileiro, surge com a finalidade de centralizar um poder soberano que estava disperso entre os diversos estados-membros.

A própria Constituição norte-americana surge muito mais da vontade dos treze estados soberanos de fortalecer o frágil liame da confederação, do que de um processo participativo democrático, já que “os delegados à Convenção de 1789

que elaboraram a Constituição foram indicados diretamente pelos legislativos dos diferentes estados individualmente” (SCHWARTZ, 1984:11).

A preocupação marcante do poder constituinte norte-americano foi exatamente garantir que o governo central que estava sendo criado tivesse limites bem estabelecidos, que não oferecesse ameaça ou usurpação dos poderes dos estados-membros.

Assim, o texto constitucional, visando assegurar a autonomia dos estados-membros, enumerou os poderes e atividades necessárias ao funcionamento do governo central para atender a demandas esperadas da federação, enquanto que aos estados-membros restaram os poderes não-enumerados ou ditos residuais.

Via de consequência, o federalismo americano, para os formuladores da constituição, pode ser compreendido como “a posição coordenada e independente dos diferentes centros de governo. O que era necessário, em sua opinião, era que cada governo se limitasse a sua própria esfera e, dentro desta esfera, fosse independente um do outro” (SCHWARTZ, 1984:9).

Uma observação interessante é a de que a Convenção de 1787, da qual se originou a forma federativa norte-americana, apesar de procurar concentrar o poder em um novo governo central, buscou a manutenção dos poderes dos estados-membros, que, para continuarem fortes, na visão do constituinte norte-americano, deveriam ficar com os poderes *residuais*. Assim, mesmo buscando a centralização, deu-se preferência ao *status quo*, além de o conceito poder residual passar a ser sinônimo de força política.

Sob a Constituição Federal, o Estado e a União tiveram, cada um, marcados os seus domínios. E, como garantia contra o excessivo engrandecimento do Governo Central, seus poderes foram limitados àqueles enumerados na Constituição. De acordo com a Décima Emenda, os demais poderes foram expressamente declarados como reservados aos estados (SCHWARTZ, 1984:14).

Na forma da federação brasileira, originária da Constituição Federal de 1988, apesar da inversão quanto à concentração de poder em relação à forma norte-americana, a qual buscava retirar poderes do governo central realocando-os nos estados-membros, também se optou pela manutenção do *status quo*, ou seja, pela garantia ao governo central de uma gama de poderes e de atividades que lhe fizesse ficar em uma posição de vantagem, de força política, em relação aos estados-membros.

O inusitado é que para isso utilizou-se exatamente o mesmo elemento da distribuição de poder constitucional norte-americano, mas com sentido inverso, ou seja, enumeraram-se as competências do governo central, de forma que grande parte dos poderes e atividades essenciais ao poder político fossem dele privativos, deixando aos estados-membros a competência residual, que nesse caso não é sinônimo de força, mas ao contrário, do que sobrou mesmo.

A posição privilegiada da União em relação aos outros membros da federação é de fácil constatação, basta verificar o art. 21 da CF/88, que estipula as competências privativas da União, entre elas a de legislar sobre direito civil, comercial, penal entre tantos outros, ou seja, aos estados-membros e aos municípios é vedado legislar sobre, por exemplo, condutas penais, ou de responsabilidade civil, o que não ocorre na América do Norte, onde cada estado possui a sua própria legislação penal e civil.

Porém, mesmo com todas essas desvantagens entre os membros federados, é possível afirmar que a descentralização político-administrativa é uma das características marcantes do federalismo brasileiro na medida em que as atribuições próprias dos entes federativos não se originam de um poder central, mas da própria Constituição (DI PIETRO, 2004:349).

Neste tipo de descentralização, os vínculos que porventura existam entre os entes federativos são diversos do vínculo hierárquico, ou seja, no que se refere às atribuições originais, não há subordinação de um ente em relação a outro (MELLO, 1997:97).

Essa é a chave da questão: a descentralização político-administrativa transfere as relações entre os diversos entes federativos para outras esferas que não a hierárquica.

Sob esta perspectiva, o problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos (ABRUCIO e COSTA, 1999:19).

As relações federativas do Estado se pautam pela cooperação e competitividade, sendo possível pensar “as relações intergovernamentais no federalismo como um problema de ação coletiva, diante do qual mais de uma resposta é possível” (ABRUCIO e COSTA, 1999:21).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu muitas competências ao município⁵⁵, entre as quais a já destacada capacidade de autonomia político-administrativa e sua respectiva importância para a constituição dos conselhos municipais.

Outras competências também possuíram um papel fundamental para o estabelecimento dos conselhos municipais. Entre elas se destacam: a instituição da gestão local de fundos federais, que revela interessantes aspectos do pacto federativo e a competência do município para gerir as políticas urbanas, que, por sua vez, vincula a política de proteção ao patrimônio cultural aos princípios do direito urbanístico pátrio.

3.2 A INSTITUIÇÃO DA GESTÃO LOCAL DE FUNDOS FEDERAIS

A instituição da gestão local de fundos federais foi um fator fundamental para a introdução das experiências dos conselhos gestores municipais no Brasil.

Estes conselhos municipais nascidos como uma inovação institucional da Constituição Federal de 1988 e das leis infraconstitucionais que a regulamentam foram

Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais (TATAGIBA, 1996:50).

Dentre estas políticas sociais se destacam a da saúde (Lei Orgânica da Saúde), a da assistência social (Lei Orgânica da Assistência Social), a da proteção à criança e ao adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente) e, mais recentemente, a da política urbana (Estatuto da Cidade).

Todas essas políticas e respectivas legislações instituíam como necessário o princípio da participação popular, o que representou significativos ganhos para os movimentos sociais. “Cada uma dessas legislações estabeleceu a participação de uma forma diferente, mas a partir dos anos 90, todas essas formas de participação ficaram conhecidas como conselhos” (AVRITZER, 2006:38).

⁵⁵ Como exemplo ver o rol colocado no art. 30, da Constituição Federal.

A implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) foi “resultado de uma intensa mobilização social que teve início em São Paulo, em meados de 70, ganhando visibilidade nacional no início dos anos 90” (TATAGIBA, 2002:51), e possui, no art. 198 da Constituição Federal de 1988, a definição de suas diretrizes.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

(...)

III - participação da comunidade.

Como é possível observar, o inciso III acima estipula a participação da comunidade na organização do sistema. Nesse intuito, buscando aliar essa participação a uma forma mais efetiva de controle do repasse de recursos federais, sem no entanto colocar em cheque a autonomia do município concedida pelo pacto federativo, os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estipularam que esses recursos seriam repassados através de um fundo (Fundo de Saúde) gerido por um conselho (Conselho de Saúde).

Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 77. (...)

III – (...)

§ 3º. Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

A Lei Federal de nº 8.142/90, específica do setor e produzida para reger o Sistema Único de Saúde (SUS), também manteve o formato dos conselhos.

Lei Federal nº 8.142/90

Art. 1º. (...)

§2º. O conselho de saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política pública de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão

homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo.

No mesmo sentido é possível encontrar, na CF/88, no artigo 88, referente à política de proteção a criança e adolescência, e no artigo 204, relativo à política de assistência social, o princípio da participação:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

(...)

II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional da criança e do adolescente. Órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

(...)

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

(...)

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

É certo que os conselhos não precisam estar vinculados a um fundo federal, ou de qualquer outro tipo para existir, visto que o município possui autonomia administrativa. Porém, foram os conselhos que se ligaram a fundos, principalmente os de saúde e de assistência social, que serviram para a expansão do modelo nas mais variáveis áreas temáticas, como a da proteção ao patrimônio cultural, turismo, carnaval, meio ambiente, transporte, entre outros.

Também, segundo dados levantados por Avritzer (2006:39), são os conselhos tradicionais (saúde e assistência social) os mais difundidos pelo Brasil. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, realizada em 2001, existem conselhos de saúde em 98% dos municípios brasileiros, 93% contam com conselhos de assistência social, enquanto 77% e 73% dos municípios apresentam, respectivamente, conselhos dos direitos da criança e do adolescente e conselhos de educação.

Ainda que a metodologia utilizada pelo instituto de pesquisa (IBGE) seja questionada por Avritzer, uma vez que existem conselhos meramente formais, que não funcionam de fato, o próprio autor conclui que esta estatística “não deixa

dúvidas sobre a proliferação de conselhos no Brasil democrático” (AVRITZER, 2006:39).

Por fim, um outro fator que estimulou, e pode vir a estimular os conselhos em temas ligados à gestão urbana, dos quais a proteção ao patrimônio cultural é um exemplo, foi a competência conferida ao município para tratar da política urbana.

3.3 A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA A POLÍTICA URBANA

A competência municipal para tratar das políticas urbanas, outorgada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, também foi uma conquista dos movimentos sociais.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) teve a sua origem nos debates realizados no início da década de 1980, mas a sua formação se consolidou com a organização dos movimentos sociais ligados ao tema para atuar junto à Constituinte de 1986. O anteprojeto da Constituinte, de julho de 1987, previa a participação dos setores organizados da sociedade através de apresentação de emenda constitucional. Os pressupostos de iniciativa legislativa concorrente⁵⁶ eram dois: a) que a emenda fosse apresentada por três entidades associativas; b) que a referida emenda fosse entregue com no mínimo 30.000 assinaturas de eleitores (SANTOS JÚNIOR, 1995:43).

Com o apoio de seis entidades e com cerca de 150 mil assinaturas, a emenda popular da reforma urbana foi entregue em agosto de 1987 à Assembléia Nacional Constituinte. Era constituída de 23 artigos divididos em cinco títulos: *Dos Direitos Urbanos, Da Propriedade Imobiliária Urbana, Da Política Habitacional, Dos Transportes e Serviços Públicos e Da Gestão Democrática da Cidade*. (SANTOS JÚNIOR, 1995:47).

⁵⁶ A iniciativa legislativa segundo José Afonso da Silva é “a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo. Em rigor, não é ato de processo legislativo. É conferida *concorrentemente* a mais de uma pessoa ou órgão, mas, em casos expressos, é outorgada com exclusividade a um deles apenas” (SILVA, 1993:459).

Para Santos Júnior, a luta em torno das reivindicações da reforma urbana não obteve o resultado esperado, pois dos 23 artigos propostos pela emenda, apenas alguns foram considerados no capítulo sobre a Política Urbana, que engloba os art. 182 e 183⁵⁷ da CF/88.

Por outro lado, é possível dizer que estes artigos foram uma vitória dos movimentos sociais, uma vez que eles surgiram de uma emenda constitucional concorrente, originária do preceito da importância da participação da sociedade e efetivamente introduziram no texto constitucional a competência municipal para políticas urbanas, bem como a função social da cidade e da propriedade urbana.

Após a emenda, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) que, orientado pelos princípios do direito à cidade e à cidadania, da gestão democrática da cidade e da função social da cidade e da propriedade urbana, foi capaz de articular debates e ações que se tornaram responsáveis pela implantação de vários desses princípios em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, além de disseminar este ideal em fóruns nacionais e internacionais, congressos e seminários (DE GRAZIA, 2002:18).

Em meio a suas atividades e lutas, o FNRU foi o único ator que de forma permanente e eficaz optou pela pressão/negociação com deputados, setores governamentais e setores imobiliários para conquistar uma legislação de desenvolvimento urbano que fundamentalmente regulamentasse os artigos 182 e 183 conquistados na Constituição. As articulações internacionais realizadas em torno das conferências também tinham o objetivo de tornar público o conceito de função social da propriedade e da cidade, noção difícil de ser tratada nesses espaços (DE GRAZIA, 2002:18).

Apesar da tentativa, no Brasil, de se aprovar uma legislação voltada para a política urbana (Projeto de Lei nº 775/1983 e Projeto de Lei substitutivo nº 2.191/1989), foi o Projeto de Lei nº 5.788/90, de autoria do Senador Pompeu de Souza, intitulado de Estatuto da Cidade, que, 11 anos depois, acabaria sendo aprovado (MOREIRA, 2002:37). O processo de tramitação do projeto foi

⁵⁷ O art. 183 é referente ao usucapião urbano, que desde a promulgação da Constituição de 1988 ficou sem utilidade por falta de norma especial disciplinadora, que só foi efetivada em 2001 pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), quando o instituto passou a ter eficácia real.

acompanhado de perto por vários setores sociais, em especial pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU⁵⁸.

Foram muitos os embates e as negociações, principalmente em relação aos setores do mercado imobiliário e à Fundação para Defesa dos Valores da Família e da Propriedade (TFP), que além de enviar insistentemente documentos com críticas ao Congresso, passava abaixo-assinados em praças públicas e nos centros de algumas capitais como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

A estratégia do FNRU, nesse contexto, foi de abrir mão de parte das conquistas do projeto enquanto este tramitava em comissões que lhes eram pouco favoráveis, como a Comissão de Economia Indústria e Comércio - lugar onde se encontravam os representantes dos fortes interesses do mercado imobiliário - para tentar consegui-las em comissões ulteriores.

O FRNU sabia que a comissão mais importante era a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), pois nela poderia ser avaliado o mérito do projeto (DE GRAZIA, 2002:26). Assim, o FRNU canalizou todos os esforços na tentativa da indicação de um relator que lhe fosse favorável.

Apesar de a direção de tal comissão não ser prioridade dos partidos de esquerda, a atuação do deputado federal do Partido dos Trabalhadores por Minas Gerais, Nilmário Miranda, mereceu destaque. Após muitos debates e com os partidos conservadores desistindo da disputa pela relatoria da CDUI, o PC do B acabou por aceitar a Presidência da Comissão, que ficou a cargo de Inácio Arruda, representante do Ceará, que também se alçou a relator do projeto, o que possibilitou uma maior permeabilidade às propostas populares (DE GRAZIA, 2002:27).

Quando o Projeto de Lei nº 5.788/90 alcançou a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), voltaram as pressões dos setores tradicionais de embate, aliando-se a eles os deputados evangélicos que se posicionavam contra o Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança, justificando que as igrejas evangélicas sofriam preconceito das comunidades e o referido instrumento faria com que estas pressionassem contra a sua existência.

⁵⁸ O FNRU é atualmente coordenado por: FASE, Inst. Polis, Ação Urbana, Central dos Movimentos Populares, União Nacional por Moradia Popular, Movimento Nacional de Luta por Moradia, Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas, Federação Interestadual de Sindicatos dos Engenheiros, Federação Nacional de Associações de Funcionários da CEF.

A estratégia, nesse caso, foi a de retirar alguns detalhes incluídos em artigos que, embora importantes, não atrapalhavam o sentido da matéria, principalmente quando dependia de lei específica municipal.

Outra questão importante era garantir uma relatoria favorável ao projeto, o que se deu com a destinação do cargo ao deputado Inaldo Leitão do PSDB. O apoio da relatoria ligada ao partido do governo foi fundamental para viabilizar as negociações em relação aos resultados das votações na CCJ. O projeto foi aprovado nessa comissão em fins de 2000.

Segundo os regulamentos do processo legislativo, o projeto deveria ter sido encaminhado para o Senado Federal, porém três deputados, ligados ao setor do mercado imobiliário, solicitaram que o projeto fosse a plenário, para tentar invalidá-lo.

Os partidos de oposição, principalmente o PT, e parte do Governo Federal, liderados pelo Deputado Ronaldo César Coelho do PSDB, garantiram a derrota dos recursos por um voto de diferença em fevereiro de 2001. O FNRU, o IAB e outras entidades entregaram o abaixo-assinado à Presidência da Câmara e aos líderes de partidos nos dias anteriores, ação que colaborou muito para essa vitória (DE GRAZIA, 2002:32)

Por fim, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados em 2001, sendo posteriormente remetido ao Senado, que também o aprovou para ser encaminhado à sanção da Presidência da República em junho de 2001. O projeto de lei nº 5.788/1990 foi sancionado com veto, transformando-se na Lei Federal 10.257/2001, hoje conhecida como o Estatuto da Cidade (MOREIRA, 2002:41).

A abordagem da política de proteção ao patrimônio cultural, realizada neste trabalho, concilia seus aspectos culturais e urbanísticos, com destaque para estes últimos.

Por isso a necessidade de um breve relato da tramitação do Estatuto da Cidade, pois as disputas de interesses e valores que se realizaram no processo de aprovação do projeto representam basicamente os mesmos setores em disputa em torno da política de proteção do patrimônio cultural.

De um lado estão articulados os setores da sociedade organizada, defensores de um projeto urbano que leve em conta a inclusão da pluralidade urbana, a função social da propriedade urbana e da cidade, e a gestão democrática.

De outro lado estão os setores do mercado imobiliário, e, no caso do patrimônio cultural, por vezes, os proprietários dos imóveis tombados.

Logo, esses princípios aprovados no Estatuto da Cidade de alguma forma delineiam a política de proteção ao patrimônio cultural local, mesmo porque o Estatuto da Cidade faz menção expressa a essa política como demonstram os dispositivos legais a seguir.

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

Duas importantes proposições já podem ser afirmadas a partir deste primeiro artigo. A primeira é a verificação de que a política de patrimônio cultural, além de uma política cultural propriamente dita, é uma política urbana.

Segundo, que a proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural representam uma das premissas da função social da cidade e da propriedade urbana. Logo, entra-se no frágil debate entre os direitos individuais e os sociais ou das esferas civil e cívica da cidadania.

Outro dispositivo legal destinado à política do patrimônio cultural é o art. 4º do Estatuto da Cidade, que trata dos instrumentos urbanísticos para a política urbana.

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

V - institutos jurídicos e políticos:

(...)

d) tombamento de imóveis ou de imobiliário urbano.

Como se percebe, apenas um dos instrumentos que possui uma associação imediata com a proteção do patrimônio cultural foi destacado neste dispositivo, mas, ressalte-se que qualquer instrumento listado neste artigo está apto a implementar a referida proteção.

O artigo acima mencionado igualmente possibilita a criação de novos instrumentos voltados para a política urbana, isso porque o rol dos instrumentos é exemplificativo e não taxativo, como se pode observar pela locução “entre outros”.

Parece estar clara a ligação entre o Estatuto da Cidade e a política de proteção do patrimônio cultural no âmbito municipal. Compete agora estabelecer como ocorre o uso dos conselhos, como gestores da política de patrimônio cultural, e o Estatuto da Cidade.

Ao observar a política de patrimônio cultural como sendo também uma política urbana, deve-se seguir o tipo de gestão que determina o Estatuto da Cidade, qual seja, a gestão democrática. O art. 2º do Estatuto da Cidade fornece a diretriz deste tipo de gestão:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Nota-se, portanto, que a gestão democrática é aquela que possibilita a participação não só de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, como também da população. Essa é a diretriz de uma gestão democrática; ela deve ser participativa, seja na formulação, seja na execução das políticas urbanas.

Tendo a participação como princípio-alicerce da gestão democrática, o Estatuto da Cidade estabeleceu importantes instrumentos no art. 43, I e II, em rol exemplificativo, de que se pode valer este tipo de gestão para atingir a meta da participação.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

Um dos instrumentos que podem ser utilizados para que se garanta a participação da população e de entidades representativas da mesma são os órgãos

colegiados, capazes de formular e acompanhar a execução de determinada política pública.

Segundo Avritzer, os conselhos são “instituições híbridas nas quais há participação do Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua” (AVRITZER, 2006:39). Verifica-se assim que, por suas características, os conselhos têm se multiplicado pelo Brasil como gestores das mais diversas políticas e como sinônimo de gestão democrática.

3.4 CONSELHOS MUNICIPAIS

3.4.1 Os Conselhos Municipais e a Participação

Retomando os argumentos principais anteriormente expostos, tem-se que:

a) a forma federativa que possibilita a autonomia administrativa e política do município é um importante fator para que a administração direta e indireta local seja constituída de forma independente de um poder central, inclusive abrindo espaço para inovações institucionais, como os conselhos, para tratar de competências designadas pela legislação constitucional e infraconstitucional;

b) A obrigatoriedade da criação de alguns conselhos para gerir fundos originários de repasse de verba federal, visando, por um lado, maior eficiência e, por outro, garantir o princípio da participação, constituíram o modelo para as formas de conselhos que se difundiram nas mais variadas temáticas;

c) A competência da política urbana transmitida ao município pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade fez com que a política de proteção ao patrimônio cultural, além de uma política cultural, também se apresentasse como uma política urbana, portanto, necessariamente significativa para a função social da cidade e da propriedade urbana, devendo ser gerida segundo uma gestão democrática e órgãos colegiados.

O formato dos conselhos municipais gestores, ao congregarem elementos da autonomia da descentralização administrativa e da competência em inserir a participação popular na gestão das políticas públicas, com o objetivo de uma maior eficácia em sua implementação (CUNHA, 1997:96), fez com que diante do panorama da redemocratização brasileira, os conselhos fizessem parte de um conjunto de inovações institucionais que

(...) refere-se ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento das instituições democráticas, com vistas a permitir sua operação nos interstícios eleitorais, acoplando aos mecanismos clássicos da representação formas institucionalizadas de participação política, que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder (ANASTASIA e AZEVEDO, 2000:03).

Dentre as características observadas nos conselhos e que são importantes para o atendimento das expectativas sobre tais órgãos, pode-se citar “a sua função deliberativa ou consultiva, sua composição interna e seu grau de flexibilidade para incorporar novas representações coletivas” (CUNHA, 1997:96). Estas sugerem maiores ou menores chances de êxito para a resposta ao desafio da democracia. Sob essa perspectiva, duas são as faces da moeda: a participação e a representação; são essas as variáveis em torno das quais as demais questões gravitam.

Conceitualmente, os conselhos municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local (GOHN, 2001:11; AVRITZER, 2006:39). Segundo Di Pietro (2004:428), órgão público é “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado”. Por conseguinte, os conselhos municipais, no que tange ao resultado de suas deliberações, fazem com que as vontades, os interesses agregados ou consensualizados dos participantes, inseridos na arena de discussão, passem a ser a vontade do próprio Estado.

Assim, se os conselhos gestores são órgãos públicos, estes são, como conceitua Bucci (2002:329), “órgãos públicos de natureza *sui generis*”, uma vez que, apesar de as atividades dos conselhos darem-se em um contexto sócio-político de descentralização, eles acabam inseridos em outro processo, o de desconcentração, por meio do qual há a distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, organizada hierarquicamente. “As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros” (DI PIETRO, 2004:349).

A peculiaridade dos conselhos gestores, pelo menos os de natureza deliberativa, em relação aos outros órgãos da administração, consiste em que sua atuação não está hierarquicamente vinculada ao governo local. As secretarias municipais, as assessorias locais, as fundações públicas são controladas pelo órgão central da administração, isto é, pelo poder que este possui de nomear, exonerar os

cargos de liderança e de estabelecer as diretrizes de atuação da administração como um todo.

Como seriam possíveis a ampliação da vocalização das preferências dos participantes e o controle público do exercício do poder se os conselhos municipais fossem objeto da hierarquização originária da desconcentração? Os constrangimentos necessários para produzir o sentimento de conjunto do governo impediriam a ação autônoma dos representantes da sociedade civil frente ao Poder Executivo local, prejudicando uma elaboração participativa das diretrizes das políticas públicas e do controle público de suas execuções.

Por isso, a formulação de conselhos municipais como gestores de políticas públicas está intimamente combinada com os processos democráticos de participação e institucionalização da arena política.

O que se mostra original nessas experiências dos conselhos municipais é a interação entre Estado e sociedade ensaiando um novo modo de utilização do poder político, isto é, a governança democrática que envolve "ademais das questões políticos-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas" (ANASTASIA e AZEVEDO, 2000:02).

Os conselhos municipais gestores modificaram a gramática política e a identificação de setores da sociedade civil com o governo. Antes excluídos da vida política institucionalizada, esses setores passam a reclamar cada vez mais a sua aparição no espaço público. Essa reivindicação vincula-se na sua origem com o novo associativismo, representado por um novo padrão de ação coletiva e de ocupação do espaço público surgido no início da década de 1980, que com novas formas associativas privilegiaram a pluralidade que se formava através de afinidades, de identidades ou compartilhamento de valores, dos quais são exemplos os movimentos de gênero, de etnia, de defesa do meio ambiente, de proteção à infância, entre outros (AVRITZER 1997:163; BOSCHI, 1987: 41).

A mudança de padrão da ação coletiva também se verificou nas formas de participação popular, a tipologia de participação restrita ou instrumental e de participação ampliada ou neocorporativa realizada por Azevedo e Prates já se tornou referência na compreensão dos modelos participativos na realidade brasileira.

A participação restrita ou instrumental ocorre quando a sociedade de baixa renda organizada, em associações de bairros, e outros tipos de agrupamentos comunitários, 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 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 se reveste das formas clientelistas tradicionais, e, perversamente, exige da parcela de menor poder aquisitivo da população uma contrapartida que deveria ser de responsabilidade do próprio Estado. 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; o subsídio do 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, 1991:137).

Por outro lado, os 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, 1991:136)

Os conselhos municipais gestores focam a sua atuação na reivindicação da inclusão de novos atores no processo de participação e na demanda pela inserção de novos temas na agenda política. A democratização desse processo possibilita que temas como a proteção do patrimônio cultural, que não

possui um grave apelo coletivo, como é o caso da saúde e da educação, possam dispor de um espaço de debate público.

Os processos de libertação e os processos de democratização parecem partilhar um elemento comum: a percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local (SANTOS e AVRITZER, 2002:59).

Presume-se que uma mudança de paradigma dessa natureza, que gera uma complementaridade entre a democracia representativa e democracia participativa, reconhece na aprovação do governo uma das bases para a sua legitimidade (SANTOS e AVRITZER, 2002:76), já que os conselhos municipais gestores atuam no espaço público, primeiramente empenhando-se em determinar as diretrizes gerais de uma política pública específica e, posteriormente, em levar o Poder Executivo a ceder o poder de decisão, de deliberação, para a sua instância de atuação. A participação democrática se amplia ao conjugar as formas tradicionais de participação, como a escolha de governantes e a pressão para que estes sejam responsivos, com as formas de deliberação popular.

3.4.2 Os Conselhos Municipais e a Representação

A passagem do poder de decisão política para os conselhos municipais gestores faz com que estes passassem a ter suas decisões coletivizadas, o que significa dizer que estas são vinculatórias ao público a que se destinam. Surge assim o que Sartori (1994:291) identifica como as duas esferas da decisão coletivizada: um órgão decisório que delibera em nome de todos e um grupo externo destinatário das deliberações e exposto aos riscos das mesmas.

Enquanto o grupo externo se encontra exposto aos riscos das deliberações, o órgão decisório deve arcar com os custos decisórios, de natureza procedimental relacionados "a baixa produtividade, a ineficiência, o imobilismo e a paralisia" (SARTORI, 1994:291)

A equação entre custos decisórios e riscos externos é dada da seguinte forma: uma vez que os riscos externos só atingem ao grupo externo, quanto maior for o número de membros do órgão decisório, menor será a incidência

do risco externo, porém maiores os custos decisórios. Os custos decisórios aumentam nessa equação, uma vez que o processo decisório não pode ser agregativo, pois os processos agregativos só ratificam o que já foi decidido. O processo decisório deve levar em conta sujeitos "independentes, e autocontrolados, livres para se expressar" (SARTORI, 1994: 291), quanto maior o número de sujeitos se expressando na mesma arena, maiores os custos decisórios.

O esforço na busca da solução dessa equação é encontrar um equilíbrio ótimo que possibilite a queda dos riscos externos e a não elevação dos custos decisórios. A resposta de Sartori se encontra na representação.

A chave é a *representação*: pois apenas a redução drástica do universo dos representados para um pequeno grupo de representantes permite uma *redução importante dos riscos externos (de opressão) sem agravar os custos decisórios*. (SARTORI, 1994:298).

O autor demonstra a importância do nível de representação tanto em relação aos riscos externos, como dos custos decisórios. Porém, a resposta à equação de Sartori alça para o conselho o problema que ele veio solucionar, qual seja, o problema da representatividade, pois o dilema-chave da representatividade é o da legitimidade da sua representação.

Os conselhos municipais gestores se apresentam como uma alternativa para a insuficiência dos sistemas eleitorais representativos na garantia de um mínimo normativo da representação, no qual o representante deva "atuar em favor do interesse do representado" (LAVALLE, 2006:58). Essa insuficiência proveniente da complexidade da sociedade moderna, que torna irrealizável a transitividade das preferências pela simples agregação eleitoral (teorema da impossibilidade), traz à tona outras questões ligadas à legitimidade da representação, ou à representatividade.

A solução propiciada pelo método representativo ensejou, porém, a produção de novos problemas, relacionados: (1) à natureza dos laços que unem representados e representantes; (2) à capacidade de os primeiros vocalizarem suas preferências perante os segundos e fiscalizarem e monitorarem suas ações e omissões; (3) e à vontade e à capacidade de os segundos efetivamente agirem em nome dos cidadãos e na defesa de seus melhores interesses (ANASTASIA e NUNES, 2006:18).

Os conselhos municipais gestores, embora não sejam instâncias de representação clássica, como o Poder Legislativo e o Poder Executivo, de forma semelhante enfrentam o problema da representatividade, uma vez que passam a existir regras para estabelecer quem pode participar do processo decisório e como este deve ser realizado. A representatividade é uma garantia de que as decisões coletivizadas no conselho serão legitimadas, caso contrário os setores prejudicados buscarão outras alternativas para a consecução dos seus objetivos⁵⁹.

Assim, quanto mais consensual e democrática for a representatividade, menos distorções ocorrerão na representação política (ANASTASIA e NUNES, 2006:28).

Recai sobre a forma de escolha das entidades não vinculadas ao governo municipal a principal base da construção de uma representatividade sólida. São basicamente quatro as maneiras mais comuns de se estabelecer uma entidade como parte integrante de um conselho: a) pela lei; b) pela plenária com seus pares; c) pela escolha do prefeito; d) pela forma mista, a qual conjuga mais de uma forma de escolha. Cabe ressaltar que não existe *a priori* uma melhor forma de escolha, pois sempre existirão lacunas na representação, porém a idéia é que as entidades sejam as mais representativas possíveis dos setores da sociedade ligados ao tema do conselho. Com esse parâmetro, o da representatividade, será realizada adiante uma sucinta análise de cada forma de escolha.

A escolha pela lei se dá pela fixação de um rol taxativo determinando previamente quais serão as entidades representantes da sociedade no conselho. Nesse caso há um engessamento da formação, uma vez que as entidades listadas não podem ser alteradas senão por decreto. A escolha pela lei, ainda que originária de um amplo debate, apresenta duas desvantagens principais em relação à representatividade. A primeira e mais óbvia é a impossibilidade da ampliação da representação via escolha dos representantes no conselho; uma segunda desvantagem se encontra na possibilidade de um sentimento de posse da cadeira por parte das entidades representantes, o que lhe fornece um poder de barganha

⁵⁹Por exemplo, um conselho hipotético de proteção do patrimônio cultural formado apenas por setores envolvidos com a preservação pode fazer com que os setores do mercado imobiliário estejam sujeitos ao risco de ver seu mercado congelado. De forma inversa, um conselho de proteção ao patrimônio cultural formado apenas por membros ligados ao mercado imobiliário pode colocar sob risco os setores preservacionistas através da demolição maciça de todo acervo cultural imóvel de uma comunidade. Em ambos os casos, os setores expostos aos riscos externos procurarão outros meios para a diminuição do mesmo.

para defender seus interesses em detrimento da representação do setor ao qual está ligado, uma vez que não existe nenhum controle sobre a sua atuação.

Já as escolhas realizadas por meio de plenárias entre os pares possuem diversas vantagens: a primeira é a de ser um espaço de convivência, de argumentação, de posição de estratégias, de embates entre os mais diversos setores sociais, o que propicia uma vocalização para as várias entidades, aumentando o nível de representação, uma vez que a escolha dos representantes depende da efetiva participação de todos os interessados. uma segunda vantagem é que a plenária pode funcionar como uma forma de controle das entidades que estão representando as demais. Porém, as sessões plenárias não são garantia do pressuposto da maior representatividade possível, pois elas podem ter um efeito perverso, qual seja o de enviar entidades que compartilham os mesmos valores, deixando fora do processo entidades que pensam diversamente da maioria, mas que são importantes em relação à dinâmica da política⁶⁰.

A livre escolha pelo prefeito é a prática menos democrática, uma vez que, se todas as entidades se submeterem a esse tipo de escolha, não haverá espaço de interação prévia entre as várias entidades. O prefeito pode, nessas circunstâncias, aparelhar o conselho, escolhendo apenas as entidades que se comprometam com sua maneira de agir e de pensar.

Porém, no tipo de escolha mista, a possibilidade de o prefeito indicar algumas entidades pode ser causa de aprimoramento da representatividade, ao atribuir-se representação a quem estava excluído⁶¹. A forma mista de escolha de conselheiros possui a vantagem de trabalhar, caso a caso, mas também pode gerar distorções de representatividade, logo, o mais importante é observar como os formatos de escolha são construídos, a fim de dar eficácia ao funcionamento do conselho.

⁶⁰ Por exemplo, em uma plenária para a composição dos sete membros representantes da sociedade para o conselho de proteção ao patrimônio de determinada cidade, os preservacionistas se articularam e conseguiram preencher todas as cadeiras, deixando os representantes do mercado imobiliário fora do processo. O resultado é a falta de representatividade, visto que os representantes do setor imobiliário que possuem poderosos recursos críticos econômicos, políticos e sociais, vendo seus interesses postos de lado, irão buscar meios alternativos de alcançá-los, ou seja, a super representação dos preservacionistas pode causar um esvaziamento do conselho, prejudicando a sua própria atuação.

⁶¹ No exemplo do conselho hipotético, com todas as cadeiras conferidas aos representantes dos setores preservacionistas, quando duas ou três entidades estão sob determinação do governo municipal, as entidades dos setores excluídos poderiam ter a chance de participação.

Por fim, cabe pensar se a participação direta e a representação podem se complementar. Não há como negar a dimensão da participação direta nos conselhos, porém os atores que participam são coletivos. Ressalte-se que não se trata da participação da população, caso em que se reproduziria o dilema democrático que o conselho busca resolver. Porém, por serem atores coletivos que representam uma coletividade, quanto mais representativa as coletividades da cidade ligadas ao tema, menores os riscos externos.

Um exemplo de como isso ocorre pode ser observado onde existe um conselho municipal de proteção ao patrimônio cultural, em que os atores coletivos ligados ao tema do patrimônio, na maioria das vezes, têm garantida a sua representação, sejam aqueles ligados ao capital imobiliário, como o Clube de Engenharia ou o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), sejam aqueles ligados aos setores preservacionistas, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), ou Associação Nacional dos Professores Universitários de História (ANPUH).

Porém, um grupo externo específico, os proprietários dos imóveis tombados, em regra, não possuem representação, uma vez que o ato administrativo dá-se individualmente, o que equivale a dizer que, para a defesa dos seus interesses, eles comumente utilizam uma representação derivada, quer dizer, buscam dentre os variados interesses os que mais se aproximam dos seus.

O escopo normativo de que as políticas públicas serão mais bem formuladas e a ação estatal mais responsiva se os vários interesses da sociedade organizada se encontrarem representados e eles, ao lado do Estado, deliberarem sobre as diretrizes políticas da área determinada, fizeram com que vários municípios optassem pelos conselhos municipais para tratar da política de proteção do patrimônio cultural.

Segundo o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), já existem de centenas de conselhos municipais de proteção do patrimônio cultural no Estado de Minas Gerais. O próprio IEPHA estimula os municípios a criarem conselhos deliberativos, paritários, com mandato estabelecido em lei, como metodologia para o estabelecimento da política municipal de preservação do patrimônio cultural.

Faz-se oportuna uma breve análise do conteúdo e dilemas em torno do patrimônio cultural, com os quais o COMPPAC lida em seu cotidiano.

4 O PATRIMÔNIO CULTURAL

O mundo nunca esteve tão veloz e tão pequeno. Nas palavras de Zygmunt Bauman (2005:11): o mundo está "cheio". Nos últimos cinquenta anos, a tecnologia se desenvolveu mais do que em todo o resto da história da humanidade. O tempo e o espaço adquiriram uma nova conotação. Na casa moderna tem-se, através da televisão ou da *internet*, acesso a todas as partes do mundo, a todos os assuntos. São tantas as opções, que mudar de canal e visitar vários *websites* ao mesmo tempo passou a ser tão relevante quanto a ação de encontrar algo que se buscava *a priori*, ou seja, o movimentar se tornou um objetivo em si.

Por isso, todos os homens modernos estão sempre em movimento, mesmo quando acreditam estar parados. A questão é: mas para onde se vai? Ainda segundo Bauman, a trajetória da humanidade é rumo à liquefação, os homens são ou estão se tornando fluidos. A fluidez permite esse constante e incessante movimento. Se não fisicamente, busca-se estar, social e culturalmente conectados a vários lugares ao mesmo tempo.

Mas, se o homem sente toda essa fluidez, essa leveza, principalmente dentro das grandes cidades, nas quais o "ar liberta"; por outro lado, a capacidade de fazer parte de vários grupos, de estar envolvido em vários ambientes, não é sinônimo de um comprometimento profundo com uma constelação de atividades nas quais todos se envolvem.

A fluidez da identidade moderna líquida é criada tal como um mosaico, em que se enxerga no todo o desenho, mas não há como de determinar as origens de suas partes. É esse um dos valores do individualismo, a não aproximação dos todos que formam o todo individual. Diferentemente, o que se observa é a colagem de cacos, de peças, de pedras, que formam o desenho de quem cada um é.

Um mergulho para a liberdade, o primeiro passo para a autonomia nessas circunstâncias, é delicado, visto que são as próprias circunstâncias que determinam a pouca profundidade das experiências e possibilidades de experimentação de uma cultura subjetiva, de um movimento interior construído, não obrigatório.

Assim, quando as circunstâncias são favoráveis, quem irá querer se emancipar? Esse era o dilema de Herbert Marcuse, traduzido desta forma por Bauman:

Devermos nos emancipar, “libertar-nos da sociedade”, não era um problema para Marcuse. O que *era* o problema – o problema específico para a sociedade que “cumpre o que prometeu” – era a falta de uma “base de massas” para a libertação. Para simplificar: poucas pessoas desejavam ser libertadas, menos ainda estavam dispostas a agir para isso, e virtualmente ninguém tinha certeza de como a “libertação da sociedade” poderia distinguir-se do Estado em que se encontrava” (BAUMAN, 2001:23).

Quando as circunstâncias são nocivas, perversas, tudo é mais opaco, mais irreconhecível. O problema de uma desigualdade estrutural se faz presente (BAUMAN, 2005). A desigualdade estrutural aqui posta como a produção sistêmica moderna em massa de indivíduos residuais, não aptos a compartilhar os valores da consciência moderna. Mais do que uma questão de insuficiência de renda, o que está em jogo é a negação, para esses excluídos da dignidade, de uma possível experiência existencial de autonomia, de subjetividade, de aptidões necessárias (autocontrole, disciplina ...) para existirem enquanto cidadãos.

Essa dimensão da desigualdade é apreendida em todas as partes do homem, tanto no intelecto, nos sentimentos, como no espírito, e naturalizado como parte da realidade.

E aprenderam "por uma sentença explícita ou um veredicto implícito, mas nunca oficialmente publicado, tornaram-se supérfluos, imprestáveis, desnecessários e indesejados, e suas reações, inadequadas ou ausentes, transmitem a censura de uma profecia auto-realizadora". (BAUMAN, 2005:54). Resumindo as "pessoas supérfluas estão em uma situação em que é impossível ganhar" (BAUMAN, 2005: 55).

Tal distinção tem sido tema de diversas pesquisas, nos mais variados assuntos; afinal essa desigualdade se reflete de forma ubíqua em qualquer ambiente social, seja na moda, nos alimentos, na música, nos ídolos, e, no caso que aqui interessa, nos espaços físicos.

Em relação aos espaços socialmente construídos, a segregação tem ocupado o centro do debate, mais especificamente nas cidades e nas políticas a elas ligadas.

A construção da idéia ocidental moderna de nação ou a fundação da identidade comum de um povo, teve na noção de patrimônio cultural um importante aliado. O motivo é que a cidade e a configuração dos conjuntos imóveis construídos é simbolicamente apreendida por todos, dando uma sensação de pertencimento

universal da "minha" cidade, do "meu" país, da "minha" nação, pois de uma forma ou de outra é possível ler a cidade e seu patrimônio cultural por entre e além dos tijolos e do concreto.

Ler a cidade traduz-se por apreender a significação simbólica do social via uma sensação subjetiva do que foi objetivamente construído. Aí está a chave de se fazer parte da cidade, de se fazer da história da cidade a sua própria história, pois "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" (SANTOS, 1985:04).

Todos os habitantes da cidade, diferentemente dos estrangeiros ou viajantes, sabem onde moram os ricos, os lugares onde podem encontrar determinado produto ou serviço, os locais de comércio, os lugares de comunhão coletiva (igrejas, estádios de futebol, locais de namoro), e tantos outros mais.

Toda essa linguagem colabora para revestir o espírito dos que com ela se relacionam. O patrimônio cultural nessa composição semeia valores através de seus materiais, suas cores, seus usos e sua arquitetura.

Por isso, muitas vezes, apreender objetivamente os valores do patrimônio cultural, se realiza de forma não reflexiva, pois o que à primeira vista pode parecer naturalmente digno de proteção carrega em si uma proposição normativa. Os resultados desse código que encarnam nos indivíduos são relações automáticas de apreensão de valores, que se exteriorizam pela ação social do que o indivíduo pode ou não fazer. Ou seja, ao lado dessa idéia de pertencimento universal, de fazer parte de um povo, de uma nação, também existe objetivamente uma limitação da maneira de ser de cada pessoa, de qual restaurante, lojas e lugares que se pode ou não freqüentar, qual o bairro que supostamente deve-se morar, segundo os valores que são apreendidos e o que os lugares dizem.

O que se procura preservar, [...] não são, em primeiro lugar, objetos ou artefatos, obras arquitetônicas ou urbanísticas, mas algo mais próximo da gente, uma memória corporal e fisionômica, uma memória da percepção, do jeito de olhar e de andar, das maneiras de comer, do despertar do sexo...Todas essas coisas naturalmente estão ligadas à percepção de um espaço. Lugares da história da sensibilidade e da formação das emoções. (ARANTES, 1984:14)

Por essas razões, entender a política de preservação do patrimônio cultural é tão importante, pois ela é uma das mais notáveis motivadoras dos contornos dos valores que a cidade exprimirá aos seus habitantes.

François Choay (1999) demonstra que a palavra patrimônio, quando usada como conceito, dispõe de uma natureza nômade, que não a limita sincronicamente, mas ao contrário, lhe atribui a capacidade de deslocar-se através do tempo para vários ramos do conhecimento, imprimindo sentidos novos durante a história.

Assim, se a idéia de patrimônio foi vinculada originariamente a uma idéia estática “requalificada por diversos adjetivos (genético, natural, histórico e etc.) (...)”, tais adjetivos “(...) fizeram dela um conceito nômade” (CHOAY, 1999:11)

Essa essência nômade pode ser ilustrada em um dos principais dicionários franceses: o Petit Larousse, que comemorou seu centenário no ano de 2005. Na sua edição de 1905, o verbete patrimônio era assim definido:

Patrimoine. Bien qui vient du père ou de la mer. Fig. Revenu ordinaire et naturel d'un homme ou d'une classe de d'hommes: *la science est le patrimoine des hommes d'étude*⁶².

Já na sua edição centenária, o verbete foi redigido dessa forma:

Patrimoine. 1. Ensemble de biens hérités du père et de la mère; ensemble des biens de famille. 2. Bien, héritage commun d'une collectivité, d'un groupe humain. 3. Génét. Patrimoinr génétique, héréditaire: génome⁶³.

As modificações são elucidativas. Primeiro, pela ampliação do alcance da palavra. Segundo, por bem demonstrar a introdução do patrimônio, que era ligado à esfera privada, ou seja, à idéia do campo familiar, para o público, segundo uma herança de uma coletividade. E só a partir desse deslocamento que foi possível ao Estado transferir para si a tarefa da proteção desse patrimônio, que é de todos, e deve ser preservado, é preciso estabelecer seus limites físicos e conceituais, as regras e as leis para que isto aconteça:

⁶² Patrimônio; Bem que vem do pai ou da mãe. Fig. Riqueza ordinária e natural de um homem ou de uma classe de homens: a ciência é o patrimônio dos homens de estudo.

⁶³ Patrimônio; 1. Conjunto de bens hereditários do pai ou da mãe; conjunto de bens de família. 2. Bem, hereditário comum de uma coletividade, de um grupo humano. 3. Genética. Patrimônio genético, hereditário: genoma.

(...) foi a idéia de nação que veio garantir o estatuto ideológico (do patrimônio), e foi o Estado nacional que veio assegurar, através de práticas específicas, a sua preservação (...). A noção de patrimônio se inseriu no projeto mais amplo de construção de uma identidade nacional, e passou a servir ao processo de consolidação dos estados-nação modernos (FONSECA, 1997:54).

Desse modo, nesse primeiro momento de conformação do patrimônio, cabia ao Estado eleger os bens que integrariam o patrimônio cultural visando à formação da identidade da coletividade, da idéia de nação. A Sociedade de Nações, através do seu órgão Escritório Internacional dos Museus, promoveu a Conferência de Atenas, em outubro de 1931, que, em novembro deste mesmo ano, lançou como resultado do encontro, no qual participaram várias entidades internacionais, a Carta de Atenas, que estabelece as seguintes reflexões acerca do patrimônio cultural:

III - A valoração dos Monumentos.

A conferência recomenda respeitar, na construção dos edifícios, o caráter e a fisionomia das cidades, sobretudo na vizinhança dos monumentos antigos, cuja proximidade deve ser objeto de cuidados especiais.

Em certos conjuntos, algumas perspectivas particularmente pitorescas devem ser preservadas.

Deve-se também estudar as plantações e ornamentações vegetais convenientes a determinados conjuntos de monumentos para lhes conservar o caráter antigo.

Recomenda-se, sobretudo, a supressão de toda publicidade de toda presença abusiva de postes ou fios elétricos, de toda indústria ruidosa, mesmo de altas chaminés, na vizinhança ou na proximidade dos monumentos, de arte ou história (CARTA DE ATENAS, 1931).

A conclusão é a de que, para ser eleito como patrimônio, um bem deve possuir, por si só, um valor intrínseco que o faça merecedor da proteção. Logo, a Carta de Atenas “vincula valor cultural à obra de arte de natureza grandiosa e antiga” (ARAÚJO, 2002:33). A participação popular ou da sociedade organizada nessa dimensão não é necessária, visto que não se trata de construir um patrimônio cultural de determinada coletividade, mas de decodificá-lo.

A necessidade, nesse caso, é a de coligar pessoas capazes de apreender o que de cultural, histórico e relevante cada bem possui e selecionar quais deles devam ser tutelados. Em outras palavras, patrimônio cultural é um assunto para especialistas.

Essa idéia de patrimônio cultural possui uma íntima associação com a concepção de cultura difundida no senso comum como algo ininteligível, com apropriação de poucos, ou seja, a cultura é algo de uma elite nobre com acesso restrito. “A cultura é algo superior, que exige qualidades superiores para ser usufruída” (DURMAM, 1984: 24).

Portanto, a cultura aqui possui duas dimensões: uma referente ao "bem" que possui uma característica cultural e outra relacionada a determinados "indivíduos" diferentes da maioria das pessoas que possuem a qualidade de desvendar esse atributo cultural.

Ou seja, ter cultura é

(...) na realidade se diferenciar da maioria da população e ter qualidades e aptidões que não são utilizados no cotidiano, e que possibilitam um acesso onde quase ninguém pode entrar, um acesso a um mundo espiritualmente elevado, no qual a maioria dos mortais nunca chegara. Isso faz da cultura um produto altamente valorizado (DURMAM, 1984: 26).

Assim se diferenciam os que possuem e não possuem cultura. Essa questão é naturalizada na sociedade, tanto que os formuladores das políticas de proteção de patrimônio cultural são tidos como especialistas ou pelo menos possuidores de uma formação intelectual e acadêmica bem superior à média da população. Isto é, existem na sociedade aqueles que são capazes de dizer o que deve ser preservado e como deve ser preservado (foto, tombamento de fachada, volumetria...). O problema desse ponto de vista, isto é, da elevação ou da hierarquização de bens que “naturalmente” representam a nação, é que ele acaba por reforçar a idéia da naturalização de algo que, na realidade, é socialmente construído.

O bem cultural deve ser contextualizado na sua relação com o todo social, com o momento político histórico, como algo que é construído e funciona como um agente do presente, e não como algo estagnado, congelado no tempo, apartado, tranqüilo, enfim, como um ente que naturalmente já conquistou, pela sua natural magnitude, a posição de convivência magnânima de um distante espectador do que se passa em nossos dias.

Resumindo, a política de patrimônio nunca esteve apartada da situação política nacional, ou seja, o patrimônio não possui uma natureza exclusivamente insulada, por isso, para sua discussão, a variável política é essencial.

Observando esse ponto de estrangulamento de um conceito de cultura, após grande reflexão, surge, na Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais – ICOMOS, realizada no México, uma Declaração que buscava uma conexão de patrimônio cultural como algo que deveria ser construído, e interagido com um conceito mais amplo, que via a cultura como uma dimensão humanizadora do desenvolvimento, de afirmação de uma identidade cultural plural, e, por fim, da profunda necessidade da ligação da cultura à democracia.

Com referência à cultura e sua relação com a democracia, assim exprime a Declaração do México de 1985:

A cultura procede da comunidade inteira e a ela deve retornar. Não pode ser privilégio da elite nem quanto a sua produção, nem quanto aos seus benefícios. Democracia cultural 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).

Trata-se, sobretudo, de abrir novos pontos de entrosamento com a democracia pela via da igualdade de oportunidades nos campos da educação e da cultura.

É preciso descentralizar a vida cultural, no plano geográfico e administrativo para assegurar que as instituições responsáveis conheçam melhor as preferências, opções e necessidades da sociedade em matéria de cultura. É essencial por conseqüência, multiplicar as oportunidades de diálogo entre a população e os organismos culturais. [...]

A fim de garantir a participação de todos os indivíduos na vida cultural, é preciso eliminar as desigualdades provenientes, entre outras, da origem e da posição social, da educação, da nacionalidade, da idade, da língua, do sexo, das convicções religiosas, da saúde ou da pertinência a grupos étnicos minoritários ou marginais (DECLARAÇÃO DO MÉXICO, 1985).

Visto dessa forma, entrelaçado por valores democráticos, de equidade, de participação popular, o conceito de patrimônio cultural se amplia e se exprime na Declaração do México da seguinte forma:

O patrimônio cultural de um povo compreende as obras de seus artistas, arquitetos, músicos, escritores e sábios, assim como as criações anônimas surgidas da alma popular e o conjunto de valores que dão sentido à vida. Ou seja, as obras materiais e não materiais que expressam a criatividade desse povo: a língua, os ritos, as

crenças, os lugares e monumentos históricos, a cultura, as obras de arte e os arquivos e bibliotecas (DECLARAÇÃO DO MÉXICO, 1985)

Interessante ressaltar que, se a Declaração do México visa ampliar o conceito de patrimônio cultural, mesmo que o defina substantivamente, esse conceito não esgota o que é o patrimônio cultural, uma vez que cabe ao método democrático a criação dos bens culturais. Não se trata mais de decodificar o patrimônio, mas de criá-lo, construí-lo coletivamente, respeitando toda a pluralidade da sociedade. Tal perspectiva democrática visa contribuir com uma atitude reflexiva para tratar do tema da cidadania e da desigualdade.

No Brasil não foi diferente. A política de patrimônio possuiu e possui um importante papel na demarcação das relações sociais, sendo também influenciada pelos regimes políticos vigentes.

4.1 A POLÍTICA BRASILEIRA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Em 1937 funda-se, no Estado Novo, o marco institucional da proteção ao patrimônio cultural no Brasil com a promulgação do Decreto-Lei nº 25 de 1937, que cria o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN.

A política de proteção ao patrimônio do SPHAN segue então as diretrizes determinantes da Carta de Atenas, isto é, visava à construção de uma identidade nacional através dos monumentos que referendassem a história do País. Com isso o Estado Novo encontrou, na esfera cultural, aproximações com os intelectuais modernistas (entre eles Alceu Amoroso Lima, Mário de Andrade, Oswald de Andrade, Carlos Drummond de Andrade), que levaram a cabo a política de proteção em termos ideológicos e técnicos. O Estado Novo, politicamente autoritário e ideologicamente nacionalista, chamou para si a responsabilidade de construir uma identidade nacional que confrontassem com os valores da Velha República, e para isso utilizou um ideal de nação que associava a modernidade com a intensificação da industrialização e ampliação dos direitos sociais principalmente através do trabalho.

Em geral, as políticas de preservação são conduzidas por intelectuais de perfil tradicional (historiadores, artistas, arquitetos, escritores, etc.) que se propõem a atuar no Estado em nome do interesse público, na defesa da cultura, identificada aos valores das camadas cultas. Ao protegerem a cultura desses grupos, convertida em valor universal, não teriam dificuldade em conciliar, sem maiores

conflitos, sua identidade de intelectuais e homens públicos. No caso do Brasil, essa foi a situação do Serviço de patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) desde 1937, e que instauraram uma política cultural cuja continuidade e prestígio se manteve durante mais de trinta anos. (FONSECA, 1997:13).

Os intelectuais do SPHAN trabalhavam nas duas dimensões referentes a um conceito elitista de cultura, no qual o povo necessita de um intermediário simbólico, um porta-voz cultural para decodificar o que de cultural existe no espaço em que vive.

A primeira dimensão foi a eleição dos bens dignos de proteção que pudessem representar a nação. Nesse sentido, Ouro Preto se tornou o centro, por excelência, da política de preservação, e nela

(...) foram selecionados os palcos onde heróis como Tiradentes atuaram e o barroco mineiro visto como arte que seria a um só tempo representação do particular, - pois, considerava-se o Aleijadinho como o artista de caráter mais original e, portanto, nacional -, e do universal, - integrando o Brasil ao mundo civilizado no âmbito da arte (MENICONI, 2004:156)

A segunda dimensão foi a legitimação de determinados indivíduos capazes de decodificar os atributos culturais e históricos dos bens necessários à constituição de uma identidade nacional.

Para configurar-se como hegemônico, o grupo de intelectuais ligado ao SPHAN se fazia ver como um grupo de especialistas cujo saber científico baseava-se em pesquisas em arquivos públicos, eclesiásticos, biblioteca, cartórios, etc. Estas pesquisas resultaram em uma sólida documentação histórica e fotográfica transformadas em provas de autenticidade dos bens tombados (MENICONI, 2004:156)

Dessa forma, o SPHAN utilizou estratégias a fim de estabelecer como homogênea e natural a sua percepção de proteção do patrimônio cultural. Muito contribuiu para essa empreitada a criação de um instrumento legal que possibilitasse a prática da proteção. Esse instrumento foi criado no Decreto-Lei nº 25 de 1937 e definiu o mais importante instituto jurídico da política de proteção ao patrimônio cultural utilizado até hoje: o tombamento.

A palavra "tombar", na língua portuguesa, pode assumir dois significados. O primeiro deles traduz a idéia de derrubar, fazer cair, o que, por óbvio, produz uma grande confusão, quando se pensa em um instrumento de proteção ao

patrimônio cultural. Porém, o seu segundo significado revela exatamente qual o sentido pretendido pelo legislador, qual seja, o de registrar, arrolar, inventariar.

Tanto é assim que o Arquivo Nacional de Portugal é conhecido como Torre do Tombo e foi essa significação que o direito administrativo brasileiro tomou para conceituar que,

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. (AZEVEDO e BOTELHO, 2005:34)

Com o tombamento surge a chamada limitação administrativa da propriedade privada dos bens tutelados, segundo o grau de proteção (fachada, volumetria, etc). Nesse sentido, o instituto do tombamento colocou na ordem do dia a discussão sobre a extensão e limites da propriedade privada.

Apesar de, no Brasil, a função social da propriedade constar desde 1934 como princípio constitucional, foi somente na Constituição Federal de 1988 que ela se solidificou como um princípio formador. Depois, com o advento do Estatuto da Cidade,⁶⁴ de 2001, foi finalmente estabelecido o seu contorno urbano (FERNANDES, 2002:35).

A democracia liberal é embebida em um paradigma protetor (HELD, 1987), o que significa dizer que a democracia é uma garantia preventiva das possíveis ações abusivas do Estado que visem atingir a esfera privada ou os direitos individuais dos cidadãos. A divisão dos poderes, a lei (em especial, a Constituição) funciona *a priori* regulamentando a extensão da atuação estatal, para que ideais como o da livre iniciativa, da propriedade, da liberdade de empresa, não sejam ofendidos.

É justamente a relativização desses direitos individuais, pelo alargamento da cidadania, que demanda a conjugação desse grupo de direitos com os direitos políticos e sociais, que faz com que o aspecto protetor da democracia liberal sofra uma transformação, pois o ideal protetor em relação à atuação abusiva do Estado não é abandonado, mas sofre um deslocamento da defesa da esfera

⁶⁴O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, irá regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

individual/particular para a busca de um equilíbrio com a dimensão social/coletiva, todavia sempre com o predomínio da última.

Esse equilíbrio tênue entre os domínios civil e cívico necessita de novos aparatos democráticos que levem em conta a proporção normativa da ação do Estado. Portanto, no que se refere à mudança do paradigma liberal da propriedade, foi estabelecido o princípio da função social da propriedade. A função social da propriedade situa no centro da discussão a necessidade de o Estado agir como fomentador da isonomia de um lado e garantidor da prevalência do interesse público por outro.

Por isso, o Estatuto da Cidade em relação aos municípios “não só consolidou esse espaço da competência jurídica e da ação política municipal, como também o ampliou sobremaneira.” (FERNANDES, 2002:31).

Segundo Edésio Fernandes (2002:35), as disputas técnicas e jurídicas em torno do tema urbano e do projeto de Lei do Estatuto da Cidade dissimulavam o embate dos grupos conservadores ligados ao mercado imobiliário e a “proposta pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade, dada ao direito de propriedade imobiliária urbana, qual seja, o princípio constitucional da função social da propriedade urbana e da cidade”.

Porém, uma passagem paradigmática dessa magnitude não ocorre automaticamente e o paradigma liberal da propriedade (isso quando não um paradigma autoritário), por muitos anos adotado no Brasil, ainda pode ser percebido em diversas práticas sociais⁶⁵.

Uma delas, que será analisada, refere-se ao âmbito legal que, por sua natureza, produz muitos efeitos práticos em relação à solução de conflitos em torno da propriedade⁶⁶. No Brasil, dois são os ramos do direito que tiveram maior relevância no trato da propriedade: o direito civil e o direito administrativo.

Em primeiro lugar, diz muita coisa por si só o fato de que o ramo por primazia do direito brasileiro que tratava da propriedade, antes de 1988, tenha sido o

⁶⁵ Pode-se citar como exemplo a remoção de parte da população mais pobre em áreas nobres para conjuntos habitacionais nas franjas urbanas, práticas elitistas de ordenamento da cidade, remoção de ocupações em áreas não utilizadas, falta de política para áreas utilizadas como especulação.

⁶⁶ Para a política da gestão do patrimônio cultural, essa perspectiva se mostra relevante na medida em que o fim da proteção pode ser cedido pelo Poder Judiciário, muitas vezes com reflexos imutáveis, como a concessão de um alvará de demolição.

direito civil, ou seja, aquele que trata dos direitos individuais. Os manuais de direito reais usados nas universidades ainda trazem muitos traços dessa herança.

Antes da constituição de 1988, o civilismo jurídico não situava a lei como o legitimador do direito de propriedade, visto que, se o fundamento da propriedade fosse a lei, ela própria poderia subtrair o seu fundamento. A principal teoria de legitimação do direito de propriedade é dada pelo direito natural segundo a teoria da natureza humana⁶⁷.

Ainda hoje, segundo os civilistas, o fundamento da propriedade é dado pela teoria da natureza humana e a lei simplesmente regula o que naturalmente foi constituído.

A propriedade tem por fundamento a própria natureza humana. É natural do ser humano exercer poder, domínio sobre as coisas. Aliás, é natural de muitos animais. E se tem por origem a natureza do homem, é perfeitamente legítima a propriedade. Os próprios países socialistas a reconhecem e protegem, desde que seu objeto sejam bens de uso particular, como carros, utensílios domésticos, o imóvel residencial etc. Porém quando tentaram privar as pessoas da propriedade dos meios de produção, contrariando a natureza humana, e mesmo negando-a, todos sabemos o que resultou.

Mesmo tratando-se de sociedades em que a propriedade é coletiva, há um sentimento forte de exclusividade quanto a terceiros estranhos. Isso ocorre tanto em comunidades humanas quanto em agrupamentos animais. Assim os homens defendem seu território, bem com fazem os leões. (FIÚZA, 2004:720)

Em outro autor, “Com efeito a exata concepção é a de que a propriedade é inerente à própria natureza humana; ela representa condição de existência e de liberdade de todo homem” (MONTEIRO, 1990:84).

Tal proposição aproximava da teologia ou dos aspectos religiosos a idéia de propriedade. No caso do sistema civil de 1916⁶⁸, tal idéia perdurou até 2002 e tinha sua origem em uma nítida preocupação com a ordem e o combate do perigo comunista, que, por sua vez, defendia como um dos seus pilares a socialização da propriedade.

Essa doutrina da Igreja Católica, exposta pelos seus doutores e pelos seus pontífices, assim se expressa “a propriedade, ou melhor,

⁶⁷ Existem outras teorias de fundamento da propriedade mas que não são aceitas como: a teoria da ocupação, a teoria de lei, a teoria da especificação.

⁶⁸ O Código Civil de 1916 conceituava a propriedade da seguinte forma:
Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.

o direito de propriedade privada foi concedido ao homem pela natureza, isto é, pelo próprio criador, para que possa prover às suas necessidades e às de sua família" (MONTEIRO, 1990:84).

A propriedade era, portanto, exclusiva do indivíduo, que poderia como proprietário usar, fruir e dispor de seu bem segundo a melhor maneira que lhe aprouvesse, desde que respeitadas as limitações legais e administrativas, incluindo como caso modelo o próprio tombamento. Assim, a propriedade civil era a regra e as limitações administrativas, as exceções.

Porém, aos poucos já se observa a introdução do conceito de propriedade que leva em conta o aspecto cívico:

Assim, dizer que a propriedade é o direito de exercer com exclusividade o uso, a fruição, a disposição e a reivindicação de um bem, é dizer muito pouco. É esquecer os deveres do dono e os direitos da coletividade. Ao esquecer os direitos da coletividade, ou seja, do outro, do próximo, estamos excluindo. [...] Concluindo, temos que a palavra propriedade pode significar, num sentido mais amplo, a situação jurídica composta de uma relação dinâmica entre o dono e a coletividade, da qual surgem direitos e deveres para ambos; num sentido mais estrito, pode significar apenas os direitos do dono de usar, fruir, dispor e reivindicar, daí se falar em direito ou direitos de propriedade. (FIÚZA, 2004:717)

Esse pensamento reforça a idéia de naturalização do que pode ser socialmente construído. Por isso, Edésio Fernandes salienta que o princípio constitucional da função social pode ser assim determinado: "o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal" (FERNANDES, 2002:35).

As idéias de procedimentos universais e de impessoalidade da lei se tornam cada vez mais necessários. Desse modo, normas constitucionais e de direito público passam a dirigir a natureza do direito civil. O direito à propriedade enquanto direito individual, elemento básico do direito civil, é substituído pela importância desse direito para a sociedade, elemento essencial do direito público.

O importante jurista italiano Pietro Perlingieri, atualizado com essas mudanças expõe na sua obra "Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional" que a função social da propriedade diz respeito ao seu conteúdo, e não só aos limites administrativos. Assim, a propriedade deve apresentar um aspecto promocional, capaz de promover e garantir os pressupostos de cidadania,

diversidade social, ou seja os valores e princípios sobre os quais apóiam-se os preceitos constitucionais (PERLINGIERI, 2002:226).

Partindo desse princípio, o direito à propriedade, assegurado pela Constituição Federal de 1988, 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 a sua função social através da referência cultural, do suporte da memória social e do que representa cada conjunto ou imóvel à cidade.

Como foi observado, o debate da política municipal do patrimônio cultural ganha fôlego com a redemocratização do Brasil em meados da década de 1980, “especificamente no caso brasileiro, deve-se levar em conta o processo de redemocratização, que alça a questão da cidadania ao topo da agenda política, com ele, o direito à cultura e à memória” (ANDRADE e ESTEVES, 1999:02). O tema atinge o seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu a função social da propriedade urbana, e com o advento do Estatuto da Cidade em 2001, que prescreve aos municípios a competência para tratar dos assuntos urbanos segundo o direito à cidade e a função social da propriedade urbana.

Esse contexto de autonomia, da diversificação de atores, da regulação da propriedade em prol da função social, possibilitou que uma nova dimensão de patrimônio cultural pudesse emergir, não uma dimensão tecnicista, mas uma dimensão técnica aliada à dimensão política e social, que afirmasse também a outros grupos, e não só a uma elite, a capacidade de participarem da política do patrimônio cultural.

Uma política democrática com um ideal deliberativo, capaz de inovações, e os formatos locais para implementação dessa política puderam trazer nova luz para esse assunto e inseri-lo na agenda política, mesmo não sendo um tema tão atraente como educação e saúde, por exemplo.

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 história (AZEVEDO E BOTELHO, 2005:31).

A experiência local foi importante para que no Brasil a prática do ideal de proteção e participação na política de proteção ao patrimônio cultural inserida na Declaração do México começasse a se fazer presente no âmbito das cidades. O que se observou a partir de então foram, mesmo que de forma incipiente em alguns casos, a proteção de conjuntos habitacionais populares, resquícios de quilombos, terreiros de umbanda, que foram elevados a patrimônio cultural assim como as igrejas e prédios públicos.

Em Belo Horizonte, por exemplo, um grande avanço na atuação do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural, foi a ruptura com a prática monumentalista, quando em 1994 direcionou a preservação para 11 conjuntos urbanos que, na cidade, eram representativos da pluralidade do modo de ser e de viver belo-horizontino. “Esse tombamento representa um marco na proteção do patrimônio da cidade, não só pela extensão da área protegida, mas pelo avanço conceitual” (ANDRADE e ESTEVES, 1999:4).

Os conjuntos urbanos como os da Lagoinha, Floresta, Caetés, tidos como populares, possibilitam 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 experiência de entender o lugar.

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 polemica 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. (ARAUJO, 2002:30).

Porém, uma das experiências mais notáveis nesse sentido foi realizada em julho de 1994 na cidade de São Paulo, quando o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico – CONDEPHAAT⁶⁹ realizou

⁶⁹ O tombamento foi realizado pelo conselho estadual, porém se configura como uma ação inédita de mudança de paradigma da proteção do patrimônio cultural.

o tombamento do Parque do Povo, uma área de 150 mil metros à margem do rio Pinheiros, uma das mais valorizadas da cidade utilizada como campo de futebol de várzea⁷⁰.

Em um primeiro momento, foi proposto que se tombasse a área do Parque do Povo tendo como motivo a necessidade de áreas verdes e abertas na cidade de São Paulo, um ponto muito forte de apelo a proteção ao meio-ambiente. Afinal, como fundamentar o tombamento de campos de futebol como patrimônio cultural?

O parque do Povo – até pelo nome – certamente ficaria melhor na periferia. Claro, as regiões mais nobres da cidade podem conviver com aquelas pessoas, desde que envergando os uniformes de trabalho, usando o linguajar apropriado, nos horários previstos. Mas, para divertir-se? Convenhamos...O jogo de inversões e contrastes, porém, não param por aí. Todos sabem que lazer é no fim de semana; resulta que no Parque do Povo há jogo de futebol até na segunda feira de manhã (MAGNANI,1996:176)

Contudo, a mudança no conceito de patrimônio cultural, fez com que a prática, a sociabilidade em torno dos campos e dos times de futebol que atuam no Parque do Povo desde a década de 1930 fossem o principal motivo para a sua proteção.

É necessário, portanto, que estejam manifestos na política de proteção do 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 sua pluralidade.

⁷⁰ A área do Parque do Povo é de propriedade do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas) e da Caixa Econômica Federal

5 A POLÍTICA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

5.1 A INTRODUÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EM JUIZ DE FORA

Em Juiz de Fora, o marco inicial da discussão sobre o patrimônio cultural e a necessidade de proteção dos imóveis e conjuntos urbanos que representam a maneira de ser da cidade, aconteceu com a demolição do colégio Stella Matutina em 1978, que representou o “elemento fundamental que despertou a consciência da comunidade, sobre a importância de tomar-se medidas objetivas nessa área” (PASSAGLIA, 1982:18).



FOTO 01. COLÉGIO STELLA MATUTINA, AUTOR DESCONHECIDO. COLEÇÃO PARTICULAR DE WILSON COURY JABOUR JÚNIOR

Muitos eram os elementos políticos, culturais e sociais relacionados ao patrimônio cultural que se encontravam envoltos ao tempo em que o Stella foi demolido. Primeiro, a cidade de Juiz de Fora já vinha sofrendo, pelo menos desde o início da década de 70, um forte processo de verticalização em seu eixo principal. Como mostram as figuras a seguir, a substituição dos casarões ecléticos, arquitetura típica deste período em Juiz de Fora, pelos arranha-céus, resultou numa drástica descaracterização na imagem física da cidade.



FOTOS 02. AVENIDA BARÃO DO RIO BRANCO, FOTO DIVULGAÇÃO, PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA.

FOTO 03. AVENIDA BARÃO DO RIO BRANCO, AUTOR DESCONHECIDO. COLEÇÃO PARTICULAR DE WILSON COURY JABOUR JÚNIOR

Um segundo elemento foi a campanha maciça de preservação do patrimônio cultural como uma forma de "unidade" nacional realizada na década de 70 pela Fundação Roberto Marinho e que, veiculada diariamente na televisão, através da Rede Globo, atingiu mais de cinquenta milhões de brasileiros. Dessa forma, o tema do patrimônio cultural, muito ligado às capitais ou às cidades coloniais, passa a ser acessível a uma população mais ampla (FALCÃO, 2001), passando a interessar também à imprensa local, que amplia a cobertura do assunto, inclusive de forma mais reflexiva.

Também se travava em Juiz de Fora uma disputa de valores sobre a proteção do patrimônio cultural. De um lado havia um grupo de intelectuais, que dava o suporte ideológico para o processo de renovação ou de destruição, conforme o ponto de vista. Estes baseavam suas argumentações na noção de patrimônio-monumento, uma vez que os imóveis demolidos não apresentavam nenhuma característica histórica ou artística suficientemente convincente para sua proteção.

Por outro lado, havia na cidade um processo de engajamento cultural muito aguçado, bem representado pela família Bracher, que simbolizava uma geração com uma visão de futuro cultural inclusivo. Eles inauguraram a primeira galeria de arte da cidade, a Galeria de Artes Celina Bracher, ponto de referência

para as movimentações artísticas de vanguarda e apoio aos estudantes perseguidos pelo regime militar, que lá encontravam refúgio.

Em relação à proteção do patrimônio cultural, os Bracher perceberam que o passado e a referência dessa cidade estavam desaparecendo sem maior reflexão. O arquiteto e artista plástico Décio Bracher e a artista plástica Nívea Bracher desempenharam um papel fundamental dentro de todo o processo. Décio Bracher, que se notabilizou, entre outras coisas, por retratar demolições, visando criticar o que vinha acontecendo com a cidade, foi um dos pioneiros a reconhecer o ecletismo como um estilo arquitetônico digno de proteção, inserido na identidade de Juiz de Fora. Sua irmã, Nívea Bracher, une-se a esta luta e narra um episódio ocorrido durante a demolição do Colégio Stella Matutina que representa muito bem esse momento.

Na demolição do Stella vi um rapaz que parecia triste, cheguei perto dele e perguntei: "Mas esse Stella era importante para você?". O rapaz respondeu: "Era! Isso aqui é importante, porque eu costumava a passar por aqui todos os dias entregando marmita e eu parava para olhar essa construção bonita."

Isso é que era importante, no momento em que ele passava naquela rua entregando as marmitas, era importante para ele ver o Stella, então essa era a nossa história, era a nossa identidade. Mas como a gente poderia colocar isso na época: "Olha, o Stella é importante porque o camarada que passava aqui com as marmitas... Não dava".

Aos poucos esses conceitos foram se consolidando, esse é o trabalho do artista, mostrar o que não se vê. Depois de dois anos, tivemos a Mascarenhas⁷¹, olha que bonito, é um processo.

Portanto, havia um embate que se dava na esfera dos valores acerca do patrimônio, mas que possuía uma conseqüência direta no mercado imobiliário. Enquanto alguns intelectuais reforçavam o não valor dos imóveis demolidos, outros buscavam ampliar o conceito de patrimônio cultural, dando sentido à história do cotidiano.

Pelo contexto da época, pela proporção dos fatos que vinham acontecendo, pelo conjunto de valores envolvidos, a demolição do Colégio Stella Matutina

⁷¹ A Bernardo Mascarenhas, uma fábrica fechada e situada no centro da cidade, foi objeto de uma campanha "Mascarenhas, meu amor", no início dos anos de 80, que visava lutar pela conservação do prédio. Ela acabou sendo tombada pelo município em 1983. No início foi cogitado transformar seu prédio na sede da administração municipal, mas o movimento conseguiu transformá-lo em uma casa de cultura.

significou a "gota d'água"⁷² dos vários fatores que eclodiram naquele momento, colocando em xeque a administração municipal na gestão do então prefeito Francisco Antônio de Melo Reis (1977-1982).

Após a demolição do Colégio Stella Matutina, dois eventos merecem destaque para a formação da política oficial do patrimônio cultural de Juiz de Fora. Um foi a realização da Primeira Semana de História de Juiz de Fora em 1979, quando uma de suas mesas de debate foi reservada para discussão pertinente às questões do patrimônio cultural. Ali se encontravam o arquiteto Luiz Alberto do Prado Passaglia, representando a Secretária de Patrimônio da cidade de São Paulo, e o arquiteto e artista plástico Décio Bracher.

Um segundo evento foi a exposição "Juiz de Fora-Ontem. Aspectos físico, humano e social", realizado em 1980 pela Pró-Reitoria de Extensão da UFJF, que buscava desfazer a tônica da necessidade da preservação do monumento para a idéia de bem cultural (PASSAGLIA, 1982:20).

Assim, esse movimento começava a buscar que a preservação do patrimônio cultural passasse a ter

(...) a dimensão humana, balizada por um cotidiano aonde a cidade é sentida na sua real dimensão social e cultural, são os parâmetros básicos para a existência e permanência de uma ação neste campo de atuação: a identificação, a valorização e a preservação dos bens culturais de uma cidade (PASSAGLIA, 1982:20).

Dessa forma, a prefeitura observou a necessidade de criar um departamento para cuidar da questão. O Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN/PJF) ficou com a responsabilidade da implementação. Nívea Bracher, chamada para assessorar a organização da política de patrimônio cultural, fez referência à experiência de São Paulo e, com o vínculo criado com o arquiteto Luiz Alberto do Prado Passaglia na Primeira Semana de História da UFJF, convida-o para coordenar a implantação da política de patrimônio em Juiz de Fora.

O processo de implantação da política de patrimônio se inicia nos dois últimos anos da administração do prefeito Mello Reis. Entre seus principais resultados, destacam-se, em 1981, a finalização do levantamento e da identificação

⁷² A imagem da gota d' água foi posta por Luiz Alberto do Prado Passaglia durante a sua entrevista.

dos bens culturais de Juiz de Fora, conhecido como o pré-inventário de Juiz de Fora⁷³ (PASSAGLIA, 1982:20), abrangendo aproximadamente 550 imóveis.

Todavia, o resultado mais importante, que deu início à história institucional-legal da proteção do patrimônio cultural em Juiz de Fora, foi a Lei Municipal nº 6.108, de 13 de janeiro de 1982, primeira norma a reger a proteção do patrimônio cultural do município de Juiz de Fora. A referida lei tratou de quatro importantes institutos: a implementação do tombamento como instrumento de proteção; a possibilidade de isenções fiscais como instrumento de incentivo aos proprietários de bens tombados; a criação da Comissão Técnico-Permanente Cultural (CTPC) como órgão consultivo de formação das diretrizes das políticas públicas para o setor; e a criação do Conselho Consultivo de Proteção ao Patrimônio Cultural, como órgão de consulta do poder executivo local.

A formação da Comissão Permanente Técnico Cultural, com 07 membros, possuía figuras relevantes da vida intelectual e cultural de Juiz de Fora: o então diretor do IPPLAN, Custódio Antônio de Mattos⁷⁴, Luiz Alberto do Prado Passaglia, Nívea Bracher, Rachel Jardim, romancista e memorialista, com atuação na área de Patrimônio Cultural e Urbanismo no Rio de Janeiro, Reginaldo Braga Arcuri, especialista em História do Brasil pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e professor do curso de História da UFJF, Paulo Roberto de Gouvêa Medina, advogado, integrante do quadro jurídico da Prefeitura de Juiz de Fora e Inês Giffoni Passaglia, arquiteta.

Já o conselho consultivo foi formado pelos seguintes órgãos e entidades: Associação Comercial de Juiz de Fora, Ordem dos Advogados do Brasil, Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Juiz de Fora, Centro Industrial de Juiz de Fora, Clube de Engenharia de Juiz de Fora, Câmara Municipal de Juiz de Fora, Universidade Federal de Juiz de Fora e um membro da comunidade. Porém, este conselho nunca se tornou efetivo, resumindo a sua existência à letra da lei e à cerimônia de posse de seus membros. É bem provável que o principal motivo dessa inação do Conselho foi sua competência atribuída pelo art. 11 da Lei nº 6.108/82, *in verbis*:

⁷³ Embora se tratasse, segundo Passaglia, mais de um diagnóstico potencial de "ação a curto, a médio e longo prazo".

⁷⁴ Que futuramente seria prefeito de Juiz de Fora durante o mandato de 1993-1996.

Art. 11 Compete ao Conselho Consultivo:

Opinar e emitir parecer sobre toda e qualquer questão pertinente ao tombamento se consultado pelo prefeito.

Essa consulta, necessariamente motivada, por parte do prefeito para que houvesse a reunião do Conselho nunca ocorreu. Assim, o Conselho nunca funcionou, nem mesmo em assuntos polêmicos nos quais o Conselho podia ser utilizado como legitimador das decisões executivas do poder local, como foi o caso do palácio episcopal ou a Casa do Bispo, que será analisado em seguida.

As reuniões no começo do funcionamento da Comissão Permanente Tecno-Cultural ocorreram de maneira esparsa e com grandes períodos de vacância⁷⁵, até se tornarem mais sistemáticas no início da década de 90.

Porém, mesmo esparsas, essas reuniões foram importantes para assentar algumas diretrizes da política do patrimônio. Um assunto que se tornou presente e representava bem os dilemas tratados pela CPTC foi a luta pela preservação do Palácio Episcopal, ou a Casa do Bispo.

5.1.1 O Caso do Palácio Episcopal

Já na segunda reunião da CPTC, ainda na gestão de Mello Reis, foi proposto e aprovado o tombamento do palácio episcopal, porém este não foi decretado pelo prefeito, ficando a responsabilidade de sua conclusão para a administração seguinte, do então prefeito Tarcísio Delgado (1983-1988).

Na quinta reunião da CPTC, o coordenador da Comissão, Custódio Antônio de Mattos, colocou que havia sérios problemas para se tomar o palácio episcopal – pois a prefeitura havia liberado um alvará de demolição do imóvel, e o bispo entrara com um mandado de segurança para cumpri-lo.

Começava assim uma discussão muito importante, uma vez que alguns conselheiros achavam que o palácio era relevante para a cidade, pois, entre outros argumentos, tratava-se de um imóvel com 100 anos de existência em uma cidade de 130 anos. Outros diziam que isso não podia ser motivo para o tombamento e que o imóvel não apresentava vinculações históricas. A ata da quinta reunião relatou como ocorria a discussão,

⁷⁵ Por exemplo, entre a segunda e a terceira reunião passaram-se 15 meses, entre a terceira e a quarta reunião, nove meses, e entre a oitava reunião e a nona foram-se nove meses, estabilizando-se a partir do final dos anos de 1980.

Dr. Custódio diz que gostaria de discutir a filosofia do tombamento, tendo em vista não ter consciência das razões que o motivam. Pergunta se seriam qualidades intrínsecas? Apenas históricas? E concluem que essas questões esclareceriam a todos os membros da comissão. (ATA, 5ª reunião, 07-12-1985)

Nivea Bracher e Rachel Jardim respondem a esses questionamentos apontando para uma nova visão de história, a história de Juiz de Fora, tendo como base a cultura local.

O advogado do município, Paulo Roberto de Gouvêa Medina, expôs que sua posição na Comissão deveria ser eminentemente jurídica, e, no seu entender, o tombamento é um ato vinculado, na medida em que está adstrito à consideração do valor histórico ou cultural do bem tombado, que o bem em questão não possuía.

Custódio de Mattos relatou aos demais membros da CPTC que o arcebispo procurara o IPPLAN, e, na condição de coordenador da Comissão, comprometeu-se com ele em trazer aos demais membros os argumentos da mitra para que a Comissão concluísse pelo não tombamento. O argumento do arcebispo era que os recursos provenientes da venda do terreno seriam usados para a realização de obras sociais.

Os defensores do tombamento ponderaram que o argumento do Bispo não era válido para a Comissão, uma vez que esta tinha que se preocupar com o patrimônio cultural da cidade.

A prefeitura, nesse caso, se encontrava, portanto, em uma situação muito delicada, pois de um lado havia a decisão da Comissão direcionada à proteção do imóvel, aliada à pressão de um movimento que realizava exposições, vigílias e abaixo-assinados em prol da preservação da Casa do Bispo, mas, do outro lado, se encontravam a mitra e os representantes do mercado imobiliário, que desejavam a demolição do imóvel.

A saída da administração municipal se deu por uma mudança de competência ou de esfera consultiva. Com a edição da Lei Municipal n.º 6.413, de 09 de novembro de 1983, foi criado o Conselho Comunitário Municipal, que funcionava paralelamente à administração municipal. Esse conselho era formado pelos variados seguimentos comunitários da população. Alguns dos entrevistados comentaram que o prefeito possuía uma influência muito grande nas associações comunitárias e, dessa forma, conseguia gerir o Conselho Comunitário.

Assim, a prefeitura, em meados da década de 1980, colocou na pauta do Conselho Comunitário a decisão de preservar, não apenas a Casa do Bispo como também a capela que se situava ao lado do Colégio Stella Matutina, que ainda não havia sido demolida.

Na reunião que decidiria tal polêmica, estavam presentes centenas de pessoas. Entre os defensores da preservação dos imóveis tiveram a palavra Décio e Nívea Bracher, sendo também convidada para colaborar na reunião Sônia Rabelo, uma das maiores especialistas em política de preservação do patrimônio e direito urbanístico do país. Os argumentos dos preservacionistas não convenceram o Conselho Comunitário, que asseverou que a preservação barrava o desenvolvimento da cidade e que as construções gerariam muitos empregos.

Colocada em votação a permissão de demolição da Casa do Bispo e da Capela do Stella, ambas foram aprovadas. Segundo o relato dos Brachers, o resultado da votação foi de mais ou menos trezentos votos a cinco ou a quatro, em favor da demolição.

Assim, em oito de agosto de 1986, quando a Casa do Bispo foi demolida, no mesmo ano, é publicado o decreto n.º 3.621, de 17 de dezembro de 1986, que alterava o regulamento da Comissão, dispondo que "os requerimentos de pedidos de demolição de imóveis, protocolados nos órgãos próprios da Administração Municipal, serão, inicialmente, encaminhados à Secretaria da Comissão Permanente Técnico-Cultural", a fim de serem evitados desencontros administrativos em que houvesse a liberação de alvará de demolição para imóveis protegidos. Como o governo local não parecia disposto a se desgastar com a mitra, levou a votação ao Conselho Comunitário, por outro lado o Decreto n.º 3.621 parece fruto de uma pressão da sociedade organizada para resolução de problemas futuros, pois, a partir de então, a Comissão passou a ser uma das instâncias de permissão para a demolição de um imóvel na cidade de Juiz de Fora, motivo pelo qual o Conselho Comunitário parou de ser utilizado como instância consultiva.

Dessa experiência podem surgir várias questões, como o embate entre o melhor argumento e os interesses instrumentais imediatistas; qual das arenas seria a mais democrática; se alguns temas deveriam ser insulados, entre tantos outros. Porém, estes pontos não serão abordados, pois tal tarefa demandaria um profundo estudo de toda a política da gestão municipal da época, assim como um estudo aprofundado do Conselho Comunitário e seus mecanismos de

funcionamento para que não se cometam injustiças. O que se pretendeu aqui foi retratar o momento histórico pelo qual passou embrionariamente a política de patrimônio.

5.1.2 Dilemas Legais sobre a Política de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora

Em 25 de fevereiro de 1988 foi promulgada a Lei nº 7.282, que substituiu a antiga lei sobre a proteção do patrimônio cultural do Município de Juiz de Fora. A maior mudança foi uma ampliação da formação da Comissão que de 07 passou a contar com 11 membros⁷⁶, todos designados pelo prefeito. Neste período ocorre a estabilização do funcionamento da Comissão.

Quando em julho de 1996 foi finalizado o Inventário do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora,⁷⁷ surgiram os dilemas legais de maior relevância para a política de proteção ao patrimônio cultural de Juiz de Fora. A criação do inventário e a conseqüência, a identificação e a seleção dos bens, cuja preservação era desejável, modifica a prática da preservação, uma vez que para a Comissão a mera inserção de determinado imóvel no inventário já vinculava a sua preservação.

Vários desses imóveis relacionados no inventário se encontravam na área nobre da cidade, o que significa dizer que possuíam um grande apelo para o setor imobiliário enquanto possibilidades de investimento. Como na maioria das cidades, a área central de Juiz de Fora se encontrava congestionada, sem a possibilidade de novos empreendimentos em terrenos não construídos.

⁷⁶ O Diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN), que será o seu Coordenador, o Superintendente da Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA), que será o seu vice-Coordenador, e nove cidadãos de notório saber cultural ou portadores de curso de nível superior.

⁷⁷ Em Juiz de Fora, no ano de 1981, foi realizado um “Pré-inventário do Patrimônio Cultural”, no qual durante os anos posteriores foram aditados vários imóveis (JABOUR JUNIOR, 1999:33). A confecção do “Pré-Inventário” teve a participação de pessoas da cidade ligadas ao tema visando catalogar a partir de amostragem os mais diferentes estilos caracterizadores de épocas históricas da cidade. Fizeram parte da equipe José Carlos Coutinho e Jorge Arbach, ambos arquitetos do IPPLAN, Carlos Henrique Lopes, então coordenador da área do Patrimônio Artístico e Cultural da FUNALFA, e a artista plástica Nívea Bracher (PASSAGLIA, 1982: 20). O “Inventário do Patrimônio Cultural do Município de Juiz de Fora”, aprovado em 1996, foi realizado por uma empresa especializada, a “Século XXX” (JABOUR JUNIOR, 1999:33), e, segundo a própria metodologia, utilizou como informações preliminares as informações do “Pré-Inventário”.

O IPPLAN não tem poderes para intervir no direito de propriedade dos cidadãos, que cumprem com todas as suas obrigações de contribuintes junto ao poder público municipal e são surpreendidos com absurdas violações em seus direitos oriundas do mesmo poder público. Meros estudos realizados pelos servidores de um instituto vinculado ao Poder Público Municipal não têm força para onerar um imóvel, sob a absurda justificativa que estaria num suposto e inexistente Inventário do Patrimônio Cultural, que jamais foi publicamente demonstrado à sociedade [...] esta negativa de autorização para demolição sem respaldo legal e jurídico é ilegal e fere o princípio constitucional do direito de propriedade (PJM, 1996a:4).

Em sua contestação, a Prefeitura apresentou, como argumentações de mérito: a) que o procedimento denegatório encontrava amparo na Lei Municipal nº 7.282/88, art. 4º, IV, que fixava que o instituto da “inventariança do imóvel” era um ato jurídico administrativo perfeitamente capaz de fazer o proprietário aguardar o desfecho do processo tombamento; b) que a valorização histórica, artística, cultural era competência do órgão municipal, não tendo o Poder Judiciário poderes para adentrar no mérito valorativo da questão; c) que o inventário, enquanto um documento público, estava à disposição para consulta de toda população; 4) que essas medidas seriam limitações, impostas pela própria Constituição Federal de 1988, não ferindo, portanto, o direito à propriedade.

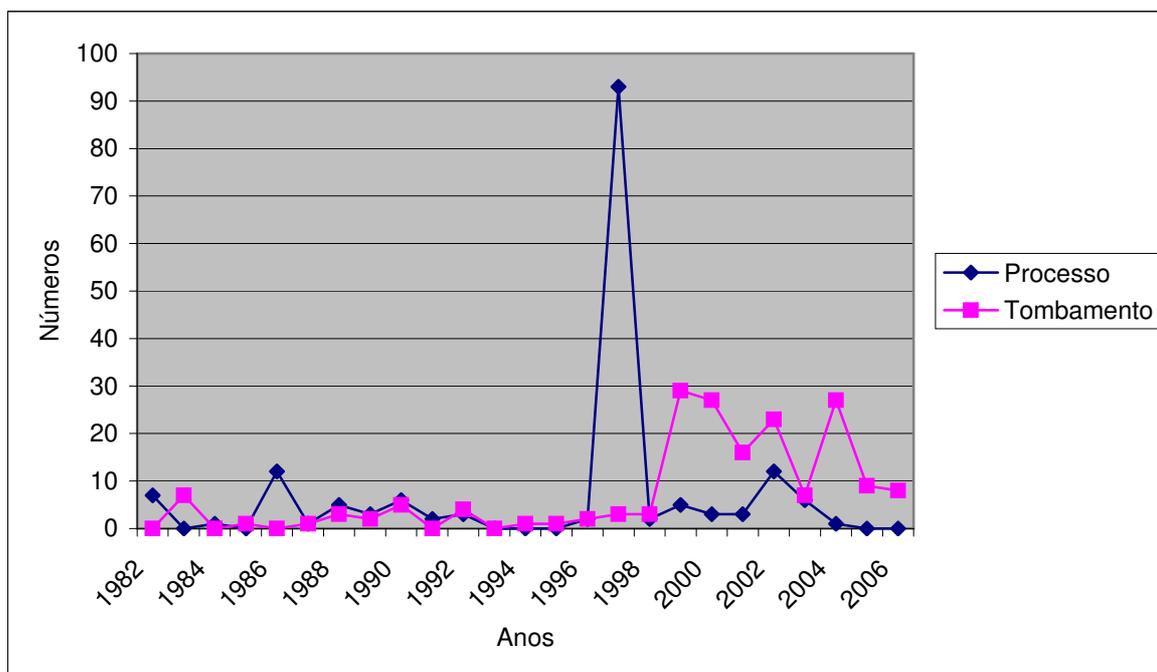
O Ministério Público, no seu parecer, colocou-se contra a Prefeitura, entendendo ser um abuso do poder de polícia que a mera inserção no inventário fosse motivo de limitação à propriedade sem que houvesse abertura do devido processo de tombamento, prejudicando assim a realização do contraditório, deixando o proprietário numa situação de submissão ao poder público sem previsão de prazo legal.

O Poder Judiciário, por seu turno, acolheu o parecer do Ministério Público, assentindo que a mera inclusão de um imóvel no inventário não teria o poder de limitar o direito à propriedade, garantido constitucionalmente, cabendo ao alvedrio do proprietário usufruir do bem da maneira que melhor lhe aprouvesse.

Destarte, entendendo-se que a inventariança não seria um ato administrativo forte o suficiente para proteger o patrimônio, houve, em 1997, por parte da CPTC, o maior número de abertura de processos de tombamento, dos quais 93 (noventa e três) resultaram no efetivo tombamento. Excluído o ano de 1997, a média de abertura de processos por ano no período de 1982 a 2006 foi de

2,96. O gráfico abaixo demonstra como as aberturas de processos que resultaram em tombamento em 1997 difere profundamente de todos os demais anos, fazendo, por conseguinte, com que o número de tombamentos começasse a apresentar um maior desenvolvimento e uma maior constância em suas realizações.

GRÁFICO 01. NÚMERO DE PROCESSOS ABERTO POR TOMBAMENTOS.



Fonte dos dados: Divisão de Patrimônio Cultural - Dipac.

A partir de então, o argumento do Ministério Público caíra por terra, pois agora passa a ocorrer não só processo de tombamento como a devida notificação. As argumentações dos advogados dos proprietários passam a estar centradas na impugnação à proposta de tombamento pela seguinte razão: de acordo com o art. 24, VII, da CF/88, a lei municipal não teria sido acolhida pela Constituição Federal, ou seja, a lei municipal de proteção do patrimônio cultural seria inconstitucional. O juiz da comarca de Juiz de Fora acatou a tese do Ministério Público, passando inclusive a fornecer liminar de demolição.

A Prefeitura de Juiz de Fora prossegue defendendo a constitucionalidade da lei municipal, respaldando-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e em decisão do Supremo Tribunal Federal, colocando ainda que a valoração cultural do bem não é de competência do judiciário, que se deve ater à estrita observância da legalidade do procedimento.

Com as decisões dos tribunais superiores favoráveis à constitucionalidade da lei municipal, cessaram-se os processos contrários ao tombamento, o que gerou ainda mais estabilidade para a política de patrimônio. O curioso foi que até que se estabelecesse uma posição pacífica a esse respeito, o Poder Judiciário foi contra a política de proteção do patrimônio cultural do município.

Quando da instalação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, o município já angariava uma grande experiência na política de preservação ao patrimônio cultural.

5.2 O CONSELHO MUNICIPAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE JUIZ DE FORA – COMPPAC

5.2.1 Os Contornos do COMPPAC

Em 15 de julho de 2004 é publicada uma nova Lei, a de nº 10.777, que dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural do Município de Juiz de Fora, tendo como principal órgão o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (COMPPAC), vinculado à Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA), encarregada da política cultural do município.

Ao COMPPAC⁷⁸ caberá definir as diretrizes da política de preservação do patrimônio cultural do município, porém a sua natureza não é deliberativa em relação ao principal instrumento de proteção: o tombamento. Entretanto, o COMPPAC possui o poder de fiscalizar a execução técnica da FUNALFA, visando a proteção, preservação, vigilância, desenvolvimento de inventários, projetos, atividades culturais, pareceres, relacionados com o patrimônio cultural do município.

A nova lei introduz mudanças importantes na política de proteção do patrimônio cultural. Uma primeira novidade envolve a composição do patrimônio cultural do município de Juiz de Fora, que passa a ser integrado por bens materiais e imateriais, os quais englobam os fatos memoráveis da história do município, do estado ou do país, e também as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver da cidade.

Entretanto, o COMPPAC ainda não conseguiu inovar no que concerne ao conteúdo da sua política de tombamento relativos a bens imóveis, pois a área

⁷⁸ O COMPPAC tem seu apoio técnico e administrativo realizado pela Divisão de Patrimônio Cultural (DIPAC).

central da cidade continua sendo privilegiada no âmbito da preservação. Porém, em relação aos bens imateriais houve uma ruptura com a ideologia monumentalista ao se adotar a proteção de bens portadores de referência da identidade juizforana como: o "apito do meio-dia", a banda Daki e o batuque Afro-Brasileiro de Nelson Silva.

Para evitar os problemas jurídicos anteriormente suscitados, a lei também inova em estabelecer sua conformidade com a lei nacional, o Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937. Embora válida a preocupação, a vinculação da política de proteção do patrimônio cultural com a política urbana possibilita não só o uso dos instrumentos do Estatuto da Cidade, como novas práticas protecionistas dentro dos parâmetros legais.

5.2.2 O Caso do Colégio Magister

É com as características acima abordadas que o COMMPAC terá que enfrentar uma herança da CTPC, seu primeiro grande desafio, o processo de tombamento do Colégio Magister.

O Colégio Magister, um significativo imóvel da cidade, situado na valorizada região central de Juiz de Fora, representante da arquitetura modernista, foi colocado à venda pelos seus herdeiros no ano de 2002, com o valor cogitado em R\$ 1.800.000,00.

A sua localização e o interesse despertado no setor da construção civil pelo terreno da casa fez com que a comunidade cultural de Juiz de Fora, observando a iminência de uma valiosa perda, começasse a se articular para o tombamento do Magister. O imóvel havia sido identificado e catalogado no Inventário do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora, realizado pela empresa Século XXX em 1996, com a indicação de proteção de "declaração de valor documental", que se realiza, como o próprio nome indica, através de um dossiê que compreende a história, a planta e as fotos do imóvel, não abrangendo, entretanto, a proteção contra a demolição.

Visando, assim, proteger o imóvel da demolição, dois pedidos de abertura do processo de tombamento do Magister foram encaminhados à CPTC . O primeiro foi conduzido por Patrícia Adriana Barbosa, historiadora, em 15 de fevereiro de 2002. Uma segunda solicitação partiu, em 19 de fevereiro de 2002, de Gabriel do Santos Rocha, vereador do PT, com o apóio da Câmara Municipal, que aprovou o

envio do pedido de abertura do processo de tombamento para a CPTC, por unanimidade.

Com o processo de número 599/02 aberto, foram a ele anexadas uma dezena de manifestações de apoio à preservação do imóvel, que juntamente com os dois pedidos de abertura sustentavam a preservação com as seguintes motivações: a) o Magister era um importante exemplar da arquitetura modernista, projetado pelo famoso arquiteto de Juiz de Fora, Arthur Arcuri, que incluiu no imóvel painéis de sua autoria e um painel de João Guimarães Vieira, o Guima, jornalista e renomado artista plástico da cidade; b) referia-se, também, à manutenção da qualidade de vida naquela região, uma vez que a casa era um dos poucos pontos de respiro da estreita rua Braz Bernardino, que pela ocupação desordenada gerou um "paredão" de prédios justapostos, sendo o Magister um oásis, que ainda resguardava uma área aberta e arborizada, em meio aquele ambiente urbano sombrio; c) E, finalmente, o Colégio Magister, há vinte e sete anos ali instalado, representava simbolicamente para muitos habitantes da cidade uma relação com a sua própria vida, com a sua formação e o ambiente intelectual em que cresceram.

O imóvel, ainda com o processo de tombamento em curso, foi adquirido pelos empresários locais, Adalberto Salgado e Haroldo Paggi Thees, pelo valor de R\$ 1.800.000,00. Os novos proprietários contrataram a assessoria do arquiteto Paulo Costa de Almeida Barbosa, então professor do departamento de arquitetura da UFJF, que elaborou um laudo favorável ao não tombamento. A peça técnica foi utilizada como fonte de argumentação para a "impugnação da proposta de tombamento" no processo administrativo.

O raciocínio utilizado no laudo com a finalidade de rebater as posições favoráveis à preservação eram: a) quando o projeto da casa em questão havia sido finalizado, a concepção modernista de Arthur Arcuri já estava consolidada em vários outros projetos, sendo que o imóvel não representava nenhuma inovação ou avanço arquitetônico em relação à cidade; b) como o conjunto urbano contextualizado deve prevalecer ao imóvel isolado, como o laudo defendia ser o caso do Magister, a melhor alternativa seria direcionar a proteção ao bairro Bom Pastor, espaço que apresenta várias produções modernistas de Arthur Arcuri; c) em relação à perda da qualidade de vida pela urbanização desordenada e pela verticalização da rua Braz Bernardino, que lhe conferiam um aspecto sombrio, não seria o tombamento o instituto jurídico adequado para tratar do problema, mas sim a lei de uso e ocupação

do solo, uma vez que o tombamento não pode ser instrumento regulador da verticalização da cidade; d) o imóvel em questão não possui as características necessárias citadas na lei para ser objeto de tombamento: valor cultural, histórico, etnográfico, paleográfico bibliográfico, artístico, arquitetônico paisagístico ou ambiental; e) em relação ao aspecto simbólico do Colégio, a impugnação, calcada no laudo técnico, desvincula a edificação da instituição, expondo que a história do Magister e toda sua representação para a cidade não se confundiam com a figura do imóvel. Logo, por essa última premissa, o imóvel não possuía nenhum poder evocativo da memória, da identidade, da referência para os cidadãos de Juiz de Fora.

Com esses argumentos em pauta foi colocada em votação, na reunião da CPTC de 19 de novembro de 2002, a proposta de tombamento do Magister. Com dois votos contra do setor do mercado imobiliário, duas abstenções e seis votos favoráveis, o tombamento foi aprovado pela Comissão, faltando para o desfecho do processo administração apenas a decisão do prefeito, Tarcísio Delgado, que estava em seu terceiro mandato (2001-2004).

Diante deste quadro, em que o setor imobiliário pressionava pelo uso do terreno para a construção civil e que, por outro lado, já contava com uma decisão favorável ao tombamento tomada pela CPTC, uma comissão institucional de caráter consultivo com grande legitimidade técnica e política, o prefeito optou por uma solução tangencial. Em 18 de fevereiro de 2003, devolveu o processo à CPTC, antecessora do atual COMPPAC, solicitando o seu encerramento, alegando problemas processuais como a delimitação do objeto, e requerendo abertura de um outro.

Ocorre que esta decisão do Executivo municipal não observou os preceitos legais em vigor impostos pelo art. 15, da Lei nº 7.282/88, que determina, em seus parágrafos, que o prefeito, após dar vista da deliberação ao proprietário do bem para que apresente memorial, decidirá decretando ou não o tombamento, podendo, apenas e tão-somente, determinar a devolução dos autos à Comissão Permanente Técnico-Cultural para a realização de novas diligências.

Não satisfeita com esta decisão, a ONG Cidade Viva, criada para lutar pela proteção do prédio do Colégio Magister, impetrou um mandado de segurança com pedido de liminar contra o ato do prefeito, que foi deferida pela justiça, impedindo a demolição do imóvel.

As similitudes com os fatos ocorridos no processo de tombamento da Casa do Bispo, analisado anteriormente, são surpreendentes: foram os mesmos atores pressionando o mesmo prefeito, que, da mesma forma, não se manifestou acerca do tombamento já aprovado pela comissão modificando arbitrariamente a competência consultiva para o Conselho Comunitário Municipal, sobre o qual detinha grande influência política, tão-somente para reverter o referido caso. Voltando, logo depois, como se viu, a reinstaurar a competência original da mencionada Comissão.

Em 2003 foi aberto um novo processo de proposta de tombamento para analisar o caso do Magister. A votação em relação à nova proposta ocorreu somente em 08 de novembro de 2004, já na vigência da Lei municipal nº 10.777/04, estando em funcionamento o COMPPAC.

Desta feita, necessitando de sete votos para atingir a maioria absoluta para a aprovação do tombamento, o resultado foi o de seis votos favoráveis, três abstenções e três contrários. Assim, nesta votação, o tombamento não foi aprovado. Os votos contrários foram dados pelo Clube de Engenharia de Juiz de Fora, pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Juiz de Fora (SINDUSCON-JF) e pela União Juizforana de Bairros e Distritos (UNIJF). Destaque-se que os seis membros do COMPPAC, que estavam presentes na votação anteriormente realizada pela CPTC, repetiram seus votos: dois contra, uma abstenção e três favoráveis.

Várias tentativas foram realizadas para que o prédio do Magister não fosse demolido. Foi impetrado um outro mandado de segurança, abriu-se um processo de tombamento estadual. Entretanto, nada foi o suficiente para impedir a demolição. A Secretaria de Política Urbana, já na gestão de Carlos Alberto Bejani (2005-2008), expediu um alvará de demolição baseado no parecer da Procuradoria Municipal e o Magister foi ao chão no dia 23 de julho de 2005.

A Secretaria de Política Urbana alegou que o mandado de segurança já havia sido indeferido, que havia entrado em contato com o IEPHA, que, por sua vez, informou não haver processo de tombamento sobre o bem e que, por fim, a obrigatoriedade da aprovação da demolição por parte do COMPPAC havia sido tácita ao não aprovar expressamente o tombamento.

Desse caso paradigmático é possível realizar uma análise entre a ação comunicativa e a escolha racional.

Inicialmente sobressai a percepção de que ordinariamente as decisões do prefeito acerca do tombamento seguem o parecer do COMPPAC demonstrando

assim a prevalência da lógica argumentativa, ou seja, a via comunicativa não é negligenciada, principalmente quando institucionalizada.

Por outro lado, também é nítido que a ação comunicativa perde espaço frente a casos extremos em que fortes interesses de mercado, de apoio político entram em cena.

Ainda assim vale destacar que com a institucionalização da política pública de patrimônio cultural em Juiz de Fora, a importância do discurso e do argumento foi mitigada, mas não completamente exaurida, pois nem no processo da Casa do Bispo, nem do Colégio Magister, o governo local optou por adotar uma posição contrária à decisão da Comissão ou do Conselho, apesar da legislação, em ambos os casos, lhe outorgar o poder de indeferir o tombamento.

Com isso, o prefeito deixou de testar uma possibilidade que, provavelmente, teria um alto custo político. Não obstante isso, o jogo foi levado ao limite, enfraquecendo a legitimidade da participação, porém não aniquilando seu aspecto institucional.

Tanto é assim que os instrumentos utilizados pelo prefeito na solução dos dilemas apresentados em cada processo foram também argumentativos e institucionais.

No caso do Palácio Episcopal, o argumento trazido pelo prefeito para transferir a decisão para outra esfera de competência (Conselho Comunitário Municipal) envolvia, na verdade, a transferência para uma arena mais abrangente na representação dos interesses da cidade. Não se pode olvidar que nesta arena a administração municipal detinha larga ingerência.

Já no caso do Colégio Magister, o prefeito trabalhou com argumentos jurídicos (questões de âmbito processual) para extinguir o processo, muito embora, a legislação pertinente ao tombamento só lhe permitisse tomar três atitudes: a) decidir pelo tombamento; b) decidir pelo não tombamento; ou c) solicitar a realização de novas diligências com a finalidade de melhor fundamentar sua decisão sobre o tombamento do imóvel ou não.

Em suas argumentações, o prefeito defendeu que a decisão por ele tomada se enquadrava como um pedido de realização de diligência.

Em suma, o governo municipal demonstrou não estar confortável para decidir de forma exclusivamente instrumental, embora o tenha feito a partir de pressupostos argumentativos.

Quando Habermas atenta para o conceito da coerção procedimental saudável, ele o insere num contexto de formação de legitimidade, o que obviamente não ocorreu nos casos acima mencionados, em decorrência da falta uma solução consensual que enfraqueceu a participação dentro da Comissão e do COMPPAC. Em última instância, os interesses de bastidores fizeram com que a decisão tivesse uma natureza racional-instrumental.

Este tipo de ação não foi exclusivo da gestão de Tarcísio Delgado. Nesse sentido, a liberação do alvará de demolição do Colégio Magister, ocorrida em 2005 na gestão de Carlos Alberto Bejani, resguardou-se num parecer jurídico da Procuradoria Municipal. Nota-se, portanto, que este parecer serviu de meio legitimador para uma ação instrumental que favoreceu os setores do mercado imobiliário, representantes de um importante apoio político e, por isso, possuidores de um privilegiado canal de comunicação com o prefeito.

Com atitudes como essas, o governo municipal aponta para os seus representantes qual é o interesse da administração central, ou seja, através de uma pressão velada, indireta, mas absolutamente forte. Outros casos, como o voto contrário da União Juizforana de Bairros e Distritos (UNIJF), demonstram a baixa relevância da preservação do patrimônio na agenda deste grupo social em face de ganhos instrumentais futuros, como os bens públicos de uso coletivo, que podem fazer com que esse setor apóie o prefeito.

Por fim, cabe frisar que a política institucionalizada de proteção ao patrimônio cultural, apesar da ação incisiva do governo municipal nos casos extremos, representa, de forma geral, um avanço, pois obriga de certa maneira que os atores envolvidos se posicionem publicamente se responsabilizando pelos resultados.

Portanto, é importante observar quais são as características do COMPPAC para melhor compreensão da sua atuação dentro deste contexto, das suas possibilidades e seus limites.

5.2.3 A Formação do COMPPAC

O Conselho de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Juiz de Fora é composto por 13 membros⁷⁹, com a seguinte formação: a) o superintendente da FUNALFA, que por lei, ocupa a presidência do Conselho; b) um vereador, que representará a Câmara Municipal; c) cinco membros indicados pelo prefeito, que muito embora a lei não especifique, até agora foram representantes ou membros de órgãos da prefeitura; d) seis membros indicados por entidades, associações ou organizações da sociedade civil, sendo estas de livre nomeação do prefeito, que deve apenas tomar o cuidado de escolher entre entidades ligadas à questão do patrimônio cultural, planejamento urbano ou áreas afins. Aqui, o poder do Executivo Municipal de indicar as associações da sociedade civil que devem participar do Conselho aumenta substancialmente a capacidade da prefeitura de influir (de forma indireta) no processo de escolha dos representantes destas entidades.

Atualmente a composição do Conselho está assim definida: a) o superintendente da FUNALFA, como presidente do COMPPAC; b) os cinco membros da prefeitura, que representam as Secretarias: de Governo e Articulação Institucional (SGAI), de Política Urbana (SPU), de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE), de Administração e Recursos Humanos (SARH), e a Procuradoria Geral do Município (PGM); c) as seis entidades representantes da sociedade, que são o Instituto Histórico e Geográfico de Juiz de Fora (IHGJF), o Clube de Engenharia de Juiz de Fora, o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Juiz de Fora (SINDUSCON-JF), a União Juizforana de Bairros e Distritos (UNIJF), o Departamento de Arquitetura da Faculdade de Engenharia da Universidade Federal de Juiz de Fora e o Instituto de Arquitetos do Brasil/Núcleo de Juiz de Fora (IAB/JF); d) e, por fim, um membro da Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Escolhidos os cinco membros pelo prefeito (representantes do poder público), mais o superintendente da FUNALFA e os seis membros indicados pelas entidades da sociedade civil, atinge-se a paridade no COMPPAC. O universo de pesquisa deste trabalho, realizado através da aplicação de questionários, englobou as 13 entidades formadoras do Conselho, cabendo ressaltar que todas as entidades

⁷⁹ O mandato dos conselheiros escolhidos pelo prefeito, pelas entidades e pela Câmara Municipal é de dois anos, admitida sua recondução.

da sociedade civil continuaram com representação no segundo mandato do COMPPAC, reforçando os dados obtidos. Tais dados serão apresentados em percentuais, porém, apesar de envolver todas as entidades, houve algumas perguntas que determinados conselheiros não se dispuseram, ou não sabiam como responder, gerando nesse caso *missing values*.

A presente pesquisa foi realizado na gestão de Carlos Alberto Bejani (2005-2008). Para fins metodológicos, os dados analisados adiante consideram a existência de dois blocos dentro do COMPPAC: o "Executivo Municipal", cuja frequência é de 06 membros, formado pelos cinco membros de livre escolha do prefeito e pelo superintendente da FUNALFA, e o "Outros" com a frequência de 07 membros, formado pela sociedade civil organizada, mais o representante da UFJF e o representante da Câmara Municipal⁸⁰.

Ao serem questionados acerca da constituição do Conselho, mais especificamente sobre "como foi escolhido o representante da sua organização", a resposta de 57,1% dos representantes do setor "Outros" foi de que a escolha partiu de reunião com a direção ou com o departamento dos quais fazem parte, sendo que 28,6% foram escolhidos pelo presidente da sua instituição, e 14,3% foram escolhidos em assembléia, ou fórum específico. A maioria dos membros do setor "Outros", ao serem escolhidos em reuniões da direção ou fóruns específicos, revela que a influência do prefeito é realizada de forma indireta, uma vez que há deliberação na própria entidade para a escolha do representante.

Já 66,7% dos representantes do governo foram escolhidos pelo prefeito ou pelo secretário da pasta ao qual estão vinculados. No que diz respeito ao superintendente da FUNALFA, sua participação vem prevista em lei. Apenas um conselheiro (16,7%) colocou que a sua escolha se deu por sua história pessoal. Tais dados demonstram que a prefeitura exerce uma grande influência na escolha de seus representantes.

A diversidade social da atual formação do COMPPAC vem associada a uma outra novidade referente à ocupação das cadeiras do Conselho. Na antiga forma da Comissão, os membros eram indivíduos escolhidos por características próprias, por exemplo, o "notório saber" que carregavam consigo, tendo sido minimizado com a Lei municipal nº7.282 - de 25 de fevereiro de 1988. Já no formato

⁸⁰ Todas as tabelas e percentagens posteriores relacionadas ao texto serão calculadas pela frequência de 13 membros.

do Conselho, os participantes são atores coletivos, sendo a temática e os interesses organizados da cidade os elementos chave de escolha.

Contudo, em ambos os casos, pode-se facilmente obter uma leitura elitista: a Comissão, por entender que poucos são capazes de decodificar o patrimônio cultural; e o Conselho, por eliminar da participação os indivíduos e setores da sociedade com pouca capacidade de organização.

No caso do COMPPAC, como será detalhado mais adiante, o perfil de seus conselheiros tanto no que se refere à alta renda, à elevada escolaridade, parece diferir em muito do restante da sociedade brasileira, o que pode, em princípio, ensejar uma interpretação calcada no paradigma elitista⁸¹, na qual tais características afetariam na capacidade dos conselheiros de perceber os interesses de outros setores e indivíduos sem ou com menores aptidões técnicas, e/ou sem uma maior aptidão organizativa, levando a um agravamento na patologia da representação.

Todavia, outros paradigmas são possíveis, para uma visão não elitista, na qual a representação do Conselho é vista como ampliada ou neocorporativa, além de mais inclusiva. O que se pode pensar para a inclusão dos que se encontram fora da representação do Conselho são mecanismos capazes de agregar os interesses dispersos aos interesses mais organizados, ou seja, a ampliação das representações já consolidadas. Mesmo porque, alguns interessados só existirão face às deliberações do órgão decisório, como é o caso dos proprietários de imóveis tombados.

Os sujeitos atingidos pelas decisões coletivizadas precisam se sentir de alguma forma inseridos no processo, devendo ser, por essa razão, representados de alguma maneira. A resposta de uma representação democrática, consensual e inclusiva se torna da maior importância. Mecanismos de uma representação derivada, como a escolha dos conselheiros por plenárias abertas a outras entidades, a publicidade dos debates, o direito à voz nas reuniões, podem servir para esse propósito. A representação ampliada, dessa forma, também aumenta o elemento político das deliberações.

⁸¹ O termo elitista aqui considerado não é o da perspectiva de classe ou marxista, mas de especialistas, que detêm um conhecimento específico (como elaborado no capítulo sobre o patrimônio cultural).

(...) 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, 1999:6).

Nesse passo, uma fragilidade enfrentada pelo COMPPAC é a forma de escolha dos seus membros que, à exceção do representante da Câmara de Vereadores, é, em última instância, influenciada, mesmo que indiretamente, pelo prefeito.

Como abordado anteriormente, a livre escolha das entidades representativas da sociedade organizada a cargo do Executivo local, embora apresente um viés mais autoritário, não impossibilita a representação ou a participação, tanto que quando demandados sobre "qual a sua opinião sobre a representatividade das entidades/instituições que compõem o Conselho Municipal", 85,7% dos membros do COMPPAC, que não são ligados ao Executivo Municipal, compartilham a idéia de que as entidades formadoras do conselho são razoavelmente (média) representativas dos setores sociais existentes, enquanto 80% dos representantes do Executivo Municipal consideram a representatividade média ou alta.

TABELA 01. REPRESENTATIVIDADE DAS ENTIDADES POR SETOR DE REPRESENTAÇÃO, 2006

Setores	Representatividade das entidades					
	Baixa		Média		Alta	
	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Executivo Municipal	20	1	40	2	40	2
Outros	14,3	1	85,7	6	-	-
Total	16,7	2	66,7	8	16,7	2

Tabela elaborada a partir de pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora. Mestrado em Ciências Sociais /UFJF, 2006.

Com a escolha da maioria dos conselheiros cabendo ao prefeito, e indiretamente às entidades por ele escolhidas, sem que haja uma plenária em que

se possam discutir as diretrizes da política pública e escolher os representantes, vários atores importantes acabam ficando à margem do processo.

A título exemplificativo de relevantes representantes que não são incluídos no debate institucional, tem-se: a *Permeiar*, uma organização não governamental que trata da divulgação, preservação e restauração do patrimônio cultural no município e o *Instituto Metodista Granbery*, que possui um curso de especialização em gestão do patrimônio cultural. Note-se, portanto, que as possibilidades de participação poderiam ser maiores com a articulação da sociedade civil incluindo novos atores.

Outra possibilidade de inclusão seria que atores sem participação direta pudessem ser representados de maneira derivada por algumas das entidades da sociedade organizada com assento no Conselho. Assim, por exemplo, os preservacionistas militantes poderiam encaminhar suas demandas através do Instituto Histórico e Geográfico de Juiz de Fora (IHGJF), do Departamento de Arquitetura da Faculdade de Engenharia da Universidade Federal de Juiz de Fora ou, ainda, do Instituto de Arquitetos do Brasil/Núcleo de Juiz de Fora (IAB/JF). Em contraposição, aqueles que se sentissem prejudicados pela política de patrimônio poderiam ver no Sindicato da Indústria da Construção Civil de Juiz de Fora (SINDUSCON-JF), e no Clube de Engenharia de Juiz de Fora, parceiros na defesa de seus interesses. Não se pode olvidar que os setores sociais não representados poderiam recorrer ao representante da Câmara Municipal para defender sua posição no Conselho.

Aliás, como há virtual consenso na sociedade de que a questão do patrimônio cultural é altamente especializada se comparada a outros temas de competência dos conselhos tradicionais, pode ser de maior eficiência para a defesa de interesses de alguns setores, não ter representação própria, mas sim apoiar-se naquelas já existentes que possuem legitimidade tanto junto as várias instâncias do poder público (executivo, legislativo e judiciário), como nas entidades da sociedade organizada (associações profissionais, mídia etc).

5.2.4 O Perfil dos Conselheiros do COMPPAC

Em relação ao perfil dos conselheiros, dentre os 13 membros do COMPPAC, o mais velho possui 54 anos e o mais novo 37 anos, ficando a média etária em torno de 46 anos. Todos estão inseridos no mercado de trabalho. A

maioria dos conselheiros (61%) é casada⁸². Quanto à religião, 53,8% se apresentam como católicos, enquanto 38,5% se declaram espíritas kardecistas, não sendo citadas outras religiões. No que concerne ao gênero, 69,2% são do sexo masculino, enquanto 30,8% são mulheres.

Porém, o que mais chama a atenção é a alta escolaridade e renda que os conselheiros do COMPPAC possuem. Pode-se observar que, dos treze conselheiros, 92,3% apresentam uma alta escolaridade, sendo que: quatro possuem curso superior, cinco já fizeram algum tipo de especialização. Em relação à pós-graduação *stricto sensu*, dois concluíram o mestrado e um o doutorado. Sobre a renda, é possível verificar que 23,1% percebem uma renda mensal entre R\$ 2.000,00 e R\$ 3.000,00, enquanto 69,2 % ganham acima de R\$ 3.000,00.

TABELA 02. ESCOLARIDADE E RENDA DOS CONSELHEIROS POR SETOR DE REPRESENTAÇÃO, 2006

Setores	Escolaridade				Renda					
	Média		Alta		Baixa		Média		Alta	
	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Executivo	-	-	100	6	-	-	16,7	1	83,3	5
Municipal										
Outros	14,3	1	85,7	6	14,3	1	28,6	2	57,1	4
Total	7,7	1	92,3	12	7,7	1	23,1	3	69,2	9

Tabela elaborada a partir de pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora. Mestrado em Ciências Sociais /UFJF, 2006.

Escolaridade: a) baixa: até 1º grau completo; b) média: até 2º grau completo; c) alta: até pós-graduação.

Renda: a) baixa: até R\$ 1.000,00; b) média: acima de R\$ 2.000 e até R\$ 3.000,00; c) alta: acima de R\$ 3.000,00

Ao observar as características pessoais dos membros do COMPPAC quanto à escolaridade e a renda, constata-se que os mesmos não refletem a sociedade brasileira ou juizforana, porém isso não chega a causar surpresa, uma vez que pesquisas anteriores, que utilizaram o mesmo questionário, demonstraram que os conselheiros, via de regra, possuem uma maior escolaridade e uma maior renda, em relação à média da população.

Os dados compilados de quatro capitais brasileiras⁸³ (Belém, Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo) demonstram que 43,8% dos

⁸² Também consideramos a união estável como casamento.

⁸³ Esta pesquisa fez parte do projeto Metrôpoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana, coordenado pelo IPPUR/UFRJ, FASE, PUC/BH e PUC/SP, no âmbito do Programa de Apoio aos Núcleos de Excelência (Pronex).

conselheiros recebem rendimentos acima de 05 salários mínimos, e, destes, 19,4% possuem uma renda acima de 10 salários mínimos. Acerca da escolaridade, a pesquisa realizada nessas capitais demonstrou que 43,9% dos conselheiros possuem uma alta escolaridade (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004).

No COMPPAC, como em outros conselhos, a alta renda e a elevada escolaridade possuem relação com uma maior participação e associativismo. Assim, os setores ligados a maior renda e escolaridade possuem um espaço privilegiado para se representarem junto ao Poder Público. Organismos como os conselhos devem tentar utilizar esse restrito potencial a fim de aumentar a representação da sociedade.

5.2.5 O Funcionamento do COMPPAC

No que tange ao seu funcionamento, o conselho se reúne ordinariamente uma vez ao mês, podendo ser convocado extraordinariamente quando necessário. Os temas mais comuns a serem deliberados no COMPPAC são: a permissão de demolições, a isenção de IPTU para imóveis tombados, a liberação do uso dos espaços públicos (praças, calçadão) para eventos organizados pela sociedade e o tombamento. A proposta de pauta é feita pelo chefe da Divisão de Patrimônio Cultural (DIPAC), porém todos os membros possuem liberdade para incluir itens na pauta.

Na prática, a então superintendente da FUNALFA, durante o ano de 2006, delegou ao chefe da DIPAC a presidência das reuniões do COMPPAC, uma vez que este vivencia no seu cotidiano as questões que estarão em pauta.

Saliente-se que o chefe da DIPAC tem assento no Conselho como representante do IAB, o que pode gerar certa confusão. É praxe de alguns conselhos vetar a participação de pessoas que possuem cargos no governo na representação da sociedade, porém isto não se deu na legislação municipal de proteção do patrimônio cultural de Juiz de Fora. Assim, o prefeito escolhe a entidade e esta é livre para escolher seu representante, inclusive dentro do quadro do governo municipal.

Nas observações realizadas, esta escolha não tem prejudicado o funcionamento do Conselho; pelo contrário, tanto os participantes da sociedade civil, como os do setor imobiliário enxergam no chefe do DIPAC um defensor da política de preservação. Vêem-no também como um grande facilitador das negociações,

uma vez que, por chefiar a DIPAC, acaba por observar os pontos de estrangulamento das negociações e dinamizando o DIPAC para resolvê-los, sem deixar de possuir uma postura preservacionista, como é da essência do IAB.

Ainda sobre a reunião do COMPPAC, não existe na Lei nº 10.777 nada que disponha como esta deva ser realizada, se fechada ou aberta para ouvintes, ou se é possível que a população se manifeste com direito à voz. Na prática, o COMPPAC tem aceitado participações tanto de ouvintes, como ocorreu com o pesquisador do presente trabalho, como também a participação com direito à voz, quando se trata de uma demanda específica.

Contudo, não foi observado um padrão igualitário no tratamento entre os demandantes. Por exemplo, no caso da empresa de telefonia TIM, foi requisitada a permissão para a colocação de placas sem especificação legal e de adesivos em todas as janelas da loja situada na rua Halfeld, que formariam um grande *outdoor*. Em contrapartida, a TIM ofereceu a recuperação do painel "As quatro Estações", de Cândido Portinari, que se encontra ao lado da loja. Os conselheiros ouviram a demanda e pediram licença aos representantes da TIM para que pudessem deliberar, o pedido da TIM foi indeferido.

Em outro caso, um representante de uma associação de defesa da memória ferroviária participou da reunião argumentando favoravelmente ao tombamento do Trem Xangai (locomotiva e carros de passageiros), porém não foi solicitado a ele que deixasse a sala para a deliberação. Durante as discussões, muitos pontos foram levantados, como, por exemplo, se seria juridicamente possível o tombamento de um bem que não se encontrava no município, bem como onde seriam guardados a locomotiva e os vagões. A contínua intervenção do representante da instituição, detentor de um conhecimento prévio acerca de outros tombamentos da mesma natureza, foi decisiva para que o tombamento ocorresse.

Observe-se que a afinidade ou a importância para agenda do tema determina de certa forma o rumo da participação dentro da reunião. No primeiro caso a aversão dos preservacionistas ao tema e a sua não prioridade para os setores ligados ao mercado imobiliário fizeram com que os demandantes tivessem direito à voz, mas não a participar do debate.

Já no segundo caso, o tema se mostrava relevante para os preservacionistas, mas não era de interesse para o setor imobiliário, logo a participação se estendeu aos debates.

Outra possibilidade de se entender o comportamento paradoxal (ou aparentemente paradoxal) dos conselheiros diante desses dois casos seria de que no segundo (Trem Xangai) o demandante poderia ter sido considerado um especialista no tema capaz de aportar informações estratégicas, que extrapolariam a mera defesa de seus interesses e valores pessoais.

O fato de a lei nada prever como deva ocorrer a participação na reunião leva a duas proposições. Uma primeira trata da diretriz da política urbana em relação à participação da população na gestão democrática da cidade, e uma segunda aborda a importância da publicidade como forma de retro-alimentação da esfera pública.

É correto imaginar que uma reunião aberta à participação possui um caráter mais democrático, mas é evidente que, para ser democrática, a participação deve ser minimamente institucionalizada, ou seja, não se trata de negar inovações, mas de se estabelecer regras quanto às possibilidades e os limites da participação. Em conversas e durante as entrevistas semi-estruturadas com conselheiros, foi possível verificar que, ao serem demandados sobre a pertinência ou não da abertura ao público da reunião, eles não demonstram nenhum obstáculo à abertura institucional, desde que este tipo de participação venha a ser regulamentado.

Uma possibilidade na reunião aberta seria estabelecer a participação como direito minimamente formalizado, garantindo o universalismo de procedimentos, de modo que quem dela participasse soubesse de antemão qual tratamento que lhe seria dispensado, bem como tivesse a presunção de que outros receberiam um tratamento similar.

Uma segunda proposição relativa à reunião é a influência da publicidade na democratização da participação. O formato institucional do conselho destaca um aspecto ao qual Habermas deu importância: a coerção procedimental saudável. Afinal, o constante debate entre os membros gera uma certa limitação das propostas e argumentos. Todavia a publicidade não só das informações, mas do debate, é de fundamental importância para o processo democrático, e dessa forma esclarecer quem é quem dentro do conselho, como se realizaram os argumentos, quem foi favorável ou contra determinada proposta. É uma forma de reprodução da esfera pública e de fortalecimento do caráter ilocutório das posições tomadas na deliberação, que faz com que um participante sem representação possa entender a dinâmica do conselho, sendo facilitada a identificação com um representante e a

aproximação dos setores que mais se assemelham aos seus interesses. Um outro exemplo de ampliação da representação pode ser observado no caso de espaços públicos protegidos, nos quais a permissão para o seu uso deve passar pelo COMPPAC. Assim, mesmo não tendo interesse direto no evento, um conselheiro pode auxiliar determinada organização a obter a permissão de uso.

Para os conselheiros do COMPPAC, a publicidade parece ser um pressuposto fundamental, tanto que ao serem indagados "na sua opinião, quais os principais resultados do funcionamento do conselho do qual o Sr.(a) participa?", a resposta mais pontuada foi a democratização das decisões relativas à política municipal. Logo após, aparecem com a mesma pontuação: a democratização da informação, o aumento de diálogo entre o Poder Público e a sociedade e a melhoria na qualidade de vida do município.

Pode-se notar, pela tabela abaixo, que os resultados do Conselho foram muito mais significativos, em relação à democratização, para o setor "Outros", demonstrando assim como se faz necessária a participação para a inovação de uma nova forma de fazer política. Cabe destacar também a importância dada pelos representantes do Executivo Municipal à resposta do controle público sobre as decisões da prefeitura, que pode demonstrar a busca por responsividade e legitimidade das decisões do governo local.

TABELA 03. PRINCIPAIS RESULTADOS DO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO POR SETOR DE REPRESENTAÇÃO, 2006

Resultados da atuação do Conselho	Executivo Municipal		Outros		Total	
	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Melhoria da qualidade de vida do município	-	-	57,1	4	33,3	4
Democratização das informações	20	1	42,9	3	33,3	4
Democratização das decisões relativas à política municipal	40	2	57,1	4	50	6
Controle social sobre as decisões da prefeitura	40	2	14,3	1	25	3
Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município	20	1	28,6	2	25	3
Capacitação dos membros do Conselho	-	-	-	-	-	-
Aumento da representatividade das instituições sociais	-	-	28,6	2	16,7	2
Aumento do diálogo entre Poder Público e Sociedade	20	1	42,9	3	33,3	4

Tabela elaborada a partir de pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora. Mestrado em Ciências Sociais /UFJF, 2006. (Múltipla marcação)

Ainda sobre a publicidade, foi questionado aos conselheiros: "quais são os canais utilizados pela sua instituição para discutir e avaliar a sua atuação nas reuniões do Conselho?". A resposta de 41,7% dos conselheiros foi que não havia

nenhum tipo de canal para a avaliação da sua atuação, já 58,3% dos conselheiros declararam que suas instituições utilizavam algum mecanismo de avaliação.

Um dado de relevo é que 80% dos membros do Executivo Municipal colocam as reuniões com a direção da secretaria a qual estão vinculados como canais de avaliação da sua atuação, enquanto o setor "Outros" apresenta um índice de avaliação de 57,2%, com os canais divididos entre reunião de direção e reunião periódica de membros, tal índice indica que não existe uma relação direta entre a avaliação e a atuação dos membros e seus setores de origem. A tabela abaixo mostra quais são os canais mais utilizados.

TABELA 04. CANAIS DE AVALIAÇÃO DAS ENTIDADES PARA A ATUAÇÃO DE SEUS REPRESENTANTES POR SETOR DE REPRESENTAÇÃO, 2006

Utiliza-se desses modos de avaliação?	Executivo Municipal		Outros		Total	
	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Reunião da direção	80	4	28,6	2	50	6
Reunião periódica membros	20	1	28,6	2	25	3
Plenárias	20	1	-	-	8,3	1
Nenhum	40	2	42,9	3	41,7	5

Tabela elaborada a partir de pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora. Mestrado em Ciências Sociais /UFJF, 2006. Múltipla marcação.

O nível de informação dos conselheiros, tendo em vista o caráter técnico e argumentativo do COMPPAC, é um elemento estratégico para as deliberações. Para 66,7% dos conselheiros a FUNALFA fornece regularmente informações para a tomada de decisões, mesmo assim, 75% dos conselheiros afirmam buscar outras fontes de informação além das fornecidas pela FUNALFA. As fontes mais citadas foram: a prefeitura (66,7%); os jornais, revistas e rádio (55,6%) e a organização da qual o conselheiro faz parte (44,4%).

A busca por novas informações demonstra como é importante tal recurso para estabelecer o processo deliberativo, sendo que dentre os membros do setor "Outros", 71,4% procuram novas fontes de informação, ao passo que dentre os representantes do Executivo Municipal o percentual sobe para 80,0%, demonstrando ser este um ponto estratégico para ambos os setores.

5.2.6 A Relação dos Grupos de Interesses dentro do COMPPAC

Uma primeira discussão a ser abordada referente a grupos de interesses ou grupos de poder dentro do Conselho é a observação da percepção

dos seus membros sobre a existência ou não de um equilíbrio de forças entre a prefeitura e os demais setores. Essa variável indica como os setores percebem a capacidade institucional de articular consensos via argumentação entre os diversos interesses e valores Executivo Municipal/Outros envolvidos na deliberação.

No COMPPAC as percepções sobre a presença deste equilíbrio não são as mesmas em cada grupo. Enquanto todos os membros do Executivo Municipal entrevistados afirmaram haver equilíbrio, na ala dos "Outros", a maioria (71,4%) dos membros não compartilham desse posicionamento. Isto demonstra que o setor "Outros" nutre o sentimento de dificuldade de participação, de defesa de seus interesses, e de formação de consenso com a prefeitura.

Experiências como a do Colégio Magister acabam por enfraquecer a confiança dos membros na correlação de forças entre a prefeitura e os demais setores, pois quando o governo local atua de forma a defender determinado interesse que lhe serve de apoio político ele demonstra que as ações instrumentais terminam superando os arranjos participativos.

Foi exposta a hipótese teórica de que a política de proteção ao patrimônio cultural possuía contornos bem específicos de uma política urbana, uma vez que os grupos e interesses de ambos coincidem. Em uma questão formulada aos conselheiros sobre a existência de grupos de interesses dentro do conselho, 83,3% dos conselheiros afirmaram que existem grupos de interesses dentro do COMPPAC. Ao serem indagados sobre quais eram estes grupos, as respostas mais freqüentes foram: a prefeitura, os representantes dos setores do mercado imobiliário e os favoráveis à preservação do patrimônio cultural⁸⁴.

⁸⁴ Pela observação do Conselho, é claro o pertencimento do Clube de Engenharia e do SINDUSCON aos setores do mercado imobiliário, e do IAB e do departamento de Arquitetura da UFJF ao setor de preservação.

TABELA 05. RELAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES DENTRO DO CONSELHO POR SETOR DE REPRESENTAÇÃO, 2006

Relações Institucionais		Executivo Municipal		Outros		Total	
		%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Grupos de Interesses	Existem	80	4	85,7	6	83,3	10
	Não existem	20	1	14,3	1	16,7	2
Divergência nas Votações	Poucas votações	20	1	28,6	2	25	3
	Muitas votações	60	3	57,1	4	58,3	7
	Todas	20	1	14,3	1	16,7	2
Equilíbrio entre Prefeitura e Interesses privados	Há	100	5	28,6	2	58,3	7
	Não ha	-	-	71,4	5	41,7	5
Número de Deliberações	Médio	60	3	57,1	4	58,3	7
	Alto	40	2	42,9	3	41,7	5

Tabela elaborada a partir de pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora. Mestrado em Ciências Sociais /UFJF, 2006

O funcionamento do conselho passa, portanto, pela convivência desses três grupos, que apresentam divergências. Basta observar na tabela acima que os conselheiros acreditam que o número de deliberações é médio ou alto, sendo que 69,2% afirmaram que houve divergências em muitas ou em todas as votações. Contudo, nesse momento o foco de análise será dirigido para o significado da interação entre o grupo representante do setor imobiliário e aqueles favoráveis à proteção do patrimônio cultural - os preservacionistas.

Antes de uma análise do aspecto democrático que se encontra em jogo na disputa desses grupos que representam interesses tão claros e antagônicos⁸⁵, o entendimento de como um grupo interpreta o outro será de grande valia.

A forma como os preservacionistas projetam o agir e o pensar dos representantes do capital imobiliário pode ser traduzida por dois argumentos utilizados com frequência durante as entrevistas e conversas. Primeiro, os setores do capital imobiliário não deveriam participar do Conselho de Proteção do Patrimônio, uma vez que o conselho tem a função de proteção, e sendo assim, como poderiam se fazer presentes setores nitidamente não favoráveis à preservação? O outro argumento que fortalece o primeiro é que os setores do mercado imobiliário não seriam prejudicados pela política de preservação, uma vez que as medidas tomadas não são realizadas de forma subjetiva, mas segundo parâmetros técnicos e

⁸⁵ O clima nas reuniões do COMPPAC é muito respeitoso, na realidade chega a ser amistoso. É possível observar que conversas e brincadeiras entre as deliberações são bastante comuns, mesmo os conselheiros tendo nítida noção dos interesses ali em jogo. Um exemplo se deu quando se discutia a indicação para o prêmio "Amigo do Patrimônio", em que um preservacionista disse que seu voto era para um membro do setor imobiliário, ao que este respondeu rindo "não faça uma coisa dessas", ao que todos também riram.

por procedimentos legais que evitam uma ação pessoal. A visão dos preservacionistas é a de que o setor do mercado imobiliário não possui uma relação íntima com a cultura, pouco se importando com a comunidade como um todo, sua ação é exclusivamente instrumental.

A simples opinião dos preservacionistas sobre o desejo da não participação de atores do peso dos representantes do mercado imobiliário no Conselho demonstra ingenuidade e uma certa dificuldade de entender as potencialidades e os limites desse instrumento de participação ampliada. Obviamente, na prática, a não participação do setor imobiliário, longe de ajudar, prejudicaria fortemente a consolidação de uma política municipal para o setor, na medida em que esvaziaria fortemente essa “organização híbrida”,- para usar uma expressão cunhada por Leonardo Avritzer – composta por representantes do governo e da sociedade civil organizada. Fora de uma participação institucionalizada, o mercado imobiliário seria levado a buscar outras formas de pressão pelos seus interesses junto ao poder público (Executivo e Câmara de Vereadores) utilizando meios informais e, possivelmente, muito mais danosos ao futuro do Patrimônio Cultural.

Outra ingenuidade é a de que as questões relacionadas ao patrimônio cultural são puramente técnicas, quando na realidade estão também em jogo valores na forma de ser e ver o mundo, que pode gerar posições conflituosas. Um espaço institucionalizado de composição do conflito, em que preponderem as soluções consensuais, amplia consideravelmente o caráter cívico das relações presentes.

Já os setores do mercado imobiliário consideram os preservacionistas pouco pragmáticos. Uma frase dita por um representante do setor imobiliário ao discutir sobre letreiros que estavam impossibilitando a visualização de um imóvel tombado demonstra bem este ponto: "Acho que deve ser retirado o letreiro, eu sou contra o tombamento, mas se tombou, tem que mostrar".

Para o setor do mercado imobiliário, os preservacionistas estão distantes do mundo real, do concreto, do emprego, do desenvolvimento e do trabalho. A idéia de proteção de imóveis antigos pode até fazer sentido, desde que a magnitude deste imóvel seja inquestionável. Os preservacionistas, nesse passo, dificultam a iniciativa privada. Um dos representantes do setor imobiliário, durante a entrevista, identificou-se com o papel de representante da sociedade frente ao

abuso do Estado, que interfere na instância íntima do indivíduo, a saber, a propriedade.

É verdade que agora a propriedade está entrelaçada com sua função social. Porém, quem determina o que é a função social? Para os preservacionistas, determinado imóvel cumpre a sua função social quando representa valores culturais da cidade. Já para o setor imobiliário, a função social da propriedade é realizada através da produção de empregos, na destinação produtiva de um imóvel que se encontra congelado pelo tombamento.

O ponto capital é que esta contenda revela um dos aspectos mais importantes da democracia, a possibilidade da resolução do conflito coletivo que ocorre entre os dois aspectos da cidadania, vinculados a direitos, o cívico e o civil.

A dimensão cívica é aquela vinculada aos deveres que integram a dimensão individual aos ideais da coletividade, uma preocupação com os outros cidadãos, uma solidariedade em busca da virtude da convivência social. A dimensão civil da cidadania associa-se às liberdades e direitos individuais dos membros da comunidade frente ao poder de império do Estado.

Existe a supremacia do interesse público sobre o interesse individual, mas essa predominância não pode se tornar abusiva. O que pode ser visto como um comportamento instrumental do setor do mercado imobiliário em busca do lucro, também pode ser observado como uma resistência para a afirmação necessária dos direitos e liberdades individuais, pois sem essa resistência, qual seria o limite do Estado?

Os preservacionistas, por sua vez, ao direcionarem o seu olhar para a diversidade social, encontram, na política de proteção do patrimônio, vista sob sua dimensão cívica, a possibilidade de criar referências para a população, de garantir o direito à memória, de construir uma cidade melhor.

O ponto a destacar é que conteúdos que impregnam a idéia de cidadania oscilam marcadamente em seu caráter segundo se adote a perspectiva de cada uma daquelas duas dimensões - pois os valores que cada uma delas expressa tendem a *negar* os da outra (REIS, 2000b:218).

Eis um grande desafio da democracia, conjugar e equilibrar essas duas dimensões, que na política de patrimônio se apresentam de forma clara. Desse

ponto de vista, a atuação dos membros do COMPPAC é empobrecida se observada como simples negociação de estratégias, o que de fato também ocorre.

O espaço do COMPPAC, ao agregar valores diversos, pode passar a ser um local de exercício da alteridade. É verdade que 75% dos conselheiros afirmam que há divergências e votações em muitas ou todas as deliberações, e que a falta de consenso enfraquece a legitimidade das decisões. Porém, a observação das reuniões do COMPPAC demonstra que as divergências de valores que afloram nas votações sobre tombamentos de bens particulares são claras, contudo a prática reiterada das reuniões e deliberações fez com que Conselho fosse capaz de criar consensos acerca de algumas políticas que surtiram bons resultados. A negociação realizada pelo Conselho através da possibilidade de isenção do Imposto Territorial Urbano (IPTU) para os bens tombados é um bom exemplo.

A negociação desse instrumento começa a ocorrer dentro do Conselho quando este observa a necessidade da criação de parâmetros para a liberação da isenção do imposto. O critério para a isenção foi o de que, ao primeiro pedido, seria concedida a isenção, condicionando-se a do ano seguinte a reformas do imóvel consideradas necessárias. Desse modo, o Conselho poderia intervir diretamente no que tivesse que ser realizado no imóvel.

Essa possibilidade de estabelecer quais as intervenções são prioritárias para cada imóvel gerou duas importantes conseqüências. A primeira delas é a negociação, ou seja, o proprietário recebe o benefício, porém lhe é imposta uma contrapartida. É claro que a participação na negociação é mais fechada, uma vez que é o Conselho que decide acerca de quais obras devem ser feitas. Disso resulta uma negociação de defesa do proprietário por parte dos setores interessados no mercado imobiliário, fazendo com que essas intervenções sejam razoáveis. Mesmo os mais ferrenhos defensores da conservação sabem que se deve limitar a contrapartida dos proprietários, para que a negociação tenha validade para o outro ano. Assim, os conselheiros listam as intervenções mais urgentes e dispõem ano a ano as prioridades, como, por exemplo, determinam que, no primeiro ano, deve ser feita a recuperação da fachada e da pintura, já no segundo, a retirada da marquise, e assim por diante.

A segunda conseqüência é a possibilidade de uma política de recuperação e conservação dos bens tombados a longo prazo. Isto permite uma maior relação (mesmo que administrativa) com os proprietários, que ao longo do

tempo pode ser modificada com a elaboração de estratégias para que fique menos instrumental e mais participativa.

Como muitos dos imóveis tombados da cidade são pontos comerciais e se localizam em regiões valorizadas, o valor monetário, o volume de recursos oriundos dessa política de isenção, passa a ser interessante para o proprietário. No ano de 2006, foram 272 matrículas de imóveis isentas de IPTU pelo tombamento, somando um total de R\$ 274.490,79⁸⁶. A prefeitura, segundo a demonstração orçamentária de 2006, arrecadou com o IPTU a quantia de R\$ 41.486.721,92⁸⁷. Em termos de custo-benefício para a prefeitura, é possível concluir que a melhoria na imagem da área central da cidade (pintura, reforma de fachada, etc.) reforça o lado positivo dessa política de isenção. Mesmo por que o valor isentado sobre o IPTU equivaleu à média que o município espera receber de repasse de ICMS pela atuação da sua política de patrimônio (R\$ 270.000,00)⁸⁸.

Essa foi uma grande estratégia do conselho, que poderá ser facilitada com o novo Decreto do Executivo municipal nº 8.959/2006, que renova automaticamente a isenção do IPTU para o proprietário do imóvel tombado. O processo ocorrerá da seguinte forma: seis meses antes do lançamento dos valores do referido imposto, o órgão da prefeitura responsável enviará uma lista contendo os imóveis isentos; o COMPPAC observará aqueles que se encontram em bom estado; negociará os ajustes necessários e remeterá a lista de volta ao órgão, que renovará as isenções aprovadas pelo Conselho, dispensando, assim, a difícil burocracia da isenção ano a ano.

Outro ponto importante a ser analisado é a relação institucional do Conselho com os outros órgãos da administração e a Câmara de Vereadores.

5.2.7 O Relacionamento Institucional do COMPPAC

O tipo de relacionamento institucional do COMPPAC com outras esferas do poder político determina como a força de suas deliberações irá influenciar outras esferas institucionalizadas do poder. A tabela abaixo demonstra a visão dos

⁸⁶ Dados do Departamento de Receitas Imobiliárias da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

⁸⁷ Dado da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2006 ANEXO II Evolução das Receitas. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

⁸⁸ Dado obtido na Revista Viva Cultura da Prefeitura de Juiz de Fora, ano 1, n. 2, p. 3.

conselheiros no que concerne à relação do COMPPAC junto à FUNALFA, o governo municipal e a Câmara de Vereadores.

TABELA 06. RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DO CONSELHO POR SETOR DE REPRESENTAÇÃO, 2006

Relações Institucionais		Executivo Municipal		Outros		Total	
		%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Influência do Conselho na Secretaria	Baixa	-	-	28,6	2	18,2	2
	Média	75	3	57,1	4	63,6	7
	Alta	25	1	14,3	1	18,2	2
Compromisso do Governo com o Conselho	Baixo	-	-	14,3	1	8,3	1
	Médio	40	2	42,9	3	41,7	5
	Alto	60	3	42,9	3	50	6
Relação do Conselheiro com o Governo Municipal	Independência	66,7	4	16,7	1	41,7	5
	Apoio	33,3	2	83,3	5	58,3	7
Desempenho geral do Governo Municipal	Regular	16,7	1	66,7	4	41,6	5
	Bom	33,3	2	33,3	2	33,3	4
	Ótimo	50	3	-	-	25	3
Relação do Conselho com a Câmara	Baixa	80	8	57,2	4	66,7	8
	Média	-	-	42,9	3	25	3
	Alta	20	1	-	-	8,3	1

Tabela elaborada a partir de pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora. Mestrado em Ciências Sociais /UFJF, 2006

Para a maioria dos conselheiros, a influência do COMPPAC junto à FUNALFA é graduada como média. A posição dos conselheiros é a de que, muito embora esteja sendo garantido o funcionamento do conselho, a política de patrimônio não parece ser uma das principais prioridades da FUNALFA, tendo em vista que o pessoal necessário para auxiliar na relatoria dos processos e realizar as vistorias ainda são poucos e não conseguem suprir todas as necessidades.

Embora a influência do COMPPAC para a FUNALFA seja considerada média, o compromisso do governo com as decisões do COMPPAC encontra-se balizado entre as graduações média e alta. A razão dessa opinião é que, segundo os conselheiros, o prefeito da atual gestão, mesmo tendo poder para modificar a decisão do Conselho, já que este possui um caráter consultivo, vem respeitando as decisões do COMPPAC. Isso é importante principalmente se observada a postura dos membros do setor "Outros", que a princípio não possuem qualquer vínculo de hierarquia com a prefeitura. Tanto é assim que a maioria dos conselheiros deste setor se posiciona como independente em relação ao governo e considera o desempenho do governo municipal como regular.

Já a relação entre o Conselho e a Câmara dos Vereadores é para a maioria dos conselheiros (66,7%) tida como fraca (baixa). Esse dado reflete a visão

dos conselheiros de que o elo e a medida da relação entre a Câmara e o Conselho são dados pelo desempenho do conselheiro representante do Legislativo local.

Para muitos conselheiros, esse desempenho tem sido prejudicado não pela figura do vereador, que é considerado um dos melhores representantes da casa legislativa local, sendo um dos mais indicados para representar a câmara municipal no COMPPAC, e, segundo um dos conselheiros, apresenta "uma atuação marcante na defesa dos interesses da cidade, principalmente nas questões ligadas à cultura".

Por outro lado, mesmo estando presente nos momentos mais delicados, nas reuniões mais importantes, com destacada atuação no caso do Magister, parece que o vereador teve seu desempenho afetado pelo grande número de faltas nas reuniões, deixando de comparecer a cerca de 70% delas. Um acontecimento que demonstra bem esse fato aconteceu em uma reunião, em que estava sendo apresentada uma proposta de lei com a finalidade de modificar o quorum do tombamento de maioria absoluta para maioria simples, exatamente para tentar minimizar outros problemas como o do Magister. O vereador que propôs a referida lei não se encontrava presente na reunião, o que causou um embaraço aos demais conselheiros, que negaram o projeto, não pelo seu conteúdo, mas por não ter sido discutido com o conselho antes da apresentação na Câmara de Vereadores.

Esclareça-se que, em relação à presença de vereadores no conselho, alguns autores não admitem essa possibilidade.

Nesse sentido, ressalte-se ser bastante comum a indagação sobre a possibilidade de participação de parlamentares nos Conselhos. Adiantamos que não, à luz do princípio da separação e independência dos Poderes (CF, art. 2º), pois, sendo os Conselhos órgãos deliberativos ligados ao Executivo, a presença de parlamentares em sua composição viola o princípio da independência dos Poderes, afronta à vedação do exercício de funções simultâneas em mais de um Poder. O mesmo se diga em relação a representantes do Poder Judiciário (MOREIRA, 2001:25).

A participação nos conselhos pelos parlamentares estaria vetada pelo princípio da separação dos Poderes e pela impossibilidade do exercício de funções simultâneas em mais de um Poder⁸⁹. Contudo, aqui se pode contra-argumentar que

⁸⁹ Esse argumento também foi utilizado em alguns municípios para a retirada dos promotores públicos como representantes do conselho. Por exemplo, em Campos dos Goytacazes existe uma lei municipal que veda a participação dos membros do Ministério Público em qualquer conselho.

o conselho, por ser um órgão *suis generis*, comporta a participação de representantes de qualquer um dos Poderes, por duas razões básicas.

A primeira refere-se à função específica do Conselho, que busca em sua formação a maior representatividade social possível, aliada a uma participação ampliada que encontre eco na sociedade como um todo. Com base nesse raciocínio, aliada à noção de que o conselho separa a fase deliberativa da fase de execução, tem-se que a participação de um membro da câmara de vereadores não enfraqueceria a independência do Poder Executivo local, mas ao contrário demonstra que o princípio da independência dos Poderes não significa que estes devam atuar de forma isolada.

Nesse sentido, o vereador não estaria exercendo funções simultâneas em mais de um poder, mas estaria servindo como um elo entre o Executivo, a sociedade e o Legislativo, fortalecendo, assim, ainda mais, o caráter público e institucional do conselho.

A segunda razão trata da necessidade de ressonância das decisões do conselho em outras esferas. Nessa esteira, tanto a participação da Câmara como do Ministério Público é estratégica na interlocução dos interesses do conselho. Tome-se como exemplo um projeto de lei que tramita na Câmara de Vereadores, mas que anteriormente passou pela discussão no conselho. Se o vereador, membro do conselho, atuar como interlocutor com os demais vereadores a respeito da dinâmica social em torno do projeto, haverá uma maior probabilidade de sua aprovação.

Assim também na hipótese de um processo no qual o proprietário demanda a demolição de um imóvel tombado, se um promotor público, membro do conselho, em seu parecer, demonstrar que a decisão de tombamento foi fundamentada e que se deu através de um processo administrativo democrático, o juiz poderá tomar conhecimento de todo o contexto social que por vezes lhe escapa.

5.2.8 O Engajamento Cívico dos Conselheiros

O conselho pretende ser um instrumento de aprofundamento da democracia, portanto, se o espaço no qual funciona estiver inserido em uma rede social cívica, ou seja, se o conselho for capaz de potencializar a densidade dos relacionamentos sociais que possuem os conselheiros, com base nos princípios da reciprocidade e da confiabilidade, a eficiência das deliberações tende a aumentar.

A cultura cívica entre os conselheiros do COMPPAC é muito alta, principalmente em relação aos conselheiros representantes do setor "Outros". Este fato pode ser verificado pelo engajamento do representante com a sua instituição: 85,7% estão nas suas organizações por mais de 5 anos, sendo que 71,4% exercem cargos de direção, ou seja, a vinculação dos conselheiros às suas entidades é muito forte. Cabe ressaltar, ainda, que os conselheiros filiados a sindicatos ou algum órgão de classe participam mais intensamente das reuniões das suas associações. Entretanto, ressalva-se que as entidades do setor "Outros", principalmente os representantes da sociedade civil organizada não escolheriam, via de regra, um representante que não fosse nelas atuante.

Já em relação aos conselheiros do Executivo Municipal, apenas 33,3% estão há mais de cinco anos na organização ou no órgão que representam, sendo que apenas 33,3% ocupam cargos de direção. Igualmente, sua participação em órgãos de classe ou sindicato é muito menor.

Cabe ressaltar que esses engajamentos não estão vinculados diretamente a atividades partidárias, uma vez que apenas 23,1% dos conselheiros são filiados a partidos políticos.

TABELA 07. CARACTERÍSTICAS DO ENGAJAMENTO CÍVICO DOS CONSELHEIROS POR SETOR DE REPRESENTAÇÃO, 2006

Características de Engajamento Cívico		Executivo Municipal		Outros		Total	
		%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Tempo na organização	Menos de 1 ano	50	3	-	-	23,1	3
	De 1 a 3 anos	16,7	1	14,3	1	15,4	2
	Mais de 5 anos	33,3	2	85,7	6	61,5	8
Cargo de direção	Sim	33,3	2	71,4	5	53,8	7
	Não	66,7	4	28,6	2	46,2	6
Sindicalizado	Sim	50	3	57,1	4	53,8	7
	Não	50	3	42,9	3	46,2	6
Frequência no Sindicato	Não freqüentou	66,7	2	-	-	28,6	2
	1 a 3 vezes	33,3	1	25	1	28,6	2
	Mais de 4 vezes	-	-	75	3	42,9	3
Órgão comunitário	Sim	33,3	2	57,1	4	46,2	6
	Não	66,7	4	42,9	3	53,8	7
Frequência	Não freqüentou	50	1	-	-	16,7	1
	1 a 3 vezes	-	-	-	-	-	-
	Mais de 4 vezes	50	1	100	4	83,3	5
Filiados a partido político	Sim	33,3	2	14,3	1	23,1	3
	Não	66,7	4	85,7	6	76,9	10

Tabela elaborada a partir de pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora. Mestrado em Ciências Sociais /UFJF, 2006

Do mesmo modo, quanto às atividades cívicas (trabalho voluntário, greve, listas, manifestação de protesto), os membros representantes do setor "Outros" apresentam uma maior atuação, pois todos eles participaram de uma ou mais atividades. Dos representantes do Executivo Municipal, 33,3% não participaram de nenhuma atividade, 50% participaram de uma atividade e apenas 16,7% participou de duas ou mais atividades.

A participação dos membros representantes do setor "Outros" se deu, sobretudo, no trabalho voluntário, em reuniões com grupos locais, e em listas e abaixo-assinados como demonstra a Tabela 08.

TABELA 08. ATIVIDADES CÍVICAS DOS CONSELHEIROS POR SETOR DE REPRESENTAÇÃO, 2006

Atividades		Executivo Municipal		Outros		Total	
		%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Tomou parte em atividades	Não	33,3	2	-	-	15,4	2
	De uma atividade	50	3	28,6	2	38,5	5
	De 2 ou mais atividades	16,7	1	71,4	5	46,2	6
Lista e abaixo assinado		16,7	1	51,7	4	38,5	5
Manifestação de protesto		16,7	1	14,3	1	15,4	2
Trabalho Voluntário		33,3	2	71,4	5	53,8	7
Reunião grupos locais		33,3	2	57,1	4	46,2	6
Greves		-	-	28,6	2	15,4	2

Tabela elaborada a partir de pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora. Mestrado em Ciências Sociais /UFJF, 2006

Importa destacar que, para se verificar o rumo seguido pelo engajamento cívico, é preciso que esteja evidente em quem os conselheiros depositam a sua confiança para melhor defender seus interesses, como apontado na tabela a seguir.

TABELA 09. QUEM MELHOR DEFENDE OS INTERESSES DOS CONSELHEIROS POR SETOR DE REPRESENTAÇÃO, 2006

Quem melhor defende os seus interesses? (múltipla marcação)	Municipal Executivo (%)				Outros (%)				Total (%)			
	Filiado		Sem Filiação		Filiado		Sem Filiação		Filiado		Sem Filiação	
	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.
Vereador	-	-	33,3	1	75	3	-	-	42,9	3	16,7	1
Prefeito	-	-	66,7	2	25	1	-	-	14,3	1	33,3	2
Governador	-	-	33,3	1	-	-	33,3	1	-	-	33,3	2
Dep. Estadual	-	-	33,3	1	25	1	-	-	14,3	1	16,7	1
Dep. Federal	-	-	33,3	1	25	1	33,3	1	14,3	1	33,3	2
Presidente da República	-	-	33,3	1	-	-	66,7	2	-	-	50	3
Juizes	-	-	33,3	1	-	-	33,3	1	-	-	33,3	2
Sindicatos	-	-	33,3	1	100	4	33,3	1	57,1	4	33,3	2
Associação profissional	33,3	1	100	4	75	3	33,3	1	57,1	4	66,7	4
Associação de Bairro	-	-	33,3	1	-	-	-	-	-	-	16,7	1
Igreja ou cultos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nenhum	66,7	2	-	-	-	-	-	-	28,6	2	-	-

Tabela elaborada a partir de pesquisa de campo realizada junto ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Juiz de Fora. Mestrado em Ciências Sociais /UFJF, 2006

É possível notar que estão fragmentados, tanto nos representantes do Executivo Municipal quanto os do setor "Outros" os atores políticos considerados como os principais defensores de interesses. Os mais citados foram os vereadores, pelos setores "Outros" com alguma filiação a órgãos de classe ou profissionais, o prefeito pelos representantes do Executivo Municipal sem qualquer filiação e o Presidente da República pelo setor "Outros" sem qualquer filiação.

A conclusão é a de que não existe determinado setor político que seja capaz de congrega todos os interesses do Conselho. Essa situação é preocupante, pois aliada à falta de percepção do equilíbrio entre as forças da prefeitura e dos setores privados demonstra a fragilidade responsiva das instituições políticas.

Por outro lado, a não preferência do setor pelo prefeito, demonstra que muito mais um jogo de vencedores, o que ocorre são constantes processos de *trade off*, o que revela a importância do COMPPAC enquanto instância política e deliberativa.

Os conselheiros do COMPPAC acreditam que quem melhor defende seus interesses são os sindicatos e associações profissionais, ou seja, os representantes da sociedade civil organizada.

Outra observação importante é que os conselheiros que mais confiam em alguém possuem duas características: a) pertencem aos setores distintos do Executivo Municipal; e b) são sindicalizados ou pertencem a algum órgão de classe. Neste caso, a hipótese de um maior grau de confiança, principalmente nos sindicatos e nas associações profissionais, deve-se ao fato de que os filiados a entidades desse tipo, ao participarem delas ativamente, experimentam como o poder de organização pode ser importante para alcançar os objetivos pretendidos.

Em relação ao engajamento cívico, a forma como os conselheiros se mantêm informados é relevante, tanto que um dos elementos do índice de comunidade cívica para Putnam é a leitura de jornais. Ao serem indagados "quais as principais maneiras que utiliza para informar sobre acontecimentos políticos em geral?", as respostas mais pontuadas dos membros do COMPPAC foram: jornal e televisão com 84,6%; revistas com 76,9%; e amigos ou parentes com 53,8%. Tal relação evidencia como os membros do Conselho são bem informados, e atualizados com os acontecimentos políticos. Em um ambiente deliberativo, quanto mais conhecimento possui um membro do Conselho, mais instrumentos e elementos podem ser manifestados nas suas argumentações.

Na análise empírica do COMPPAC, verifica-se que se trata de um Conselho atuante, que vem mudando a imagem da cidade, principalmente com o uso do instrumento de isenção fiscal. Contudo, o COMPPAC apresenta sérias fragilidades, dentre as quais pode-se destacar a sua natureza consultiva, a vinculação da sua presidência à Superintendência da FUNALFA, a forma não participativa na escolha dos representantes da sociedade civil e a falta de sanção para as ausências nas reuniões.

Enfim, o COMPPAC pode se tornar mais democrático com a realização de algumas reformas, que possibilitem a inserção de mais atores no processo, que publicizem os seus debates, tendo em vista o aprimoramento da participação ampliada, da representação, fornecendo, via de conseqüência, mais qualidade à governança local.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a partir da década de 30, o Brasil iniciou uma profunda mudança em sua estrutura social, passando de uma sociedade essencialmente rural para uma sociedade urbana. O crescimento urbano brasileiro se deu de forma desordenada, reforçando uma profunda exclusão no acesso à terra, à moradia, aos bens e serviços coletivos que a cidade oferecia, o que gerou a chamada cidade ilegal.

O lado perverso dos assentamentos urbanos marginais, principalmente ligados à população mais pobre, encontrava-se na ilegalidade que por muitos anos foi tida como motivo para a não atuação do Poder Público nessas áreas, ou seja, as características da favela, dos cortiços, fazia com que não chegassem a esses locais escolas, postos médicos, segurança ou outros serviços públicos, o que acabava por agravar a situação. Esse comportamento governamental era reforçado pelos setores ligados ao setor imobiliário, que incentivavam uma política de remoção de tais assentamentos, sempre que percebiam que alguns deles se localizavam em áreas valorizadas da cidade.

A lacuna de políticas públicas e planejamento urbano fez com que a sociedade, em seu imaginário, ligasse esses assentamentos desprovidos de recursos e serviços a resíduos urbanos que trazem na sua essência a violência, a sujeira, a desordem, a degradação ambiental, entre outros.

Essas áreas realmente apresentam todos esses problemas, aliás, as cidades brasileiras são excludentes e não oferecem a todos os seus moradores uma boa qualidade de vida. Se existe uma área central valorizada, estruturada com todos os equipamentos urbanos, também existem bolsões de pobreza, nos quais nenhum, ou poucos serviços são oferecidos, gerando, portanto, mais violência, e tantos outros problemas que degradam a qualidade de vida de seus habitantes.

Nessa situação, em que as favelas e os cortiços não combinam com a estética arquitetônica, já que a regra nesses assentamentos é a autoconstrução, tal realidade também não se insere no mercado formal imobiliário das grandes construtoras ou corretoras, uma vez que os contratos de aluguel, de compra e venda muitas vezes são feitos por instrumentos não reconhecidos formalmente pelo

Estado⁹⁰. O próprio governo local tende a observar esses lugares como foco principal de problemas. Qual seria a solução possível?

O primeiro passo é uma mudança de paradigma, reestruturando o status dos habitantes dessas regiões de uma cidadania residual para uma cidadania de direitos. Isso significa dizer que é preciso observar as ocupações ilegais como uma tentativa legítima da busca pelo direito à cidade, à moradia e à qualidade de vida.

O presente trabalho visou demonstrar que a política de patrimônio também se insere nessa dinâmica de exclusão, afinal, as escolhas do que deve ser preservado e o como se deve preservar, elaboram um diálogo com a cidade e seus habitantes que especifica quem é quem, o que tem valor e o que não tem.

Num primeiro momento, no Brasil, a proteção ao patrimônio cultural voltou-se exclusivamente para os grandes monumentos representantes do poder público, das igrejas e das classes mais abastadas, isto é, a proteção se limitava à área central valorizada. Porém, cada vez mais o conceito de patrimônio foi sendo discutido e vista a necessidade da mudança de seu paradigma.

Concebeu-se lentamente, porém de maneira consolidada, a idéia de uma política de patrimônio mais inclusiva, na qual não se olhe somente o bem, mas também a sua vocação social, e a relação que este estabelece com os conjuntos urbanos e com toda a cidade. Portanto, a política de patrimônio cultural deve ser vista, acima de tudo, como uma política urbana e seus instrumentos de proteção inseridos na dinâmica e no desenvolvimento da cidade, buscando uma atitude mais positiva geradora de cidadania.

Outra questão é que o regime político vigente possui uma grande influência na política pública adotada, e a mudança de um paradigma do monumento, instalado no Estado Novo como forma de criar uma identidade nacional, para um modelo no qual a participação é tida como fundamental para a construção do que é o patrimônio cultural, ganhou muito de sua força com a redemocratização brasileira ocorrida nos meados da década de 80.

O Brasil passa a viver então dois dilemas frutos da sua história de pouca prática democrática e recente democratização. Um é a tentativa de

⁹⁰ Atualmente, na prática, essas transações são levadas em conta não só pelos atores envolvidos, mas, também, muitas vezes, pelo Poder Público nos casos de políticas e programas de reurbanização e de legalização fundiária em favelas.

consolidação das regras formais de jogo político, outro, mais ambicioso, é a busca de uma relação mais profunda e permanente entre o Estado e a sociedade, capaz de sobrepujar o efeito de um país urbano desigual e cada vez mais inseguro.

Assim, o problema da gestão urbana se apresentou, desde logo, como um problema de governança, da forma como seria usado o poder político, a fim de inserir a novos e diversos atores sociais na relação entre o público e o privado. Essa nova forma de relação entre Estado e sociedade visava discutir o paradigma da propriedade liberal e sua transformação em uma propriedade que exercesse uma função social dentro do planejamento e desenvolvimento da cidade.

Nesse sentido, a democracia instalada no Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitaram à esfera local importantes inovações institucionais, entre elas as experiências dos conselhos municipais, que representam tentativas concretas de ir além da democracia na sua versão hegemônica e clássica, que se refere às regras liberais da representação política. No caso brasileiro, os conselhos municipais são órgãos híbridos de deliberação entre a esfera do Estado e da sociedade organizada com um formato participativo de deliberação pública que acabaram se difundindo para as mais variadas temáticas, entre elas, a política urbana e a política do patrimônio cultural.

O desafio do sistema democrático de legitimar as chamadas políticas públicas participativas como um aprimoramento da representação teve nos conselhos uma alternativa (juntamente, com Fóruns, Conferências de políticas setoriais, Conselho da Cidade, entre outros instrumentos) de teoricamente ampliar o jogo democrático, sem desconsiderar a centralidade do sistema de representação política clássica.

Assim, em relação aos Conselhos de políticas setoriais - vistos de uma perspectiva de “ideal tipo” weberiano - espera-se, entre outros, os seguintes impactos positivos:

a) A interação da sociedade organizada e do Poder Público forma um diagnóstico dos problemas e das prioridades da população, que num primeiro momento parece ser mais real do que as demandas que são levantadas pelas secretarias dentro dos gabinetes. Dessa forma, os conselhos podem minimizar os efeitos políticos negativos apontados por Weber quando as lideranças são substituídas por burocratas, fazendo com que a população fique afastada das causas públicas;

b) As decisões do Poder Executivo podem ser fiscalizadas pelos Conselhos, e isso repercute, por parte da sociedade organizada, em uma ampliação da visão da atuação do governo em relação às necessidades locais, muitas vezes fazendo com que a prioridade dos próprios conselheiros modifique-se para uma perspectiva mais ampla, global, que leve em conta todo o desenvolvimento da cidade;

c) A consequência desse processo é a formação de uma relação mais cívica, a geração de uma confiança por parte dos atores envolvidos, que passam a buscar maneiras racionais e reflexivas como base para a resolução dos conflitos, formando, assim, uma cultura democrática, responsiva, capaz de minimizar os dilemas da ação coletiva tal como posto por Mancur Olson;

d) Os ganhos são efetivados, porque as jogadas são reiteradas, ou seja, o contato do Poder Público com a sociedade organizada é sistemático e não pontual. A prática contínua pode direcionar as decisões, constituindo uma política com efeitos de curto, médio e longo prazo, possibilitando um aumento de confiança entre os conselheiros a cada deliberação, fazendo com que se aumentem as informações disponíveis e se aprimore a capacidade de avaliar os resultados das deliberações.

Essa acumulação pode ser tida como um capital social, segundo o conceito de Putnam, pois a estabilidade gerada possibilita o rompimento com o cálculo de ação puramente individual e imediato. A participação e a confiabilidade nos demais atores faz com que a incerteza das deliberações do conselho seja menor do que o custo da deserção. O conselho como um grupo intermediário, faz com que a participação, a representação e a organização de todos os interesses e valores envolvidos no tema sejam pressupostos de alcance de uma política pública consensual e efetiva.

e) A possibilidade de ampliação dos interesses já organizados para outros tangencialmente semelhantes, pode diminuir os riscos externos da política pública em questão, além de não aumentar os custos decisórios, como salienta Sartori;

f) O "querer negociar" já significa a não expectativa de ganhar tudo, o que possibilita a predisposição de aceitar o outro como possuidor de capacidade deliberativa, ou seja, capaz de legitimar sua posição através de argumentos. A tomada de posição no plano institucional amplia o caráter ilocutório da fala dos

diversos atores, como ressalta Cohen, resultando numa maior responsabilidade dos formuladores da política pública em relação aos seus resultados e efeitos.

Destacadas todas essas possibilidades positivas – diversas delas constatadas, pelo menos parte, na política de patrimônio analisada - é importante ressaltar que o Poder Executivo local possui um papel de extrema importância em toda essa análise. Em outras palavras, mesmo imaginando “in limine” um desempenho ideal de um Conselho, nem assim ele pode substituir ou apagar a importância do Poder Executivo que implementa as diversas políticas setoriais. O sucesso que irá lograr determinado conselho muito dependerá da atuação da administração local, do teor democrático do governo, da relação das secretarias com os conselhos. Afinal, quem executa as políticas públicas é a prefeitura, assim as relações institucionais são fundamentais. Como a prefeitura arca com o ônus de fornecer uma secretaria executiva e de divulgação das informações necessárias para as tomadas de decisão dos conselheiros, não há que se dizer que esta é substituída pela atuação dos conselhos.

Outra limitação refere-se às forças de composição dentro do conselho, que não são homogêneas, não possuem uma simetria. Isso significa dizer que os conselhos abrem uma grande possibilidade de consenso, mas um consenso conquistado, negociado, estruturado pela sua correlação de forças. Sem a representação das diversas forças, e sem considerá-las, a busca pela arena do tráfico de influência pode parecer mais atraente, o que esvaziaria as decisões tomadas. Nesse caso, o funcionamento do conselho deve levar em conta as forças que o compõem, e ao mesmo tempo ser criativo o bastante para que a relação dessas forças seja a mais horizontal possível.

No caso da política de preservação do patrimônio cultural, esta apresenta especificidades que a diferenciam das políticas públicas tradicionais. Primeiramente, é uma arena onde predominam decisões de grande complexidade, cujas técnicas em muitos casos somente são acessíveis a especialistas. Em segundo lugar, diferentemente de outras políticas públicas associadas à provisão de bens e serviços de natureza social (saúde, saneamento, educação, entre outros), a política de preservação possui uma invisibilidade para a maioria da sociedade, que aliada à técnica das decisões, confere grande importância ao papel desempenhado por ideologias (urbanas) e pelo consenso de especialistas. Esse

ponto é central para que se possa analisar convergências recentes entre conselheiros representantes de diferentes instituições públicas e da sociedade civil.

Com isso, percebe-se que os indivíduos afetados pelas decisões coletivizadas e outros segmentos sociais com menor capacidade organizativa acabam excluídos do processo, não possuindo uma representação dentro dessas instituições. Uma saída é a criação de mecanismos para que os agrupamentos organizados, que possuem uma maior possibilidade de atuar junto à esfera pública, ampliem sua capacidade de representação, com a utilização de instrumentos como as plenárias entre as organizações para a escolha dos representantes, a abertura das reuniões e a publicidade dos debates.

No caso de Juiz de Fora, a política de proteção ao patrimônio cultural possui uma história, que começa com o movimento de preservação do Colégio Stella Matutina, a criação da lei municipal de proteção e a criação da Comissão Técnico-Permanente Cultural.

A CTPC foi o primeiro órgão municipal relevante para a história da política de preservação do município. Formada por uma geração, que se pode dizer heróica, a CTPC era composta de artistas, arquitetos e advogados que enfrentaram grandes batalhas para inserir no governo da cidade uma cultura, uma educação e uma política patrimonial.

Entre as lutas da CTPC sobressai a superação dos desencontros administrativos, que fizeram com que a prefeitura fornecesse alvará de demolição para imóveis protegidos, alcançada com a necessidade da autorização da Comissão para a demolição de qualquer imóvel na cidade.

Por fim, outra vitória da CTPC foi a aprovação do mérito da lei municipal de proteção ao patrimônio, que contava com grandes opositores, como o Ministério Público e o Juiz da comarca, chegando este último a conceder liminares de demolição por entender que o município não era competente constitucionalmente para o ato de tombamento.

Passadas as maiores dificuldades, a política de proteção se estabiliza, oferecendo espaço para o seu aprimoramento. Esta se realiza com uma nova lei municipal de proteção do patrimônio, que cria o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural, o COMPPAC. Se durante os anos da Comissão a preocupação com a participação não era algo posto, com o Conselho essa questão passa a se tornar presente.

No COMPPAC a participação é realizada por atores coletivos, ampliando assim a representação da sociedade. As diversas representações buscam levar para dentro do Conselho seus valores e os interesses que representam na dinâmica da cidade.

Através do COMPPAC, embora não tenha havido inovação em relação ao tombamento de bens imóveis, sendo ainda o centro de Juiz de Fora o local de proteção por excelência, a proteção de bens imateriais vem oferecendo uma nova dinâmica na preservação de bens culturais que mais se aproximam da diversidade cultural da cidade.

Na atuação do COMPPAC outros instrumentos foram bem utilizados, a exemplo da isenção do IPTU para imóveis tombados, que, resultado de deliberações, acabou por gerar parâmetros consensuais capazes de garantir o planejamento da preservação a longo prazo.

Na relação entre os conselheiros – ainda, que não seja possível avaliar diretamente a intensidade da participação – nota-se que nos atores onde o tema patrimônio possui relativamente maior importância nas suas respectivas agendas políticas, essa importância é traduzida como um aprimoramento na democratização das decisões relativas à política municipal, na democratização da informação e no aumento de diálogo entre o Poder Público e a sociedade. Nesse sentido, ainda que por motivações bastante diferentes, os setores do mercado imobiliário por um lado, e os setores preservacionistas por outro, tendem a valorizar mais a participação no âmbito do COMPPAC.

Os conselheiros do COMPPAC possuem uma alta escolaridade, altos rendimentos e alto engajamento cívico, com experiências anteriores em outras organizações coletivas, o que pode explicar a cordialidade e o respeito, mesmo nos embates entre os conselheiros. Essas características fazem com que as discussões dentro do COMPPAC tenham nos mecanismos discursivos, seus principais instrumentos.

Porém, ainda falta ao COMPPAC alguns elementos fundamentais de um conselho democrático, que no futuro podem prejudicar ou inviabilizar o seu funcionamento.

O primeiro deles é seu caráter consultivo, que pode fazer com que as decisões do Conselho não sejam respeitadas, elevando o custo da participação,

pois, se reiteradamente as decisões forem modificadas pelo governo, os outros setores participantes se sentirão desestimulados em participar.

Uma segunda revisão necessária é em relação à escolha dos conselheiros, que basicamente é realizada pela livre nomeação do prefeito para os representantes do Executivo Municipal, e indiretamente através da livre escolha das entidades civil, que elegerão os seus representantes. Em um governo que escolha apenas entidades do qual possui gerência, pode-se gerar uma crise de representatividade.

O maior desafio do COMPPAC foi o processo do Colégio Magister, no qual ficaram claras essas fragilidades. Meios mais democráticos e participativos poderiam minimizar o problema. Porém, esse tipo de escolha demonstra a dificuldade de se romper com uma tradição corporativa estatal, para se alcançar uma representação neocorporativa societal, que pode ter o Estado como articulador da participação, mas sem o poder de controlá-la hierarquicamente.

Temerosa também é a vinculação da presidência do COMPPAC ao superintendente da FUNALFA. 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 aos 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.

Enfim, os conselhos municipais não são a solução para todos os problemas da gestão local; não são as únicas formas de participação democrática e nem são necessariamente os melhores instrumentos de gestão de políticas públicas. Para uma efetiva gestão democrática, é necessária a combinação dos vários instrumentos disponíveis. No que diz respeito aos conselhos, tanto mais eles serão democráticos quanto a gestão municipal vigente for democrática. Para se lograr maior eficácia e possibilidades reais de mudança, além do apoio e integração da máquina pública, é fundamental uma estratégia de envolvimento e co-

responsabilidade da sociedade. Trata-se de perceber que em sociedades complexas o governo local está longe de possuir sozinho todas as respostas, para todas as demandas da sociedade.

O Executivo Local exerce o importante papel de estimular e coordenar a participação, oferecendo instrumentos para elaboração de agendas, e a formação de representações com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas políticas públicas específicas.

Essa colaboração aliada a importância dada pelos setores da sociedade na sua participação nas diretrizes da política pública, e o esforço real dos conselheiros no sentido de promover ajustes que tragam os melhores resultados, pode indicar que a idéia de Schumpeter de que o nível de desempenho cai quando os homens lidam com a política, não é necessariamente verdadeiro em todos os contextos. Nem tão pouco os homens habitam em um mundo no qual as ações são sempre puramente individuais e maximizadoras de interesses particularistas.

A realidade local do Brasil mudou. Ela se apresenta de forma complexa e plural, além de nitidamente excludente. Há um virtual consenso sobre a necessidade de se construir uma sociedade mais igualitária - disso não há dúvida -, mas também é preciso diagnosticar de forma mais realista a situação. Os conselhos podem contribuir para essa mudança, podem significar uma nova maneira de fazer política mais democrática, e, quem sabe, sem importar instituições do norte, contribuir para a consolidação no país de uma versão da democracia mais brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luis; COSTA, Valeriano M. F. (1998) **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**, Konrad-Adenauer-Stiftung, série Pesquisas, n. 2, São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

AZEVEDO Sérgio, ANASTASIA, Fátima (2000). Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas e Minas Gerais. In: **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 2, PUC/São Paulo, nov. 26 p.

ANDRADE, Luciana Teixeira de; ESTEVES, Paulo Luiz (1999). Negociações urbanas: gestão de conflitos em torno do patrimônio. In: **Colóquio Internacional sobre Poder Local**, 8, Salvador.

ARANTES, Antonio Augusto (1984). **Produzindo o passado**: estratégias de construção do patrimônio cultural. São Paulo: Brasiliense, 255p.

ARAÚJO, Marinella Machado *et al* (2002). Aplicação da legislação nacional sobre proteção do patrimônio cultural: interpretação à luz das cartas de preservação internacional. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema M. (orgs.). **Cidade memória e legislação**: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Belo Horizonte, IAB-MG, p. 29-49.

AVRITZER, Leonardo (2006). **Reforma política e participação no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 35-43.

_____ (2002). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo (orgs.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 563-597.

_____ (1997). O novo associativismo. In: **Lua nova**. São Paulo, n. 39, p. 149-174.

_____ (1996). **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG. 168 p.

_____ (1994). Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: _____ (org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 269-308.

AZEVEDO, Nilo Lima de; BOTELHO, T. R. (2005) Gestão participativa e política de patrimônio no município de Belo Horizonte: realidade ou mito? In: **Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo, v. 41, n. 1, p.31-36.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antônio Augusto (1991). Planejamento participativo, movimento sociais e ação coletiva. In: **Ciências Hoje**. São Paulo: ANPOCS/ Vértice, p. 122-152.

AZEVEDO Sérgio, ANASTASIA, Fátima (2000). Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas e Minas Gerais. In: **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 2, PUC/São Paulo, nov. 26 p.

BAUMAN, Zigmunt (2005). **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 170 p.

BAUMAN, Zigmunt (2001). **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 257 p.

BOBBIO, Noberto (1994). Democracia. In: **Dicionário de política**. 6ª ed. Brasília: Editora UnB, v. 2, p. 319-329.

BOSCHI, Renato Raul (1987). **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. São Paulo: Vértice. 199 p.

BRIGSS, Asa (2000). The welfare state in historical perspective. In: PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis. **The Welfare State – A reader**. Cambridge: Polity Press, p. 18-31.

BUCCI, Maria Paula Dallari (2002). Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (orgs.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, p. 322-341.

CARVALHO, José Murilo de (2001). **Cidadania no Brasil: o longo caminho**: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CHOAY, François (1999). **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Ed. UNESP/Estação Liberdade.

COHEN, Joshua (2000). **Egalitarianism, internationalization, citizenship**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 15, n. 44. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Set 2006.

_____ (1999). Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, James; REHG, William. **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. 2. ed. Cambridge: MIT Press, p. 67-91.

_____; SABEL, Charles (1997). **Directly-deliberative polyarchy**. European Law Journal. 3, 4, dez.: 313-42. Disponível em: <http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/eulj/1997/00000003/00000004/art00034>. Acesso em: Ago 2006.

CONDÉ, Eduardo Salomão (2006). Diversidade em processo: as políticas públicas em perspectiva. **Teoria e Cultura**, UFJF, v.1, n. 1, p. 75-95

CUNHA, Flávio Saliba (1997). Patrimônio cultural e gestão democrática em Belo Horizonte. In: **Varia Historia**. Belo Horizonte, n. 18, Set, p.83-98.

DAHL, Robert A. (2001). **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 230 p.

_____ (1997). **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Clássicos; 9). 234 p.

DE GRAZIA, Grazia (2002). Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques. **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, p. 15-37.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2004). **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas.

DURMAM, Eunice Ribeiro (1984). Cultura, patrimônio e preservação. In: ARANTES, Antonio Augusto (org.). **Produzindo o passado**: estratégias de construção do patrimônio cultural. São Paulo: Brasiliense, p. 23-58.

ELSTER, Jon (1994). **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 211 p.

ESPING-ANDERSEN, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. In **Lua Nova**, n. 24, Setembro, São Paulo, p. 85-116.

FALCÃO, Joaquim (2001). Patrimônio imaterial: um sistema sustentável de proteção. **Revista Dacultura**, Fundação Cultural Exército Brasileiro - FUNCEB, ano I, nº 2 ed jul/dez. Disponível em www.funceb.org.br/revista2/rc2_patrimonio_imaterial.pdf. Acesso em Jul 2006.

FARIA, Cláudia Feres (2000). Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 50, p. 47-68.

FERNANDES, Edésio (2002). Do Código civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, p.31-65.

FERNANDES, Edésio (1998). Direito e urbanização no Brasil. In: _____ (org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 203-232.

FIUZA, César (2004). **Direito civil**: curso completo 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1.056 p.

FONSECA, M. C. L (1997). **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, IPHAN.

GOHN, Maria Glória (2001). **Papel dos conselhos gestores na gestão pública**. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I, n.3, p. 07-17.

HABERMAS, Jürgen (2003a). **Direito e Democracia**: entre a facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. II, 352 p.

HABERMAS, Jürgen (2003b). **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto à categoria de uma sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 397 p.

_____ (1995). Três modelos normativos de democracia. São Paulo. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, n. 36. p. 269-284..

_____ (1980). O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAG, B.; ROUANET, S. P. (org.). **Habermas**. São Paulo: Ática. p. 100-118.

HELD, David (1987). **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia. 297 p.

HORTA, Raul Machado (1958). Problemas do Federalismo. In: HORTA, Raul Machado (org.). **Perspectivas do Federalismo Brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, p. 11-46.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994). **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática.

JABOUR JUNIOR, Wilson Coury (1999). **Política pública de preservação do patrimônio cultural do município de Juiz de Fora**. Monografia (Direito Administrativo) Fundação Educacional Machado Sobrinho, Juiz de Fora. 54 p.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela (2006). Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. **Lua Nova**, n. 67. São Paulo, p. 49-103.

LIMONGI, Fernando (1994). **O novo institucionalismo e os estudos legislativos**. Rio de Janeiro, BIB, nº 31, 1º semestre, p. 3-38.

MAGNANI, J. Guilherme; MORGADO, Naira (1996). Futebol de várzea também é patrimônio. In: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Cultural**. São Paulo, n. 24, p. 175-84.

MANNING, Nick (1998). Social needs, social problems an social welfare. In: ALCOCK, Peter; MAY, Margaret; ERSKINE, Angus. **The Student's Companion to Social Policy**. Oxford: Blackwell, p. 31-36.

MARCUSE, Peter (2000). **The ambiguous role of property law in providing security of tenure in urban housing**. In: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico “Direito Urbanístico e Gestão Urbana no Brasil”, 1, Belo Horizonte, Dez, OAB/MG. Anotações de Palestra.

MARSHALL, T. H. (1967). Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 57-114.

MATTOS, Patrícia Castro (2002). **As visões de Weber e Habermas sobre direito e política**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 143 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de (1997). **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros. 655 p.

MENICONI, Evelyn Maria de Almeida (2004). **Monumento para quem? A preservação do patrimônio nacional e o ordenamento do espaço urbano de Ouro Preto (1937-1967)**. Dissertação (Ciências Sociais). PUC/MG, Belo Horizonte. 170 p.

MOISES, José Álvaro (1989). Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: _____ (org.). **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 119-177.

MONTEIRO, Washington de Barros (1990). **Curso de direito civil**. 28 ed. São Paulo: Saraiva. 446 p.

MOREIRA, Maria Tarquina Vieira (2001). **Instância deliberativa das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos**. São Paulo: Informativo CEPAM, ano I, n. 3, p. 20-31.

MOREIRA, Mariana (2002). A história do estatuto da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade: comentários à lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros. p. 27-43.

NUNES, Felipe, ANASTASIA, Fátima (2006). A reforma da representação. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 17-33.

OLENDER, Marcos. **Contextualização Histórica do Patrimônio Cultural**. Juiz de Fora. Disponível em: www.pagus-al.net/pdf/Apresentacoes_Juiz_de_%20Fora_03-05.pdf. Acesso em Ago 2006.

OLSON, Mancur (1999). **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Clássicos; 16). 201 p.

PASSAGLIA, Luiz Alberto do Prado (1982). **A preservação do patrimônio histórico de Juiz de Fora**: medidas iniciais. Juiz de Fora: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. 188 p.

PATRIMOINE (1906). In: AUGÉ, Claude. **Petit Larrouse Illustré**. Paris: Librarie Larrouse, p. 727. (reprodução integral)

PATRIMOINE (2005). In: MERLET, Philippe. **Le Petit Larrouse Illustré**. 100. ed. Paris: Larrouse, p. 796.

PERLINGIERI, Pietro (2002). **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 369 p.

PUTNAM, Robert D. (2000). **Bowling alone**: the collapse and revival of the american community. New York: Simon & Schuster Paperbacks. 541 p.

_____ (1996) **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 257 p.

REIS, Bruno Pinheiro W. (2004). **Teoria da escolha racional**. Rio de Janeiro: PUC/RJ, Curso de Teoria Política Contemporânea/SBCP. Notas de palestra.

REIS, Fábio Wanderley (2002). Democracia, igualdade e identidade. In: FUKS, Mario (org.). **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 10-31.

_____ (2000a). Weber e a ciência social atual: notas sobre três temas. In: SOUZA, Jessé (org.). **A atualidade de Max Weber**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. p. 305-318.

_____ (2000b). **Mercado e utopia: teoria política e sociedade brasileira**. São Paulo: EDUSP. 416p.

_____ (1991). O conceito de classes sociais e a lógica da ação coletiva. **Dados**, v. 34, Rio de Janeiro: IUPERJ, p. 415-439.

_____ (1990) O individualismo metodológico: efeitos perversos, ação coletiva e teoria dos jogos. **Séries Estudos**, Reflexões sobre a epistemologia de Popper e o individualismo metodológico, n. 77. Rio de Janeiro: IUPERJ, mar, p. 11-35.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (1995). **Reforma urbana: por um novo planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR. 144 p.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz César Q.; AZEVEDO, Sérgio de. (Org.) (2004). **Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Revan.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos (1985). **Preservar não é tomar, renovar não é pôr tudo abaixo**. Rio de Janeiro. (Texto datilografado). 18 p.

SARTORI, G. (1994). **A teoria da democracia revisitada**. 1. O Debate Contemporâneo. São Paulo: Ática, p. 286-335.

SCHMITTER, P. (1979). Still the Century of Corporatism?. In: _____ (org.), **Trends toward Corporatist Intermediation**. London, Sage, p. 7-51.

SCHUMPETER, Joseph A. (1986). A doutrina clássica da democracia. In: _____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 313-335.

SCHUMPETER, Joseph A. (1986). A outra teoria democrática. In: _____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 336-376.

SCHWARTZ, Bernard (1984). **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 77 p.

SILVA, José Afonso da (1993). **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 768 p.

TATAGIBA, Luciana (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103.

TAYLOR-GOOBY, Peter (2000). Equality, rights and social justice. In: ALCOCK, Peter; MAY, Margaret; ERSKINE, Angus. **The Student's Companion to Social Policy**. Oxford: Blackwell, p. 37-42.

TITMUS, R. (2000). Universalism versus selection. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. G. (eds.). **The welfare state - a reader**. Cambridge: Polity Press, p. 42-50.

WEBER, Max (1999). **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Unb. 584 p.

WEBER, Max (1993). **Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos**. Petrópolis, RJ: Vozes. 175 p.

WEBER, Max (1982). A política como vocação. In: GERTH, H.; MILLS, C. W. **Ensaio de Sociologia**. São Paulo: LTC, p. 55-89.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

Legislação e documentos

BRASIL (2001). **Lei Federal n. 10.257**, 10 Jul. Estatuto da Cidade.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado.

BRASIL (1937). **Decreto-Lei n. 25**, 30 Nov. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

CONSELHO INTERNACIONAL DE MONUMENTOS E SÍTIOS - ICOMOS (1985). Conferência Mundial Sobre as Políticas Culturais. Declaração do México.

ESCRITÓRIO INTERNACIONAL DOS MUSEUS - SOCIEDADE DAS NAÇÕES (1931). Carta de Atenas, out.

JUIZ DE FORA (1982). **Lei n. 6.108**, 13 Jan. Autoriza o Poder Executivo Municipal a implantar o tombamento dos bens culturais situados no Município, móveis e imóveis; cria a Comissão Permanente Técnico-Cultural de preservação dos bens culturais e o Conselho Consultivo.

JUIZ DE FORA (1983). **Lei n. 6.413**, 9 Nov. Cria o Conselho Comunitário Municipal.

JUIZ DE FORA (1988). **Lei n. 7.282**, 25 Fev. Dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural de Juiz de Fora.

JUIZ DE FORA (2004). **Lei n. 10.777**, 15 Jul. Cria o COMPPAC.

JUIZ DE FORA (1986). **Decreto n. 3.621**, 17 Dez. Altera o regulamento da Comissão Permanente Técnico-Cultural.

JUIZ DE FORA (2006). **Decreto n. 8.959**, 25 Jul. Regulamenta o art. 50 da Lei n. 10.777, de 15 de julho de 2004, que dispõe sobre benefícios fiscais dirigidos aos imóveis tombados.

JUIZ DE FORA. **Atas das reuniões realizadas na Comissão Permanente Técnico-Cultural**.

JUIZ DE FORA. Atas das reuniões realizadas no COMPPAC.

Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (1996). **Inventário do patrimônio cultural de Juiz de Fora** – arquitetura e urbanismo, IPPLAN/JF.

Revistas e Artigos de Jornais

ABRANTES, Adriana (2006). Cidade é reconhecida por zelar pro patrimônio cultural e artístico. **Viva Cultura**, Juiz de Fora, ano 1, n.2. nov/dez. p.3.

CONSTRUÇÃO MODERNISTA TEM NOVOS PROPRIETÁRIOS (2002). *Tribuna de Minas*, Juiz de Fora, 13 jun.

FERNANDES, Fernanda. Casa que abrigou o Magister pode ter tombamento estadual (2004). *Tribuna de Minas*, Juiz de Fora, 15 dez.

JUSTIÇA DÁ PERMISSÃO E PALÁCIO CAI (1986). **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 9 ago.

LAUDO DE ARQUITETO DE JF CONTESTA TOMBAMENTO DO PRÉDIO DO MAGISTER (2003). **Diário Regional**. Juiz de Fora, 9 nov. Especial, p. 15.

PALÁCIO EPISCOPAL - Bispo ganha ação e manda demolir (1986). **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 9 ago.

PALÁCIO EPISCOPAL - Uma nova vigília, hoje reivindica o tombamento e fortalece o movimento junto à comunidade (1986). **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 10 jan.

PRÉDIO DO MAGISTER - Tombamento é aprovado por comissão (2002). **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 20 nov.

ROCHA, Isaura. Caso Magister - Liminar preserva imóvel (2004). **Jornal Panorama**. Juiz de Fora, 20 nov.

_____. Obra Modernista - Preservação sob risco (2002). **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 20 fev.

_____. Prédio do Magister - Tombamento em discussão (2002). **Tribuna de Minas**, Juiz de Fora, 22 fev.

SANTOS, Fabiano (2006). Fortalecer o legislativo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 Jul.

ANEXOS

1. LISTA DE ENTREVISTADOS

Aplicação de Questionários:

- 1) Érica Delgado - Superintendente da FUNALFA;
- 2) Maria Aparecida Schultz Barizon - Secretaria de Governo e Articulação Institucional – SGAJ;
- 3) Rosângela Mendes Lawall - Secretaria de Política Urbana – SPU;
- 4) Ricardo Bastos - Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica – SPGE;
- 5) Wilson Coury Jabour Júnior - Procuradoria Geral do Município – PGM;
- 6) Agílio Vargas Lopes - Secretaria de Administração e Recursos Humanos – SARH;
- 7) Marcos Fernandes Freesz - Instituto Histórico e Geográfico de Juiz de Fora – IHGJF;
- 8) Vinícius Novaes Banhato - Clube de Engenharia de Juiz de Fora;
- 9) Carlos Eduardo Christino Manera - Sindicato da Indústria da Construção Civil de Juiz de Fora – SINDUSCON-JF;
- 10) Suely Gervásio Ferreira - União Juizforana de Associações Comunitárias Bairros e Distritos - UNIJF;
- 11) Júlio César Sampaio - Departamento de Arquitetura da Faculdade de Engenharia da Universidade Federal de Juiz de Fora;
- 12) Paulo Gawryszewski - Instituto de Arquitetos do Brasil/ Núcleo de Juiz de Fora – IAB/JF;
- 13) Flávio Cheker - Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Entrevistas Semi-estruturadas:

- 1) Nívea Bracher;
- 2) Décio Bracher;
- 3) Luiz Alberto do Prado Passaglia;
- 4) Júlio César Sampaio;
- 5) Ricardo Bastos;
- 6) Wilson Coury Jabour Júnior.

2. QUESTIONÁRIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA UFJF

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS

PERFIL DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS - QUESTIONÁRIO

Ficha de identificação do Entrevistado

Questionário nº _____

Nome: _____

Instituição que Representa: (por extenso): _____

1. Sexo

Masculino

Feminino

2. Idade: _____(em anos completos)

3. Escolaridade

Sem Instrução

1º Grau incompleto

1º Grau completo

2º Grau incompleto

2º Grau completo

3º grau completo – Curso: _____

Pós graduação – Curso: _____

4. Ocupação

Está Trabalhando: Onde ? _____

Não está trabalhando, mas está procurando

Está estudando

Aposentado

Afazeres Domésticos

Outro _____

5. Dentre as opções abaixo, assinale qual a faixa que melhor corresponde aos rendimentos de todas as suas ocupações (em R\$)

Até R\$ 1.000,00

De R\$ 1.000,00 até R\$ 2.000,00

De R\$ 2.000,00 até R\$ 3.000,00

Acima de R\$ 3.000,00

6. Estado Civil

Erro! () solteiro

() casado

() união estável

() separado

() divorciado

() viúvo

7. Religião

() Católica Romana

() Evangélica Tradicional

() Evangélica Pentecostal

() Espírita Kardecista

() Afro-Brasileira

() Oriental

() Judaica ou Israelita

() Sem religião

() Outra

8. Cor

() Branca

() Preta/Negra

() Parda

() Amarela

() Indígena

() Outra

9. A decisão de instalar o Conselho Municipal teve como razão (múltipla marcação):

O interesse político do prefeito ou secretário municipal

O interesse político de vereadores

Pressão da sociedade local

A exigência legal do governo Federal. / Estadual

Outro

10. Como foi escolhida a sua entidade/instituição para participar do Conselho:

() Pelo prefeito/secretário municipal

() Em negociação entre sua organização e o poder público municipal

() Em assembléia, fórum específico Conferência Municipal

() Pela criação da lei

() Outro

11. Como foi escolhido o representante da sua organização?

() Em reunião da direção da sua instituição

() Pelo presidente da sua instituição

() Em assembléia da sua entidade

() Em assembléia ou fórum do setor social que sua organização participa

() Pelo prefeito /secretário municipal

() Outro: _____

12. Quem propõe a pauta de discussão nas reuniões ordinárias do Conselho:

- Só o/a secretário(a) municipal responsável pelo Conselho
- Só o(a) presidente / coordenador do Conselho
- Só o (a) secretário (a) do Conselho
- Qualquer membro participante
- Comissão executiva
- Outro

13. Em relação ao processo de aprovação das propostas e medidas adotadas pelo Conselho, nos últimos 12 meses:

- Todas as medidas e proposições foram aprovadas por consenso
- Houve posições divergentes e votações em poucas proposições
- Houve posições divergentes e votações em muitas das proposições
- Todas as proposições foram aprovadas com posições divergentes e votações

14. No caso de ter havido discordâncias, sobre que assuntos é possível identificar as divergências mais freqüentes na dinâmica do Conselho? (Múltipla marcação)

- Organização e funcionamento dos conselhos
- Realização de convênios
- Padrão de qualidade dos serviços
- Pessoais
- Orçamento e utilização de fundo público
- Formato dos programas e políticas públicas
- Partidárias
- outras

15. É possível identificar grupos de interesses no interior do Conselho que o Sr. (a) participa?

- Sim
- Não

16. Se 'Sim', Quais?:

17. Na sua avaliação o número de deliberações / decisões do Conselho é:

- baixo
- médio
- alto
- não sabe avaliar

18. Como o Sr.(a) avalia o impacto do funcionamento do Conselho na gestão da secretaria municipal à qual está vinculado o Conselho

- As deliberações não têm tido influência nas decisões da secretaria
- As deliberações não têm tido pouca influência nas decisões da secretaria
- As deliberações têm tido média influência nas decisões da secretaria
- As deliberações têm tido muita influência nas decisões da secretaria
- Não sabe avaliar

19. Como o Sr. (a) avalia o grau de comprometimento do governo municipal com as decisões tomadas pelo Conselho?

- Nenhum compromisso
- Pouco compromisso
- Médio compromisso
- Alto compromisso
- Não sabe avaliar

20. Como o Sr. (a) avalia a relação entre o Conselho e a Câmara de Vereadores?

- Não existe relação entre o Conselho e a Câmara
- Existe pouca relação entre o Conselho e a Câmara
- Existe uma relação entre o Conselho e a Câmara As deliberações
- A relação entre o Conselho e a Câmara é muito próxima
- Não sabe avaliar

21. Existem mecanismos de acompanhamento da execução pela Prefeitura das deliberações do Conselho?

- Sim
- Não
- Não sabe avaliar

22. Se Sim, quais? (Marcação Múltipla)

- Prestação de contas do Secretário(a) municipal
- Diário Oficial
- Audiências Públicas
- Reuniões do prefeito e/ou secretários com as comunidades
- Outro

23. O Conselho faz uso de mecanismos de divulgação das suas decisões para a sociedade em geral?

- Sim
- Não

24. Se Sim, quais? (múltipla marcação)

- Jornal da cidade
- Boletins/jornais específicos
- Diário Oficial
- Panfletos
- Cartilhas
- Faixas
- Rádio
- Outros _____

25. A Secretaria Municipal fornece regularmente informações para a tomada de decisões dos Conselheiros?

- Sim
- Não

26. Se sim, como o Sr.(a) avalia a qualidade das informações oferecidas pela secretaria municipal para a tomada de decisões do Conselho?

- São fundamentais e suficientes para subsidiar a tomada de decisão pelos conselheiros
- São fundamentais, mas insuficientes para subsidiar a tomada de decisões pelos conselheiros
- Não ajudam em nada a tomada de decisões pelos conselheiros
- Não sabe avaliar

27. Além das informações fornecidas pela secretaria municipal o Sr. (a) busca outras fontes de informação para decidir sobre as proposições deliberadas pelo Conselho:

- Sim
- Não

28. Se busca outras fontes de informações, quais? (Múltipla Marcação)

- Outras informações buscadas na prefeitura
- Secretário(a) municipal
- Jornais, revistas e rádio
- A organização que o Sr. (a) representa
- Entidades de assessoria
- Amigos dentro do Conselho
- Fóruns/Conselhos/Secretarias Estaduais ou nacionais
- . Igrejas ou cultos
- Partido político
- Nenhuma
- Outras: _____

29. Quais são os canais utilizados pela sua instituição para discutir e avaliar sua atuação nas reuniões do Conselho? (Múltipla Marcação)

- Reuniões da direção (ou secretaria)
- . Reuniões/plenárias periódicas com membros/associados da instituição
- . Em plenárias
- Nenhum
- Outros: _____

30. Nos últimos 12 meses o Sr.(a) participou de qual destas atividade de formação destinada à sua atuação no Conselho Municipal? (Múltipla Marcação)

- Seminários
- Cursos de capacitação
- Oficinas
- Não participou de nenhuma atividade de formação
- Outras: _____

31. Se participou de alguma atividade de formação, quem promoveu a atividade?
(Múltipla Marcação)

- Prefeitura
- Entidade de assessoria
- Igreja ou culto
- Partido político
- Associação de bairros
- Sindicatos
- Conselho Municipal
- Outro: _____

32. Durante os últimos 12 meses, que atividades conjuntas ocorreram entre o Conselho do qual o Sr.(a) participa e outros conselhos municipais: (Múltipla Marcação)

- Seminários
- Cursos
- Oficinas
- Reuniões
- Outras: _____
- Não houve atividades conjuntas

33. O Sr. (a) participa de outros Conselhos?

- Sim
- Não

34. Se sim, quais:

35. Há quanto tempo participa da organização / instituição que o Sr.(a) representa:

- Menos de 1 (um) ano
- Entre 1 a 3 anos
- De 3 a 5 anos
- Mais de 5 anos

36. O Sr.(a) exerce cargo de direção na organização que representa?

- Sim
- Não

37. O/A Sr.(a) é sindicalizado ou associado a algum órgão de classe?

- Sim
- Não

38. Se sim, com que freqüência participou de reuniões de assembléias do sindicato ou associação nos últimos 12 meses?

- não freqüentou
- .uma vez
- duas a três vezes
- quatro vezes ou mais

39. O/A Sr.(a) é filiado ou associado a algum órgão comunitário?

- Sim
- Não

34. Se for filiado a órgão comunitário, especificar: (Múltipla Marcação)

- Associações de moradores/comunitárias
- esportivas e culturais
- religiosa
- filantrópica
- nenhum

41. Com que freqüência participa de reuniões ou atividades do órgão comunitário?

- não participa
- uma vez no ano
- duas a três vezes ao ano
- quatro vezes ou mais no ano

42. O Sr. (a) já foi candidato a algum cargo eletivo na sua comunidade?

- Sim. Qual? _____

43. É filiado a algum partido político?

- Sim. Qual? _____
- Não

44. Se não é filiado, sente simpatia por algum partido político?

- Não
- Não sabe
- Sim: Qual: _____

45. De que atividade participa freqüentemente no partido político? (Múltipla Marcação)

- Reuniões periódicas
- Convenções
- Manifestações políticas
- Nenhuma atividade

46. Já foi candidato a algum cargo eletivo?

- Sim
- Não

47. Se já foi candidato, para qual cargo?

- Vereador
- Prefeito
- Deputado Estadual
- Governador
- Deputado Federal
- Outro : _____

48. Nas eleições, quais as fontes de informação para decidir o seu voto? (Múltipla Marcação)

- Amigos ou parentes
- Chefe ou patrão
- . Igrejas ou cultos
- Sindicatos ou associações
- Jornais ou revistas
- Televisão
- Rádio
- Nenhuma delas

49. Em uma eleição, o importante é votar:

- No partido
- No candidato
- Em ambos
- Nas propostas
- Não sabe
- Outras _____

50. Quais as principais maneiras que utiliza para informar sobre os acontecimentos políticos em geral? (Marcação Múltipla)

- Conversa com amigos ou parentes
- Televisão
- Rádio
- Jornais
- Revistas
- Nenhuma/não sabe

51. No último ano, em quais das atividades tomou parte? (Múltipla Marcação)

- Listas ou abaixo-assinados
- Manifestações de protesto
- Trabalho voluntário para associações
- Reuniões de grupos locais
- Greves
- Nenhuma delas

52. Na sua opinião, os seus interesses são melhor defendidos por: (Múltipla Marcação)

- Vereador
- Prefeito
- Governador
- Deputado Estadual
- Deputado Federal
- Presidente da República
- Juizes
- Sindicatos
- Associação Profissional
- Associação de Bairro
- Igreja ou cultos religiosos
- Nenhum deles

53. O Sr (a) Admira algum vereador? **Erro!**

- Sim
- Não

54. Se sim, porque?

55. Na sua opinião, qual a importância dos Conselhos Municipais?

56. Na sua opinião, qual a importância da participação popular?

57. Na sua opinião, quais os principais bloqueios no funcionamento do Conselho do qual o Sr.(a) participa? (Múltipla Marcação)

- Falta de capacitação dos membros do Conselho
- Não cumprimento das decisões pelo Poder Executivo
- Falta de Representatividade
- Falta de Informação
- Ausência de diálogo com o representante do Poder Executivo
- Ausência de diálogo e negociação com representantes do Poder Executivo
- Nenhum
- Outros: _____

58. Na sua opinião, quais os principais resultados do funcionamento do conselho do qual o Sr.(a) participa?

- Melhoria da qualidade de vida do município
- Democratização das informações
- Democratização das decisões relativas à política municipal
- Controle social sobre as decisões da prefeitura
- Capacitação das entidades da sociedade para participarem das decisões sobre o município
- Capacitação dos membros do Conselho
- Aumento da representatividade das instituições sociais
- Aumento do diálogo entre Poder Público e Sociedade
- Outros: _____
- Nenhum

59. Qual a sua opinião sobre a estrutura do Conselho?

- Inexistente
- Fraca
- Média
- Boa
- Ótima
- Não sabe opinar / Não tem opinião

60. Qual a sua opinião sobre a representatividade das entidades / instituições que compõem o Conselho Municipal?

- As entidades são pouco representativas dos setores sociais existentes na cidade
- As entidades são razoavelmente representativas dos setores sociais existentes na cidade
- As entidades são muito representativas dos setores sociais existentes na cidade
- Não tem opinião formada / não sabe opinar

61. Qual a sua opinião sobre equilíbrio de forças no interior do Conselho?

- Há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade
- Não há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade
- Não tem opinião formada / Não sabe opinar

62. Em relação ao Governo Municipal, sua posição é de:

- Oposição
- Apoio
- Independência
- Não sabe opinar / não tem opinião

63. Em relação ao desempenho geral do governo municipal, sua posição seria considerá-lo:

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Fraco
- Péssimo
- Não sabe opinar / Não tem opinião

64. Qual a sua opinião sobre as seguintes frases utilizando a seguinte legenda:

1. concorda totalmente
2. concorda parcialmente
3. discorda totalmente
4. discorda parcialmente
5. não tem opinião formada

() A principal função do vereador é intermediar junto ao prefeito o acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas;

() Com o voto, a população passa todas as decisões políticas para o candidato eleito;

() Uma das principais funções do vereador é prestar assistência social (educacional, médica, e outras) à população carente;

() A participação da população, através dos conselhos municipais reduz o poder do legislativo;

() O orçamento municipal deveria ser elaborado e aprovado com a participação direta da população;

() As entidades representativas da população deveriam utilizar a tribuna da Câmara para defender suas posições durante as votações;

65. Qual a sua opinião sobre as seguintes frases utilizando a seguinte legenda:

1. concorda totalmente
2. concorda parcialmente
3. discorda totalmente
4. discorda parcialmente
5. não tem opinião formada

() O Brasil necessita de um líder forte, com autoridade;

() O direito ao aborto deve ser legalizado no Brasil;

() O uso de drogas deve ser descriminalizado no Brasil;

() A união civil entre homossexuais deve ser legalizada no Brasil;

() A pena de morte deve existir no Brasil.

3. LEI N.º 6108 - de 13 de janeiro de 1982.

Autoriza o Poder Executivo Municipal a implantar o tombamento dos bens culturais situados no Município, móveis e imóveis; cria a Comissão Permanente Técnico – Cultural de preservação dos bens culturais, o Conselho Consultivo e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I – DO TOMBAMENTO

Art. 1.º - O Município procederá, de conformidade com esta Lei, ao tombamento total ou parcial, de bens móveis e imóveis, de propriedade pública ou particular existente em seu território que, pelo valor histórico, arqueológico, etnográfico, paisagístico, paleográfico, bibliográfico, artístico, arquitetônico ou ambiental devam ficar sobre a proteção do Poder Público Municipal.

Art. 2.º - O tombamento de que se trata esta Lei, com os efeitos previstos pela Legislação Federal, processar-se-á independentemente de outros, podendo recair sobre bens já tombados pelo Poder Público Federal ou Estadual.

Art. 3.º - O tombamento será inscrito no livro do Tombo após Decreto próprio do Poder Executivo e averbado no Registro de Imóveis da Comarca, se bem imóvel.

O livro de Tombo, com os volumes que se fizeram necessários terão os efeitos e a destinação iguais aos definidos no Dec. Lei Federal n.º 25 de 30/11/37.

Art. 4.º - A disposição, uso e gozo dos bens inscritos no Livro de Tombo, ficam sujeitos às restrições instituídas pela Legislação Federal.

CAPÍTULO II – DA COMISSÃO PERMANENTE TÉCNICO – CULTURAL

Art. 5.º - Fica criada a Comissão Permanente Técnico - Cultural, composta por 7 (sete) membros, de livre escolha pelo Prefeito do Município, a qual deverá, entre tanto, recair sobre 6 (seis) cidadãos de nível universitário completo e um de notório saber histórico e cultural.

§ 1.º - Os seis (6) membros técnicos, deverão ser possuidores de nível universitário na área de ciências humanas ou exatas.

§ 2.º - Por escolha do Prefeito Municipal um dos membros será designado Coordenador da Comissão.

Art. 6.º - A Comissão Permanente Técnico - Cultural será vinculada ao IPPLAN/JF e se regerá por Regulamento próprio a ser baixado por Decreto ao Poder Executivo.

Art. 7.º - A Comissão Permanente Técnico - Cultural terá como finalidade precípua, exercer e proteção dos bens culturais, móveis e imóveis de propriedade do Município ou particular que forem tombados na forma desta Lei, bem como atuar integrada com os setores competentes que planejam e legislam sobre uso das edificações.

Art. 8.º - Compete ainda à Comissão Permanente Técnico - Cultural:

a) – Inventariar os bens considerados de valor histórico, arqueológico, etnográfico, paisagístico, paleográfico, bibliográfico, artístico, arquitetônico ou ambiental existente no Município e cuja conservação seja de interesse público e propor seu tombamento.

b) – Proceder estudos para a elaboração e aperfeiçoamento de recursos institucionais legais, genéricos ou específicos, para a defesa do Patrimônio Cultural.

c) – Promover, organizar e coordenar atividades culturais através de estudos, pesquisas, publicações, simpósios seminários e cursos relacionados ao Patrimônio Cultural do Município.

d) – Formular diretrizes para a política de preservação e valorização dos bens culturais do Município.

e) – Elaborar normas ordenadoras e disciplinadoras de preservação e manutenção dos bens culturais.

f) – Analisar projetos de construção, conservação, restauração, reparação, acréscimo e demolição em bens tombados e emitir parecer técnico sobre a obra desejada.

g) – Analisar e emitir parecer sobre pedidos de licenciamento de funcionamento de atividades comerciais ou de prestação de serviços em imóveis tombados.

h) – Prestar assistência técnica, no âmbito de suas atribuições a todos os setores do Poder Executivo e Legislativo do Município a entidades culturais de natureza pública ou privada e ao proprietário do bem imóvel tombado ou em processo de tombamento.

i) – Realizar projetos de obras de conservação, reparos, restauração e reciclagem, diretamente ou através de convênio ou contrato com pessoa de direito privado ou público.

j) – Manter sistema de vigilância permanente para proteção dos bens culturais, próprios ou contratados, podendo ainda, solicitar a cooperação de órgãos policiais do Estado ou União.

k) – Diligenciar no sentido de obtenção de recursos Estaduais, da União ou particulares, técnicos ou financeiros, para conservação de programas de valorização e vitalização dos bens culturais de Juiz de Fora.

l) – Verificar estado de conservação do bem tombado bem como fiscalizar e acompanhar a execução de qualquer obra nos mesmos bens.

m) – Ter sob sua guarda e escriturar o Livro de Tombo bem como comunicar o tombamento aos órgãos próprios do Poder Federal e Estadual.

CAPÍTULO III – DO CONSELHO CONSULTIVO

Art. 9.º - O Conselho Consultivo será formado por cidadãos indicados pelas diversas entidades representativas da comunidade e será composta por nove membros à escolha do Prefeito do Município.

Art. 10 - São entidades representadas no Conselho:

1. Associação Comercial
2. Centro Industrial
3. O.A.B. – Sub - seção de Juiz de Fora
4. Clube de Engenharia
5. Instituto Histórico e Geográfico de J. Fora
6. Sindicato dos Jornalistas de J. Fora
7. Universidade Federal de J. Fora
8. Câmara Municipal de J. Fora
9. A Comunidade

Art. 11 - Compete ao Conselho Consultivo:

Opinar e emitir parecer sobre toda e qualquer questão pertinente ao tombamento se consultado pelo Prefeito Municipal.

Art. 12 - O Conselho Consultivo se regerá por regimento próprio aprovado pelo Prefeito Municipal.

Art. 13 - O exercício da função de conselheiro é considerada munus público.

CAPÍTULO IV – DO PROCESSO DE TOMBAMENTO

Art. 14 - O processo de tombamento iniciar-se-á com a proposta de tombamento que pode partir de

1. A Comissão Permanente Técnico - Cultural
2. As pessoas de Direito Público
3. Entidades Culturais do Município
4. Proprietário do bem
5. Qualquer do povo

§ 1.º - As propostas deverão ser sempre por escrito devidamente instruídas, fundamentadas e encaminhadas à Comissão Permanente Técnico - Cultural.

Art. 15 - As propostas deverão versarem sobre os bens relacionados no art. 3.º do Dec. Lei Federal n.º 25 de 30/11/37, serão rejeitadas liminarmente.

Art. 16 - Recebida a proposta, será notificado o proprietário, para o prazo de quinze (15) dias oferecer as razões que tiver para a impugnação do tombamento.

Parágrafo Único – Vencido o prazo, será considerado o silêncio do proprietário como aquiescência ao tombamento.

Art. 17 - Com as razões de impugnação ou na falta delas, o processo terá continuidade na Comissão Permanente Técnico - Cultural que sobre ela deliberará.

§ 1.º - Com a deliberação o processo será encaminhado ao Prefeito Municipal que decretará o tombamento ou, se assim o entender, ouvirá o Conselho Consultivo antes de decretar ou não o tombamento.

§ 2.º - Decretado o tombamento, será providenciada a averbação no Registro de Imóveis da Comarca, se bem imóvel e inscrito no Livro de Tombo.

Art. 18 - Desde a proposta até final decisão do bem em exame, terá a mesma proteção do bem tombado.

CAPÍTULO V – DO CANCELAMENTO DO TOMBAMENTO

Art. 19 - Admitir-se-á o cancelamento do toambo, se houver a superveniência de motivo altamente relevante que justifique a medida, ouvida a Comissão Permanente Técnico - Cultural e o Conselho Consultivo que opinarão a respeito.

Art. 20 - Com os pareceres, o Prefeito poderá ou não determinar o cancelamento que, se bem imóvel, deverá Ter o registro no Cartório próprio cancelado, como também, o registro no Livro do Tombo.

CAPÍTULO VI – DO CUSTEIO

Art. 21 - O custeio das atividades geradas por esta Lei, será proveniente de verba orçamentária do Município.

Art. 22 - Para dar cumprimento ao disposto nesta Lei, é o Prefeito Municipal autorizado a abrir crédito especial, até o valor de Cr\$ 10.000.000,00 (dez milhões de cruzeiros) no exercício de 1982, cancelando, para tanto, total ou parcialmente, dotações orçamentárias, daquele exercício.

CAPÍTULO VII – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 23 - Todos os bens imóveis tombados em virtude desta Lei, receberão o incentivo fiscal, enquanto durar o tombamento, da ordem de 10 à 80% (dez a oitenta por cento) incidente sobre o imposto predial e territorial urbano, sobre o imóvel tombado, de acordo com o entendimento da Comissão Permanente Técnico – Cultural.

§ 1.º - O incentivo de que fala o caput do artigo, poderá ser cancelado em caso de qualquer violação aos preceitos legais relativos ao tombamento do imóvel.

Art. 24 - Enquanto vigor o tombamento, assistirá ao proprietário do bem, assistência técnica a ser prestada pela Comissão Permanente Técnico – Cultural.

Art. 25 - Em casos especialíssimos, a critério único e exclusivo da Comissão Permanente Técnico - Cultural a assistência técnica poderá ser estendida ao campo de ajuda financeira, dentro dos recursos disponíveis, no sentido de preservação do bem.

Art. 26º - A estruturação da Comissão Permanente Técnico - Cultural, será procedida por decreto do Executivo, regulamentador desta Lei no prazo de sessenta (60) dias.

Art. 27 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 13 de janeiro de 1982.

a) FRANCISCO ANTÔNIO DE MELLO REIS - Prefeito Municipal.

a) LAIR DA SILVA ADÁRIO - Secretário de Administração.

4. LEI Nº 7.282 - de 25 de fevereiro de 1988

Dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural do Município de Juiz de Fora e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DO PATRIMÔNIO CULTURAL DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Art. 1º - O Patrimônio Cultural do Município de Juiz de Fora é integrado pelos bens móveis e imóveis, públicos ou privados, existentes em seu território, que devam merecer a proteção do poder público municipal pelo seu valor cultural, histórico, etnográfico, paleográfico bibliográfico, artístico, arquitetônico paisagístico ou ambiental.

Art. 2º - A proteção do Patrimônio Cultural será feita em conformidade com a natureza do bem e poderá compreender:

- I - Tombamento do bem e delimitação de seu entorno.
- II - Declaração de interesse cultural do bem.
- III - Criação de área de proteção ambiental.

Parágrafo Único - O Município estimulará a participação da Comunidade na preservação do Patrimônio Cultural.

CAPÍTULO II

Da Comissão Permanente Técnico-Cultural

Art. 3º - A política de preservação do Patrimônio Cultural do Município de Juiz de Fora será estabelecida pela Comissão Permanente Técnico-Cultural, órgão vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento - IPPLAN.

Art. 4º - A Comissão Permanente Técnico-Cultural, constituída por 11 membros terá a seguinte composição:

- I - O Diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento - IPPLAN, que será o seu Coordenador.
- II - O Superintendente da Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage - FUNALFA, que será o seu vice-Coordenador.
- III - Nove cidadãos de notório saber cultural ou portadores de curso de nível superior, designados pelo Prefeito Municipal.

Parágrafo único - Os membros de que trata o inciso III deste artigo serão designados para exercer as suas funções por 2 (dois) anos, admitida a recondução.

Art. 5º - A Comissão Permanente Técnico-Cultural competirá:

- I - Promover a proteção dos bens integrantes do Patrimônio Cultural do Município.
- II - Declarar de interesse cultural bem móvel ou imóvel.
- III - Articular a criação de áreas de proteção ambiental.

IV - Inventariar os bens considerados de valor histórico, etnográfico, paleográfico, bibliográfico, artísticos, arquitetônico ou ambiental, existentes no Município e cuja conservação for de interesse público, e propor o seu tombamento ou proteção.

V - Proceder a estudos que conduzam à criação de instrumentos destinados à defesa do Patrimônio Cultural.

VI - Coordenar a realização de atividades culturais consistentes em estudos, pesquisas, publicações, simpósios, seminários e cursos relacionados com o Patrimônio Cultural do Município.

VII - Formular diretrizes para a política de preservação e valorização dos bens culturais do Município.

VIII - Elaborar normas ordenadoras e disciplinadoras da preservação e manutenção dos bens culturais.

XI - Dar parecer sobre projetos de construção, conservação, restauração, reparação, acréscimo e demolição de bens tombados, ou incluídos nas áreas de proteção ambiental.

X - Emitir parecer sobre pedidos de licenciamento de funcionamento de atividades comerciais ou de prestação de serviços em imóveis tombados ou protegidos.

XI - Prestar assistência técnica, no âmbito de suas atribuições, ao órgão Legislativo e ao Órgão Executivo do Município, a entidades culturais e ao proprietário de bem imóvel tombado ou em processo de tombamento, assim como ao do bem protegido.

XII - Realizar projetos de obras de conservação, reparos, restauração e reciclagem, de bens tombados ou protegidos, diretamente ou através de convênio ou contrato com pessoa de direito público ou privado.

XIII - Manter sistema de vigilância permanente para a proteção dos bens culturais, podendo ainda, solicitar a cooperação dos órgãos policiais.

XIV - Diligenciar no sentido de obter recursos para a execução de programas de valorização e vitalização dos bens culturais do Município.

XV - Verificar o estado de conservação de bem tombado ou protegido.

XVI - Fiscalizar a execução de obra em bem tombado ou protegido.

XVII - Escriturar e ter sob a sua guarda o Livro do Tombo.

XVIII - Comunicar o tombamento à União e ao Estado.

Art. 6º - O exercício da função de membro da Comissão Permanente Técnico-Cultural é considerado munus público.

Art. 7º - O Instituto de Pesquisa e Planejamento - IPPLAN diligenciará para que a Comissão Permanente Técnico-Cultural possa se desincumbir de suas atribuições, oferecendo, entre outras condições, apoio técnico na forma de pessoal qualificado.

CAPÍTULO III

DOS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO

SEÇÃO I

DO PROCESSO DE TOMBAMENTO

Art. 8º - Os processos de tombamento, total ou parcial, de bens móveis e imóveis, iniciar-se-ão com a apresentação, à Comissão Permanente Técnico-Cultural, de proposta subscrita por qualquer das pessoas ou Órgãos indicados a seguir:

I - Comissão Permanente Técnico-Cultural.

II - Pessoas de direito público ou privado.

III - Proprietário do bem.

IV - Qualquer cidadão.

Art. 9º - A proposta será fundamentada e instruída pelo seu subscritor.

Art. 10 - Uma vez autuada a proposta, o Coordenador da Comissão Permanente Técnico-Cultural ordenará a notificação do proprietário do bem para, no prazo de 1 (um) mês, impugná-la, querendo.

Art. 11 - Escoado o prazo para impugnação, os autos serão conclusos ao Coordenador da Comissão Permanente Técnico-Cultural, quem designará um dos membros do órgão para relatar o processo.

Art. 12 - O relator disporá do prazo de 1 (um) mês para desincumbir-se de sua função.

Art. 13 - Ao receber o processo devidamente relatado, o Coordenador da Comissão Permanente Técnico-Cultural dará vista dos autos aos membros do Órgão pelo prazo de 2 (dois), meses, prorrogável a juízo do mencionado Coordenador, uma única vez, por igual período.

Art. 14 - Findo o prazo a que se refere o artigo anterior, o Coordenador da Comissão Permanente Técnico-Cultural convocará sessão do órgão para deliberar sobre a proposta de tombamento.

Art. 15 - Se a Comissão Permanente Técnico-Cultural, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, aprovar a proposta de tombamento, os autos serão conclusos ao Prefeito Municipal.

§ 1º - Recebidos os autos o Prefeito Municipal mandará dar vista da deliberação, da Comissão Permanente Técnico Cultural ao proprietário do bem, para que este apresente, querendo, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, memorial.

§ 2º - Escoando o prazo para a apresentação de memorial, o Prefeito Municipal decidirá, decretando ou não o tombamento.

§ 3º - O Prefeito Municipal poderá, a todo o tempo, determinar a devolução dos autos à Comissão Permanente Técnico-Cultural para a realização de diligências.

Art. 16 - O ato de tombamento conterá a descrição do bem a que se referir e será registrado no Registro de Imóveis e inscrito no Livro do Tombo.

Art. 17 - Autuada a proposta de tombamento, como prescrito no art.11, e enquanto em tramitação o respectivo processo, ao bem a que a mesma disser respeito será dispensada a mesma proteção que se defere ao bem tombado.

SEÇÃO II DO DESTOMBAMENTO

Art. 18 - O ato de tombamento poderá ser revogado pelo Prefeito, ouvida a Comissão Permanente Técnico-Cultural, nas seguintes hipóteses:

I - Quando se provar que o tombamento resultou de erro quanto à sua causa determinante.

II - Por exigência indeclinável do interesse público.

Art. 19 - O ato de destombamento observará, no que for aplicável, o disposto no art. 17.

SEÇÃO III

DA DECLARAÇÃO DE INTERESSE CULTURAL.

Art. 20 - Poderá ser declarado de interesse cultural da Comunidade o bem a que não for adequada a proteção acarretada pelo tombamento, quer em razão de sua natureza, quer em razão de sua especificidade, a despeito de seu valor cultural, histórico, etnográfico, paleográfico, artístico, arquitetônico ou paisagístico.

Art. 21 - A declaração de interesse cultural de bem acarretará a adoção de medidas especiais de proteção por parte do poder público municipal, consistentes, inclusive, na imposição de limitações ao seu uso.

Art. 22 - O processo de declaração de interesse cultural observará as normas que disciplinam o processo de tombamento.

Art. 23 - O ato que declarar o bem de interesse cultural indicará as restrições ou limitações a que o mesmo estará sujeito, assim como as medidas necessárias à sua proteção.

SEÇÃO IV DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Art. 24 - Poderão ser declaradas áreas de proteção ambiental as zonas especiais, assim consideradas por lei.

Art. 25 - O processo de declaração de área de proteção ambiental observará as normas que disciplinam o processo de tombamento.

Parágrafo único - O Coordenador da Comissão Permanente Técnico-Cultural diligenciará no sentido de obter o parecer do órgão considerado competente pela lei a que se refere o art. 24.

Art. 26 - O ato que declarar a área de proteção ambiental indicará as restrições ou limitações a que a mesma estará sujeita, assim como as medidas necessárias à sua proteção.

CAPÍTULO IV DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Art. 27 - Os proprietários de imóveis tombados, declarados de interesse cultural da Comunidade ou integrantes de áreas de proteção ambiental, poderão ser isentos do Imposto Predial e Territorial Urbano - I.P.T.U. VETADO.

§ 1º - A isenção de que trata este artigo será reconhecida anualmente, em cada caso e para o exercício seguinte, por despacho de autoridade administrativa competente, a requerimento do contribuinte.

§ 2º - O requerimento de isenção deverá ser protocolizado entre 1º de julho e 31 de agosto de cada ano.

§ 3º - A concessão da isenção estará condicionada a que, a juízo da Comissão Permanente Técnico-Cultural, o imóvel esteja em bom estado de conservação, tecnicamente preservado e devidamente cuidado.

Art. 28 - Os sujeitos passivos do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza serão dele isentos quando realizarem obras de conservação ou recuperação em imóveis tombados, declarados de interesse cultural da Comunidade ou integrantes de áreas e proteção ambiental.

§ 1º - A isenção a que se refere este artigo será requerida pelo proprietário do imóvel, quem instruirá o pedido com planta e/ou memorial descritivo das obras de conservação ou recuperação a realizar.

§ 2º - A isenção será concedida por despacho da autoridade administrativa competente, se, consultada, a Comissão Permanente Técnico-Cultural for favorável à outorga do benefício fiscal.

§ 3º - A Comissão Permanente Técnico-Cultural fiscalizará a execução das obras de conservação ou recuperação.

§ 4º - A Comissão Permanente Técnico-Cultural poderá, a todo o tempo, propor à autoridade administrativa competente a revogação da isenção, se as obras de conservação ou de recuperação não forem executadas em conformidade com as plantas e/ou o memorial descritivo mencionados no § 1º deste artigo.

§ 5º - Vetado

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29 - A Comissão Permanente Técnico-Cultural prestará, na medida dos recursos que forem a ela alocados, assistência técnica e, eventualmente, financeira, ao proprietário de bem tombado, declarado de interesse cultural da Comunidade ou integrante da área de proteção ambiental.

Art. 30 - VETADO.

Art. 31 - As despesas com o cumprimento do prescrito nesta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 32 - O Prefeito Municipal regulamentará as disposições desta lei.

Art. 33 - Esta lei entra em vigor na data sua publicação.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 25 de fevereiro de 1988.

RAZÕES DE VETO

Vejo-me compelido a vetar o prescrito na parte final do caput do art. 27 ("... e demais impostos e taxas municipais desde que os mesmos, pessoas físicas ou jurídicas, se comprometam a conservá-los nas condições originais"), no § 5º do art. 28 e no art. 30 da proposição de lei submetida à minha sanção e que "Dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural do Município de Juiz de Fora e dá outras providências".

No primeiro dos dispositivos mencionados (art. 27, caput, parte final), o Legislativo ampliou os benefícios fiscais possíveis de se conceder aos proprietários de imóveis tombados, declarados de interesse cultural da Comunidade ou integrantes de áreas de proteção ambiental, para incluir no rol deles, além da isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU, a isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN e das taxas Municipais.

No segundo dos dispositivos em exame, o Legislativo procurou dar efeitos quer demolição, quer à descaracterização, de imóvel não tombado, mas declarado de interesse cultural.

No terceiro deles, o Legislativo autorizou a criação do Arquivo Público Municipal.

As disposições a que aponho o meu veto resultaram de emendas introduzidas pelo legislativo em projeto de lei de iniciativa do Executivo.

Ao ampliar os benefícios fiscais e ao autorizar a criação do Arquivo Público Municipal, o Legislativo introduziu emendas que ou implicam no aumento da despesa pública ou tratam de matéria financeira, vulnerando, assim, o prescrito no art. 58, incisos I e III, da Lei Complementar nº 3, de 28 de dezembro de 1972, o que as torna inconstitucionais, sem embargo de seu mérito.

Por outro lado, entendo que a demolição de imóvel não tombado mas declarado de interesse cultural, e a sua descaracterização, estão exaustivamente disciplinadas do ponto de vista dos efeitos que devem projetar sobre os benefícios fiscais eventualmente concedidos ao proprietário do bem, tornando desnecessária a regra constante do § 5º do art. 28.

Em assim sendo, espero que a Egrégia Câmara Municipal, em reexaminando a matéria, mantenha o veto oposto.

Prefeitura de Juiz de Fora, 09 de março de 1988.

Dispositivos Vetados

Art. 27 - "... e demais impostos e taxas municipais, desde que os mesmos, pessoas físicas ou jurídicas, se comprometam a conservá-los nas condições originais".

Art. 28 - ...

§ 5º - Em caso de demolição de imóvel não tombado, mas declarado de interesse cultural, ou ocorrendo a sua descaracterização, o proprietário pagará os impostos e taxas municipais."

Art. 30 - "Fica o Sr. Prefeito Municipal autorizado a criar o Arquivo Público Municipal, que terá por fim recolher, conservar, classificar, catalogar e franquear a consulta de pesquisadores e estudiosos, documentos relativos a vida administrativa, política, judicial, econômica social e cultural de Juiz de Fora de Minas e do Brasil."

5. LEI N.º 10.777 – de 15 de julho de 2004.

Dispõe sobre a proteção do Patrimônio Cultural do Município de Juiz de Fora e dá outras providências.

Projeto de autoria do Executivo.

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

Do Patrimônio Cultural do Município de Juiz de Fora

Art. 1.º - O Patrimônio Cultural do Município de Juiz de Fora é integrado pelos bens materiais - imóveis, móveis e integrados -, públicos ou privados, e bens imateriais existentes em seu território, que devem merecer a proteção do Poder Público Municipal, por serem portadores de referência à identidade juizforana, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos e edificações cuja conservação seja do interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Município, do Estado ou do País, quer por seu valor cultural, histórico, etnológico, paleontológico, bibliográfico, artístico, arquitetônico, paisagístico;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, arquitetônico, paisagístico, artístico, paleontológico, ecológico e científico.

Art. 2.º - A proteção do Patrimônio Cultural será feita em conformidade com a natureza do bem, observado o Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937 e o Decreto n.º 3551, de 04 de agosto de 2000 e poderá compreender:

I - tombamento do bem e delimitação de seu entorno, quando for o caso;

II - registro de bem imaterial;

III - declaração de interesse cultural do bem.

Parágrafo único - O Município estimulará a participação da comunidade na preservação do Patrimônio Cultural.

Art. 3.º - Os proprietários de imóveis tombados poderão utilizar-se da transferência do potencial construtivo, nos termos da Lei Municipal n.º 9327, de 27 de julho de 1998.

CAPÍTULO II

Do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural - COMPPAC

Art. 4.º - A política de preservação do Patrimônio Cultural do Município de Juiz de Fora será estabelecida pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, órgão vinculado à FUNALFA, subordinada à Diretoria de Política Social.

Art. 5.º - O Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, constituído por treze membros, terá a seguinte composição:

I - o Superintendente da FUNALFA, que será seu Presidente;

II - um Vereador, representante da Câmara Municipal;

III - cinco membros indicados pelo Prefeito Municipal;

IV - seis membros indicados por entidades, associações ou organizações da sociedade civil, designadas pelo Prefeito Municipal, identificadas com a questão do patrimônio cultural, planejamento urbano e áreas afins.

§ 1.º - A vice-presidência será exercida por qualquer dos demais membros, escolhido por seus pares, na primeira reunião do ano.

§ 2.º - Os membros de que trata os incisos II, III e IV deste artigo, serão designados para exercer as suas funções por dois anos, admitida a recondução.

§ 3.º - O exercício da função de membro Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural é considerado munus público.

Art. 6.º - Ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural competirá:

I - definir as bases da política de preservação, proteção e valorização dos bens culturais integrantes do Patrimônio Cultural do Município;

II - opinar sobre o tombamento de bens e proceder a estudos que conduzam à criação de instrumentos destinados a defesa do Patrimônio Cultural do Município;

III - elaborar normas ordenadoras e disciplinadoras da preservação e manutenção dos bens culturais;

IV - diligenciar no sentido de obter recursos para a execução de programas de valorização e revitalização dos bens culturais do Município;

V - solicitar e acompanhar os trabalhos realizados pelo corpo técnico da FUNALFA, visando a proteção, preservação, vigilância, desenvolvimento de inventários, projetos, pareceres, atividades que objetivem a educação patrimonial e eventos culturais relacionados com o Patrimônio Cultural do Município;

VI - analisar e aprovar projetos de restauração e/ou reforma em bens culturais integrantes do Patrimônio Cultural do Município, bem como emitir parecer sobre demolições de imóveis.

Art. 7.º - A FUNALFA diligenciará para que o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural possa se desincumbir de suas atribuições, oferecendo apoio administrativo e técnico na forma de pessoal qualificado.

CAPÍTULO III

Dos Instrumentos de Proteção do Patrimônio Cultural

SEÇÃO I

Do Processo de Tombamento de Bens Materiais

Art. 8.º - O COMPPAC poderá, de ofício, declarar de interesse cultural do município o bem a que não for adequada a proteção acarretada pelo tombamento, quer em razão de sua natureza, quer em razão de sua especificidade, a despeito de seu valor cultural, histórico, arquitetônico ou paisagístico.

Art. 9.º - A declaração de interesse cultural do bem acarretará a adoção de medidas especiais de proteção específicas e aprovadas pelo COMPPAC, que poderão abranger a imposição de restrições ao seu uso.

Art. 10 - O processo de declaração de interesse cultural observará as normas que disciplinam o processo de tombamento.

Art. 11 - Os processos de tombamento, de bens materiais - imóveis, móveis, integrados e de declaração de interesse cultural do bem - iniciar-se-ão com a apresentação, ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, de proposta subscrita por:

I - membro do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural;

II - pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

Parágrafo único - A proposta será fundamentada e instruída pelo seu subscritor, podendo o mesmo se utilizar apoio administrativo e técnico da FUNALFA.

Art. 12 - Uma vez autuada a proposta, o Presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural ordenará a notificação do proprietário do bem para, no prazo de um mês, impugná-la, querendo.

§ 1.º - A notificação ao proprietário dar-se-á da seguinte forma:

I - por carta registrada, com aviso de recebimento;

II - por edital:

a) quando desconhecido ou incerto o proprietário do bem;

b) quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar o proprietário;

c) quando a notificação for para conhecimento do público em geral ou sempre que a publicidade seja essencial à finalidade do mandado;

d) quando a demora da notificação pessoal puder prejudicar seus efeitos;

e) nos casos expressos em Lei.

III - pessoalmente ao proprietário, seu representante legal, ou ao seu procurador legalmente autorizado.

§ 2.º - As entidades de direito público serão notificadas na pessoa titular do órgão a quem pertencer ou sob cuja guarda estiver o bem.

§ 3.º - As empresas de Direito Privado e de Economia Mista, serão notificadas na pessoa de seu mandatário, administrador, feitor ou gerente, com poderes de representação e, no caso da ausência destes, ao seu representante legalmente autorizado.

§ 4.º - Aos incapazes, far-se-á a notificação aos seus pais, tutores ou curadores, na forma da lei civil.

Art. 13 - Escoado o prazo para impugnação, os autos serão conclusos ao Presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, que designará um dos membros do Órgão para relatar o processo.

Art. 14 - O relator disporá do prazo de um mês para desincumbir-se de sua função.

Art. 15 - Ao receber o processo devidamente relatado, o Presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural dará vista dos autos aos membros do COMPPAC, pelo prazo de cinco dias úteis, por membro.

Parágrafo único - Todos os pedidos de vista deverão ser solicitados logo após a leitura do relato.

Art. 16 - Findo o prazo a que se refere o artigo anterior, o Presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural convocará sessão do COMPPAC para deliberar sobre a proposta de tombamento ou declaração de interesse cultural.

Art. 17 - Se o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, aprovar a proposta de tombamento, os autos serão conclusos ao Prefeito Municipal.

§ 1.º - Recebidos os autos, o Prefeito Municipal mandará dar vista da deliberação do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural ao proprietário do bem, para que este apresente, querendo, no prazo improrrogável de quinze dias, memorial.

§ 2.º - Escoado o prazo para a apresentação de memorial, o Prefeito Municipal decidirá, decretando ou não o tombamento.

§ 3.º - O Prefeito Municipal poderá, a todo o tempo, determinar a devolução dos autos ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural para a realização de diligências e, se for o caso, determinar o reinício do processo.

Art. 18 - O ato de tombamento conterà a descrição do bem a que se referir, será inscrito no Livro de Tombo e averbado no Registro de Imóveis competente.

Art. 19 - Autuada a proposta de tombamento, como prescrito no art. 11, e enquanto em tramitação o respectivo processo, ao bem a que a mesma disser respeito será dispensada a mesma proteção que se defere ao bem tombado.

Art. 20 - Só poderá ser autuada nova proposta de tombamento, registro ou declaração de interesse cultural, após o transcurso de, no mínimo, um ano da data do encerramento do processo anterior, a não ser que ocorra fato novo relevante que o justifique, conforme decisão do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural .

SEÇÃO II

Do Destombamento

Art. 21 - O ato de tombamento poderá ser revogado pelo Prefeito Municipal, ouvido o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, nas seguintes hipóteses:

I - quando se provar que o tombamento resultou de erro quanto à sua causa determinante;

II - por exigência do interesse público.

Parágrafo único - O processo de destombamento observará, no que for aplicável, o disposto nos arts. 7.º a 19.

SEÇÃO III

Do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial

Art. 22 - Fica instituído o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio cultural, nos termos do Decreto Federal n.º 3551, de 04 de agosto de 2000.

Art. 23 - O registro será feito no Livro próprio, onde serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades, rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social, manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas, mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas ou outros bens culturais de natureza imaterial que constituam patrimônio cultural brasileiro e não se enquadrem nas definições acima.

Art. 24 - A inscrição terá sempre como referência à continuidade histórica do bem e sua relevância para a memória, a identidade e a formação da sociedade.

Art. 25 - Os processos de registro de bens culturais de natureza imaterial iniciar-se-ão com a apresentação, ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, de proposta subscrita por :

I - membro do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural;

II - pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

Art. 26 - As propostas para registro, acompanhadas de sua documentação técnica, serão dirigidas ao Presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural.

§ 1.º - A proposta será fundamentada e instruída pelo seu subscritor, podendo o mesmo se utilizar de apoio administrativo e técnico da FUNALFA.

§ 2.º - O presidente do COMPPAC designará um dos membros do órgão para relatar o processo.

§ 3.º - O relator disporá do prazo de um mês para desincumbir-se de sua função.

Art. 27 - Ao receber o processo devidamente relatado, o Presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural dará vista dos autos aos membros do COMPPAC pelo prazo de cinco dias úteis, por membro.

Parágrafo único - Todos os pedidos de vista deverão ser solicitados logo após a leitura do relato.

Art. 28 - Findo o prazo a que se refere o artigo anterior, o Presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural convocará sessão do COMPPAC para deliberar sobre a proposta de registro.

Art. 29 - Se o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, aprovar a proposta de registro, os autos serão conclusos ao Prefeito Municipal que decidirá, decretando ou não o registro.

Art. 30 - O ato de registro conterá a descrição do bem a que se referir e será inscrito no Livro de Registro.

Art. 31 - À FUNALFA cabe assegurar ao bem registrado:

I - documentação por todos os meios técnicos admitidos, mantendo banco de dados com o material produzido durante a instrução do processo;

II - ampla divulgação.

CAPITULO IV Das Penalidades

Art. 32 - As coisas tombadas não poderão ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem sem prévia autorização do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, ser reparadas, pintadas ou restauradas.

Art. 33 - Verificado dano ao bem, por ato ou omissão do proprietário, será aplicada multa correspondente:

I - a cinqüenta por cento do valor venal, no caso de perda total;

II - ao valor do dano causado, no caso de perda parcial;

III - ao custo da manutenção, no caso de dano ocasionado pela ausência da mesma.

Art. 34 - A aplicação da multa referida no artigo anterior poderá ter lugar em qualquer época, durante ou depois de constatada a infração.

Art. 35 - A penalidade pecuniária será judicialmente executada se imposta de forma regular e, pelos meios hábeis, caso o infrator se recuse a satisfazê-la no prazo legal.

Art. 36 - A imposição da multa será precedida de notificação preliminar, sendo assinalado prazo de sete dias para apresentação de defesa.

Art. 37 - A defesa contra a ação fiscal será decidida pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, o qual proferirá decisão no prazo de quinze dias.

Art. 38 - Da decisão de primeira instância caberá recurso ao Prefeito Municipal.

Parágrafo único - O recurso de que trata este artigo deverá ser interposto no prazo de cinco dias, contados da data de ciência da decisão de primeira instância.

Art. 39 - A decisão definitiva será cumprida:

I - pela notificação ao infrator para, no prazo de cinco dias satisfazer ao pagamento do valor da multa;

II - pela notificação ao autuado para vir receber importância recolhida indevidamente como multa;

III - pela notificação ao autuado para o cumprimento de outras providências, quando for o caso.

Art. 40 - Sem prejuízo da multa referida no inciso I, do art. 29, somente se poderá construir no local, edificação com área e volumetria igual ou inferior ao imóvel destruído, observada a legislação em vigor.

Parágrafo único - A limitação mencionada no “caput” será averbada ao lado da transcrição do domínio, no registro imobiliário respectivo.

Art. 41 - Caberá ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, no caso de constatação de dano ao bem tombado:

I - avaliar a extensão do mesmo, podendo caracterizar-se a perda total;

II - aprovar critérios técnicos de reparação e restauração, quando for o caso;

III - arbitrar o valor do dano causado ou o custo de manutenção.

Parágrafo único - O valor venal constante do cadastro imobiliário do Município, adotado para fins tributários, será, necessariamente, um dos elementos de análise do processo de definição do valor do imóvel.

Art. 42 - Quando entender recomendável, o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural poderá apoiar-se em consultoria especializada para suporte às decisões indicadas no artigo anterior, incluindo neste caso o real valor do imóvel tombado.

Art. 43 - As sanções e penalidades constantes deste capítulo são aplicáveis com base na responsabilidade objetiva do proprietário do bem tombado.

Art. 44 - Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou ao Município, a autoridade responsável pela infração incorrerá pessoalmente na multa.

CAPÍTULO V Do Entorno

Art. 45 - A delimitação do entorno será feita caso a caso e observará critérios técnicos estabelecidos pelo órgão próprio da Prefeitura e aprovados pelo COMPPAC.

Art. 46 - Os proprietários de imóveis situados no entorno do bem objeto de processo de tombamento, serão notificados pelo Presidente do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural, observado o procedimento de que cuida o art. 11 desta Lei.

Art. 47 - Sem prévia autorização do Conselho, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de se mandar destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto ou obra, excetuando-se as instalações provisórias de canteiro de obras, conforme legislação em vigor.

Parágrafo único - A interrupção da execução da obra por um prazo superior a sessenta dias, implicará no recuo imediato do tapume para o alinhamento do lote, até que esta seja reiniciada.

Art. 48 - Os letreiros a serem instalados deverão estar adequados às normas aprovadas pelo COMPPAC e estabelecidos por Decreto.

Parágrafo único - Os letreiros já instalados deverão ser adequados às normas estabelecidas por decreto, no prazo de 180 dias, contados de sua publicação.

Art. 49 - Os proprietários de imóveis situados no entorno do bem tombado, delimitado no respectivo decreto, poderão utilizar-se da transferência do potencial construtivo, nos termos dos arts. 6.º, 7.º, 13 e 14, da Lei n.º 9327, de 27 de julho de 1998, desde que esses imóveis sofram restrições que reduzam sua possibilidade de construção.

CAPÍTULO VI

Dos Benefícios Fiscais

Art. 50 - Os imóveis tombados serão beneficiados por isenção parcial ou total do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, a qual deverá ser reconhecida anualmente, em cada caso e para o exercício seguinte, por despacho da autoridade competente, mediante requerimento do respectivo contribuinte.

§ 1.º - O primeiro requerimento de isenção, devidamente instruído, deverá ser protocolado entre 1.º de janeiro e 30 de junho de cada ano.

§ 2.º - Os proprietários que tiverem seus imóveis tombados entre 1.º de julho e 31 de dezembro, poderão requerer, excepcionalmente, a isenção de IPTU para o exercício seguinte ao tombamento, até trinta dias após a publicação do ato, no órgão oficial.

§ 3.º - Os critérios para concessão dos benefícios serão estabelecidos por decreto e definidos pelo COMPPAC.

§ 4.º - A concessão de isenção, bem como sua renovação anual, estão condicionadas à emissão de parecer do COMPPAC, que ateste o estado de conservação do imóvel.

§ 5.º - A falta de requerimento do pedido de isenção de que trata este artigo, para um ou mais exercícios, não obsta a protocolização do requerimento nos exercícios seguintes.

§ 6.º - Na hipótese descrita no parágrafo anterior, o benefício, uma vez concedido, gerará efeito para o exercício seguinte, vedada a retroatividade, para todos os fins.

§ 7.º - A falta do requerimento ou de renovação do pedido de isenção, bem como seu indeferimento, implica na obrigatoriedade do pagamento dos tributos no exercício para o qual o benefício deixou de ser concedido.

§ 8.º - O contribuinte, no ato do requerimento de isenção, deverá apresentar a CNDI apenas do imóvel tombado, não se aplicando na hipótese a regra estabelecida no art. 41, da Lei n.º 5546, de 26 de dezembro de 1978 ("Institui o Código Tributário Municipal").

CAPÍTULO VII

Das Disposições Finais

Art. 51 - Os projetos de restauração ou de reforma em imóveis tombados, bem como a sua execução, deverão ser elaborados e acompanhados por profissionais cadastrados no órgão próprio da Prefeitura, conforme normas aprovadas pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural.

Art. 52 - Os letreiros a serem instalados em imóveis tombados deverão estar adequados às normas aprovadas pelo COMPPAC e estabelecidos por Decreto.

Parágrafo único - Os letreiros já instalados em bens tombados deverão ser adequados às normas estabelecidas por Decreto, no prazo de 180 dias, contados de sua publicação.

Art. 53 - As despesas com o cumprimento do prescrito nesta Lei, correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 54 - Ficam revogadas as Leis n.ºs 6866, de 27 de dezembro de 1985; 6958, de 15 de setembro de 1986; 7282, de 25 de fevereiro de 1988 e 9312, de 1.º de julho de 1998.

Art. 55 - O Prefeito Municipal regulamentará as disposições desta Lei.

Art. 56 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Paço da Prefeitura de Juiz de Fora, 15 de julho de 2004.

a) TARCÍSIO DELGADO - Prefeito de Juiz de Fora.

a) ANA ANGÉLICA DE ANDRADE - Diretora de Administração e Recursos Humanos.