

---

# **PATRIMÔNIO CULTURAL E GESTÃO DAS CIDADES: UMA ANÁLISE DA LEI DO ICMS CULTURAL DE MINAS GERAIS\***

---

TARCÍSIO R. BOTELHO\*\*

*Resumo: o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA/MG) é o órgão estadual responsável pelas políticas regionais de proteção ao patrimônio cultural. Discute-se nesse trabalho como esse órgão estadual tem trabalhado com as noções de excepcionalidade e de autenticidade no seu relacionamento com os municípios que se candidatam a receber os recursos do chamado ICMS Cultural. Como hipótese, trabalho com a perspectiva de que há a imposição de categorias já prontas, formuladas pelos técnicos do órgão estadual, que se assumem como detentores do capital simbólico necessário à formulação e à leitura do que seja o patrimônio cultural e sua forma de geri-lo.*

*Palavras-chave: patrimônio cultural, políticas públicas, Minas Gerais, ICMS Cultural, IEPHA/MG*

## **TRANSFORMAÇÕES DO PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL**

**E**mbora a preocupação com a preservação da memória nacional remonte ao surgimento do Estado independente brasileiro<sup>1</sup>, é após a Revolução de 1930 que ela ganhará sistematicidade. Vencendo a disputa no seio do Estado getulista, os intelectuais modernistas, agregados em torno do ministro Gustavo Capanema, titular do recém-criado Ministério da Educação e da Saúde, farão vingar o projeto de criação do Serviço de Proteção ao Patrimônio Artístico Nacional<sup>2</sup>. Constituído a partir de 1936, consagrado com o Decreto-Lei 25 de 30 de Novembro de 1937

e consolidado nos anos seguintes, o primeiro órgão de proteção do patrimônio histórico e artístico do Brasil desenvolveu-se como componente de um aparato estatal centralizador. Perpassando tudo isso, estava em curso o vitorioso projeto modernista que procurava criar uma conexão entre o passado colonial da América portuguesa e o destino da nação brasileira no século XX<sup>3</sup>.

A base da política de patrimônio cultural que se instaura, expressa no Decreto-Lei 25/1937, é o instituto do tombamento. O projeto de lei, inicialmente elaborado por Mário de Andrade a pedido do ministro Gustavo Capanema, procurava incluir o que se entendia como as diversas formas de expressão da cultura brasileira, desde a erudita até a popular. Tal projeto, todavia, foi substituído por uma versão que incorporava apenas parte do que se pensava contemplar inicialmente<sup>4</sup>. Na sua forma definitiva, o diploma legal, que regulamentou a proteção ao “patrimônio histórico e artístico nacional”, tomou como seu princípio basilar o instituto do tombamento. Assim, consagrou-se a ênfase na proteção aos bens materiais, especialmente os bens arquitetônicos. Para justificar o tombamento, fazia-se necessário provar que o bem em questão apresentava excepcional valor, conforme a fórmula consagrada no *caput* do Artigo 1º. do Decreto-Lei 25/1937:

*Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.*

Ao longo da chamada “fase heróica” (1936-1967) do antigo Serviço (depois Secretaria, hoje Instituto) do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, seu diretor, Rodrigo Melo Franco de Andrade, conseguiu imprimir forte marca na construção de uma visão particular do passado brasileiro. A ênfase em determinados tipos de monumentos fez com

que o chamado patrimônio histórico e artístico nacional assumisse um conjunto de características bastante identificáveis. Em primeiro lugar, o claro foco no patrimônio arquitetônico tendia a valorizar, sobretudo, aquele originado da ação do colonizador português. Em consequência, o período histórico privilegiado era o colonial, e o estilo arquitetônico por excelência era o barroco. Havia uma forte preferência pelos monumentos religiosos e pelas construções que marcavam a presença do Estado português (fortes, casas de Câmara e cadeia etc.). De forma apenas aparentemente paradoxal, construções modernistas foram rapidamente incorporadas no conjunto de bens protegidos por tombamento, gerando um evidente desprezo pelo século XIX e pelas primeiras décadas do século XX<sup>5</sup>.

A partir da década de 1970, a proteção ao patrimônio histórico e artístico brasileiro passa por significativas transformações. De um lado, percebem-se mudanças na orientação do próprio IPHAN, que procura transcender os limites de sua atuação anterior. Buscando implantar aspectos contemplados nas suas atribuições iniciais, mas até então desprezados, a política federal de proteção ao patrimônio passa a enfatizar a “cultura” como um todo e não apenas suas dimensões históricas e artísticas. Daí segue-se uma ampliação do conjunto de bens passíveis de proteção pelo instituto do tombamento, bem como a busca de mecanismos de salvaguarda do chamado patrimônio “imaterial” ou “intangível”.<sup>6</sup> Um bom exemplo desta modificação é o tombamento do terreiro “Casa Branca”, em Salvador, tombado pelo IPHAN em 1984. Localizado no Engenho Velho, subúrbio da cidade, o tombamento do terreiro “Casa Branca”, também conhecido como Ilê Axé Iyá Nassô Oká, foi alvo de intensa polêmica no Conselho Consultivo do IPHAN quando da sua proposição. Após esse embate inicial, ele passou a servir como espelho para outros processos em várias regiões do Brasil<sup>7</sup>. Neste caso, entretanto, permanece a ênfase no tombamento, que apenas se expande para outros casos que fogem ao padrão estabelecido na prática do órgão desde a sua fundação. As experiên-

cias realmente inovadoras aparecerão em órgãos complementares ao IPHAN, como o Centro Nacional de Referência Cultural e a Fundação Pró-Memória, que implementarão projetos chamados de referência cultural, focados no registro de manifestações culturais populares<sup>8</sup>.

Por outro lado, transformação de maior importância ocorre com a progressiva descentralização dos órgãos patrimoniais, vendo-se surgir entidades estaduais e, posteriormente, municipais de proteção ao patrimônio. Já em 1970, no I Encontro dos Governadores sobre a defesa do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e natural do Brasil, em Brasília, assumia-se a necessidade da “ação supletiva dos estados e dos municípios à atuação federal, no que se refere à proteção dos bens culturais de valor nacional” (CURY, 2000, p. 138). No ano seguinte, em Salvador, os diversos relatos do II Encontro de Governadores evidenciam a disseminação que então acontecia dos órgãos estaduais de proteção ao patrimônio histórico e artístico (IPHAN, 1973). Tal disseminação é estimulada, sobretudo, a partir da Constituição de 1988, que delegou ao poder municipal muitas funções da área cultural outrora exclusivas das esferas federal e/ou estadual, sendo de competência também dos municípios “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (Constituição Brasileira, Artigo 30, Inciso IX). Posteriormente o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001) inclui a proteção do patrimônio como parte da política urbana contemplando-a com instrumentos que vão além do tombamento. Em contrapartida, tais instrumentos só encontram aplicabilidade na esfera do município, implicando em reforçar a tendência descentralizadora já detectada.

A Constituição de 1988 também consagrou um conceito bastante ampliado de patrimônio, agora dito cultural. Entretanto, a ausência de modificações na legislação infraconstitucional provoca um descompasso entre as novas demandas interpostas aos órgãos de “memória e patrimônio” e suas reais possibilidades de atuação. O resultado é uma com-

binação contraditória. De um lado, o discurso em vigor nos órgãos patrimoniais e difundido por aqueles que atuam na área aponta para a necessidade de abertura das linhas de ação de defesa do “patrimônio cultural”. Entretanto, os novos órgãos estaduais e, especialmente, municipais de proteção ao patrimônio surgem com a ênfase voltada para o consagrado instituto do tombamento. Os novos órgãos patrimoniais mostram-se inovadores à medida que rompem com o discurso uniformizador do patrimônio nacional, incorporando discursos identitários regionais e locais. Mas não conseguem ir muito além das práticas consagradas pelo instituto nacional de proteção ao patrimônio.

A combinação entre esta insistência na centralidade do tombamento, de um lado, e, por outro, a permanência de uma legislação infraconstitucional bastante conservadora e restritiva quanto à definição do que pode ser tombado gera uma situação bastante desconfortável para aqueles que passam a atuar nesta nova realidade descentralizada e multiforme das últimas décadas. Em função disto, ocorre uma progressiva transformação das políticas patrimoniais, visando fazer avançar o conteúdo das ações de tombamento. A ênfase passa, cada vez mais, a ser colocada na proteção de conjuntos urbanos e, mais importante, na consideração das políticas patrimoniais como vetor destacado para a preservação e a recuperação da qualidade da vida urbana.

O IPHAN já atuara na definição de diretrizes urbanísticas naqueles casos de conjuntos urbanos tombados. Exemplos disto são os trabalhos desenvolvidos nas cidades de Ouro Preto, Mariana e Tiradentes, em que o órgão se empenhou em estudos e projetos voltados para a definição de diretrizes urbanísticas.<sup>9</sup> Entretanto, será com a disseminação de instituições regionais e locais de proteção ao patrimônio cultural que este aspecto se destacará. Se a ênfase do trabalho destes órgãos regionais e locais for o tombamento, será necessário encontrar um caminho para justificar tal prática em contextos diferentes daquele da construção de uma memória nacional, justificadora da legislação de tombamento. A busca de

“relevante valor histórico e artístico” em obras arquitetônicas de significado claramente local levou à necessidade de agregar motivações mais amplas para justificar as ações de tombamento do ponto de vista legal.

Nesse contexto, ganha importância o apelo à dimensão cultural do patrimônio a ser protegido. No espaço da cidade, surge o que seriam estratégias de proteção aos modos de vida específicos de cada cidade, os quais a tornariam diferente diante das outras. Nesse âmbito, o patrimônio passa a fazer parte dos discursos da globalização, enfatizando-se a importância que a tradição e a cultura locais poderiam ter no processo de inserção vantajosa de cada cidade nos fluxos globais de pessoas (nesse caso, sobretudo turistas) e de capitais<sup>10</sup>. Esse discurso espalha-se cada vez mais e hoje é incorporado até mesmo nas estratégias adotadas por pequenas cidades.

#### UMA EXPERIÊNCIA REGIONAL: O PAPEL DO IEPHA/MG

A redefinição do lugar de onde eram gestadas e implementadas as políticas patrimoniais, ainda baseadas nas práticas de tombamento, coincide com o contexto de valorização das ações locais e do avanço do espaço das identidades locais em detrimento da memória nacional una e sólida. Esse processo é ambíguo, já que não há uma ameaça imediata à unidade nacional ou à idéia de nacionalidade. A emergência dessas identidades locais e regionais acontece no contexto de globalização em que a idéia de nação é repensada, mas não superada ou abandonada. No caso do Brasil, como já assinalava Oliven (1992), a redescoberta das diferenças e a atualidade da questão da federação sugere que, no Brasil, o nacional passe primeiro pelo regional.

Um exemplo de tal tipo de modificação é a trajetória do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais, o IEPHA/MG, criado pela Lei Estadual n. 5.775, de 30 de setembro de 1971. Segundo um representante do governo mineiro à época, “São muito amplas as atribuições dadas àquele Instituto, que fica habilitado a proceder

o tombamento dos bens arqueológicos, etnográficos, paisagísticos, bibliográficos e artísticos de interesse público” (IPHAN, 1973, p. 86). Sua atuação inicial pautou-se por um perfil tradicional, com a ênfase no tombamento de exemplares arquitetônicos singulares<sup>11</sup>.

O órgão passou por duas reformulações posteriores, uma em 1985 e outra em 1993. A mais recente delas, conforme a Lei Estadual n. 11.258, de 28 de outubro de 1993, busca adequar as atribuições do órgão à nova realidade colocada pela Constituição de 1988. Assim, seu Artigo 3º prega:

*A Fundação tem por finalidade proteger e promover os patrimônios cultural, histórico, natural e científico de interesse de preservação do Estado, nos termos do disposto na Constituição Federal e na Constituição do Estado.*

*§ 1º - Para efeito do disposto neste artigo, podem constituir os patrimônios cultural, histórico, natural e científico do Estado, classificando-se sob a denominação de bens culturais, os conjuntos urbanos, as edificações públicas e privadas de qualquer natureza ou finalidade, os sítios arqueológicos, espeleológicos, paleontológicos e paisagísticos, os bens móveis e as obras de artes integradas.*

Para cumprir seus objetivos, o órgão procurou adotar novas formas de acautelamento daquilo que é definido como patrimônio do Estado, citando, além do tombamento, o inventário, a vigilância, a conservação e a desapropriação<sup>12</sup>.

Chamo a atenção para a importância que a legislação urbanística assume no que se refere à conservação enquanto forma de acautelamento dos bens culturais. É o reconhecimento de que os instrumentos de gestão urbana podem servir para proteger o patrimônio cultural, ao lado do tradicional instituto do tombamento. Por outro lado, tendo em vista a nova realidade colocada pela Constituição de 1988, o uso destes instrumentos só faz sentido a partir da atuação do poder público municipal, já que o plano diretor, a lei de uso e ocupação do solo e outros instrumentos são dessa esfera de poder.

A nova realidade vislumbrada pelo IEPHA/MG pôde ser consolidada com a Lei Estadual n. 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que delibera sobre os critérios de distribuição da quota-parte do ICMS que cabe aos municípios. Segundo a chamada Lei Robin Hood, nos critérios para distribuição, além do Valor Adicionado Fiscal, do território e da população, entram itens como meio ambiente, saúde e patrimônio cultural, além de outros. Cada município recebe uma pontuação para cada um destes itens, conforme critérios definidos pelo Governo Estadual. Ao IEPHA/MG coube elaborar os critérios de verificação da existência de políticas locais de proteção ao patrimônio cultural, além de apurar anualmente a pontuação que cada município alcança nesse quesito. Os critérios adotados privilegiam sobretudo o tombamento e a intervenção em conjuntos urbanos, incentivando a adoção de diretrizes urbanísticas pelos diversos municípios interessados na proteção patrimonial<sup>13</sup>.

A mudança introduzida pela Lei Robin Hood fica evidente no material de divulgação disponível no site do IEPHA/MG. Já na página principal, o primeiro “objeto de trabalho” destacado é o conjunto urbano. Ao esclarecer o tipo de política de proteção cultural que o órgão privilegia na avaliação para a Lei Robin Hood, o material informa que o conceito de patrimônio “se estende [...] aos conjuntos urbanos e às diversas manifestações de grupos e épocas também diversas, em contraposição ao caráter meramente objetual e monumental que, durante muito tempo, marcou sua concepção”. As políticas de preservação devem ser tratadas como as outras políticas públicas, pois deve basear-se “em uma concepção que integra as questões socioeconômicas, técnicas, artísticas e ambientais, articulando-as com as questões de qualidade de vida, meio ambiente e cidadania”. A idéia que deve estar subjacente a estas políticas de proteção é a da “necessidade de desenvolvimento dos assentamentos humanos e a importância da contribuição de cada geração dentro de um conceito de desenvolvimento sustentado e respeito a todas as gerações e à própria história”<sup>14</sup>.

Ao esclarecer sua natureza e suas atribuições, o IEPHA/MG enfatiza que o trabalho de preservação do acervo cultural

do Estado acontece através do auxílio e estímulo aos municípios “na criação de mecanismos de proteção dos bens culturais, bem como no planejamento do desenvolvimento urbano, tendo em vista o equilíbrio entre as aspirações de preservação e o desenvolvimento”. O trabalho conjunto é a palavra de ordem; assim, “o envolvimento das comunidades locais é fator essencial para o sucesso das medidas de preservação e, sendo assim, a manifestação de interesse por parte das prefeituras é decisiva na definição das prioridades do Instituto”.

Em função da necessidade de contar com o apoio do município, o IEPHA/MG define a legislação urbanística municipal como elemento central na proteção ao patrimônio cultural. Para o Instituto,

*a proteção do patrimônio mostra-se bastante efetiva no âmbito municipal, na medida em que é o município que legisla sobre o uso e a ocupação do solo. Cabe, portanto, ao município estruturar-se, através da criação de uma política própria de preservação do patrimônio que inclua, do ponto de vista normativo, o estabelecimento de leis específicas e, do ponto de vista de participação da sociedade, a criação de conselho municipal do patrimônio cultural, com seu respectivo suporte técnico.*

Neste sentido, os mecanismos apontados são o controle urbanístico (Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, que devem estabelecer as diretrizes gerais da política de preservação) e as medidas de ordem fiscal e penal.

A adoção no zoneamento urbano de “setores especiais de preservação, com regras urbanísticas próprias, com potencial construtivo compatível ou restrito, de modo a não estimular sua destruição ou substituição”, é apontado como experiência incorporada por algumas cidades. Sugere-se, ainda, o estabelecimento de sobre-zoneamentos, com regras adicionais que envolvam critérios de ocupação compatíveis com o trecho histórico e que evitem usos degradadores, podendo chegar até à proposição de diretrizes para intervenção no desenho urbano. Como medidas compensatórias e incentivos fiscais, são suge-

ridas a transferência do direito de construir<sup>15</sup>, o bônus construtivo<sup>16</sup>, a isenção de IPTU, a renúncia de percentuais de impostos e outros.

Todos estes mecanismos podem ser colocados a favor das políticas preservacionistas porque, na visão do IEPHA/MG, a preservação do patrimônio cultural pode trazer benefícios econômicos: “dependendo da habilidade do administrador municipal, a preservação do patrimônio pode agregar recursos às cidades ou, até mesmo, evitar perdas financeiras e promover a qualidade de vida”. A receita com o turismo é o primeiro benefício apontado. Também se destaca a possibilidade de recuperar edifícios com base nas diversas leis de incentivo à cultura existentes, “aumentando postos de trabalho e carreando recursos para as comunidades”. Outro fator destacado é a “economia de meios e construção que os projetos de reciclagem de edifícios trazem”. Além disso,

*se usado como instrumento urbanístico, a preservação garante a requalificação e a recuperação de áreas degradadas, o que faz aumentar o valor das propriedades aí localizadas e a melhoria do desempenho econômico da região, com conseqüente dinamização da economia do município<sup>17</sup>.*

Ao longo de toda a argumentação montada pelo IEPHA/MG, a referência à qualidade de vida urbana é a grande idéia a ser “vendida”. A preservação do patrimônio não é mais legitimada pela conservação do passado ou pela construção de um discurso identitário calcado na memória histórica, mas por sua referência ao presente. É a possibilidade de garantir a qualidade de vida das populações presentes e futuras que gera a necessidade de se criar os mecanismos de proteção ao patrimônio. Essa proteção só faz sentido enquanto integrada ao desenvolvimento (sustentado) e, portanto, ao futuro da população envolvida.

Lado a lado com o apelo à qualidade de vida, surge a ênfase no retorno econômico que, a julgar pelo tom do discurso, certamente virá com a preservação. Ocorre que boa parte do benefício econômico anunciado é decorrência de mecanismos

estatais de renúncia fiscal, no nível federal, estadual ou municipal. Outra parte dos benefícios decorre (ou decorreria) de estímulos gerados pelo funcionamento da economia como um todo, independentemente da existência ou não da proteção ao patrimônio; é o caso das referências ao setor de construção civil.

## AS PRÁTICAS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL

Desde 1996, o IEPHA/MG passou a fixar as formas de atuação dos municípios quanto ao patrimônio cultural por meio de Resoluções e de Deliberações Normativas anuais, estabelecidas pelo IEPHA/MG e aprovadas pelo seu Conselho Curador. No exercício de 1996, 106 municípios apresentaram a documentação exigida para alcançar a pontuação necessária à obtenção do benefício do repasse do ICMS Patrimônio Cultural. Desde então, esse número vem subindo, abrangendo hoje metade dos municípios mineiros (Quadro 1).

Quadro 1: Total de Municípios Beneficiados pelo ICMS Cultural em Minas Gerais de 1996 a 2005

Ano	Número de Municípios
1996	106
1997	122
1998	167
1999	233
2000	186
2001	218
2002	334
2003	356
2004	454
2005	392

Para alguns dos municípios, os valores recebidos através do ICMS Patrimônio Cultural representam uma parcela significativa do que lhes é repassado anualmente como cota-parte do ICMS. Embora não tenhamos dados atualizados, um estudo da Fundação João Pinheiro, ligada ao governo do Estado de Minas Gerais, indicava que nos municípios de Itaverava, Felisburgo, Conceição do Mato Dentro e Tiradentes, em 1999, e de Tiradentes e Conceição do Mato Dentro, Catas Altas do Mato Dentro e Felisburgo, em 2000, os valores correspondiam a mais de 30% de tudo o que eles receberam como repasse do ICMS (STARLING; REIS, 2002).

O objetivo assumido pelo órgão é o de transformar a política de patrimônio, ainda fortemente sustentada pelo tombamento, em caminho para a gestão urbana. Aponta-se sempre para os retornos econômicos que os municípios podem vir a ter com políticas de preservação do patrimônio arquitetônico, escorados sobretudo nos possíveis ganhos com o turismo. A perspectiva adotada é a de que o município pode e deve buscar uma inserção no consumo contemporâneo de símbolos culturais, como se todos pudessem vir a ter acesso universal a tal fonte de recursos.

A definição mais recente da escala para aferir a pontuação que classifica os municípios quanto à sua participação nos recursos destinados ao ICMS Cultural foi estabelecida pelo Conselho Curador do IEPHA/MG através da Deliberação Normativa 01/2004. Nesse documento, o principal instrumento reconhecido pelo IEPHA/MG como demonstrativo da atuação do município no campo do patrimônio cultural é a comprovação da Existência do Planejamento e da Política Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural (PCL). Para haver a PCL, é necessário que exista uma lei municipal de tombamento em vigor e um Conselho Municipal de Patrimônio Cultural (ou equivalente) atuante. O segundo instrumento é a existência do Inventário de Proteção ao Acervo Cultural (IPAC), que deve abranger todo o município em termos da referenciação do seu acervo de bens culturais. Os outros instrumentos são: os Dossiês de Tombamento e Laudos de Estado de Conservação; e as Ações

de Proteção e Investimentos (ações efetivamente realizadas na preservação dos bens culturais).

O IPAC é definido da seguinte forma:

*O inventário baseia-se no conhecimento da história e da memória do município, desde seus primeiros habitantes até os dias atuais, para o trabalho de identificação e conhecimento dos bens culturais. O inventário é instrumento de orientação às ações do poder público e da comunidade para a implementação da política cultural local, bem como às ações de preservação nas esferas estadual e federal (Deliberação Normativa 01/2004, Quadro II).*

Constituiriam os bens culturais, por sua vez:

*não somente o conjunto de edificações e objetos por meio dos quais se atribui valor a expressões e significados coletivos, mas também os elementos referenciais da geografia física e humana, a configuração de vias e parcelas de moradia remanescentes de determinados períodos de formação da cidade, as formas de uso e ocupação do território, os arquivos jurídico-administrativos, institucionais, particulares e religiosos, os bens de natureza intangível, isto é, bens que documentam tanto a continuidade quanto o esquecimento histórico e contribuem para a formação da memória e do potencial criativo dos indivíduos e da diversidade cultural local e regional (Deliberação Normativa 01/2004, Quadro II).*

Em outros momentos, são incluídos os investimentos em atividades culturais, definidas como aquelas

*relacionadas às artes visuais, artes plásticas, educação patrimonial, artes gráficas, artes musicais, literatura, dança, exposições, festivais, festas folclóricas ou tradicionais, museus, arquivos, bibliotecas ou similares (Deliberação Normativa 01/2004, Quadro IV).*

Percebe-se, pois, uma conceituação que pretende abranger uma vasta gama de atividades e de bens passíveis de proteção, em sintonia com a ampliação do conceito de patri-

mônio e a “antropologização” do conceito de cultura a ele associado. Mas, a grande definição do que seja o patrimônio cultural, seja em termos de controle normativo, seja em termos das práticas dos municípios, ainda é fortemente marcada pelos bens tombados, sejam eles imóveis, de conjuntos urbanos e/ou paisagísticos, móveis, ou de arquivos. Nesse sentido, as noções que ainda marcam a proteção ao patrimônio são a excepcionalidade e a exemplaridade. Em um documento elaborado para orientar os executores das políticas municipais de patrimônio, o IEPHA/MG esclarece o que define a exemplaridade de um bem a ser tombado:

*Bem cultural exemplar é aquele que devido às suas características, serve de modelo, é original, é raro. O Dossiê [de tombamento] deve informar: o que motivou o tombamento do bem, o que o identifica e o torna especial, seu valor histórico, suas características arquitetônicas e artísticas? ou todas essas?<sup>1</sup>*

Chamo a atenção para o fato de que essa atuação configura um sistema simbólico exemplar. Enquanto “instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento”, os sistemas simbólicos são instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, ou seja, portadores da violência simbólica (BOURDIEU, 1989, p. 11). Ora, uma das formas elementares do poder político é o poder de nomear e de fazer existir pela virtude da nomeação (BOURDIEU, 1989). A nomeação oficial é o “acto de imposição simbólica que tem a seu favor toda a força do coletivo, do consenso, do senso comum, porque ele é operado por um mandatário do Estado, detentor do *monopólio da violência simbólica legítima*” (BOURDIEU, 1989, p. 146; grifos do autor).

Todas as políticas de patrimônio podem ser entendidas como sistemas simbólicos (MENDONÇA, 1995). No caso da atuação recente do IEPHA/MG, chama a atenção o fato de que a violência simbólica associada ao patrimônio passa a ser exercida em dois níveis. Em um primeiro nível, a agência es-

tadual continua a operar os instrumentos normais de tombamento e de proteção ao patrimônio, entendidos como ritos de instituição (BOURDIEU, 1996). Em um segundo nível, ele transfere esse mesmo poder de nomear, de instituir, para as instâncias locais de tombamento. Entretanto, o exercício desses ritos de instituição pelos municípios é, ele próprio, definidor de uma consagração, de uma legitimação, já que é através dele que o município consegue ultrapassar o limite arbitrário entre os que serão ou não contemplados com o reconhecimento e o conseqüente repasse dos recursos da Lei do ICMS Cultural.

Quanto, em sua atuação no âmbito dessa lei, o IEPHA/MG se volta para o conceito mais ampliado de patrimônio *cultural*, é explicitado no uso da categoria cultura que, na verdade, é simplesmente um modo de falar sobre identidades coletivas (KUPER, 2002). Entretanto, de que identidade coletiva se está falando? Também nesse caso, opera um jogo simbólico bastante peculiar. Para evidenciá-lo, retorno à diferenciação feita por Ortiz (1985) entre memória nacional e memória coletiva. Para esse autor, a memória coletiva estaria necessariamente vinculada a um grupo social determinado. Por outro lado, ao manipular a categoria da memória nacional no interior de um quadro de racionalização da sociedade, o Estado constrói um discurso de segunda ordem, definido como “um universal que se impõe a todos os grupos” (Ortiz, 1985, p. 136). Assim, a “memória coletiva é da ordem da vivência, a memória nacional se refere a uma história que transcende os sujeitos e não se concretiza imediatamente no seu cotidiano” (ORTIZ, 1985, p. 135). Tomando-se a memória como substrato da identidade (NEVES, 2000), a identidade nacional pode ser vista como o resultado de uma relação política com o popular. Portanto, “a invariância da identidade coincide com a univocidade do discurso nacional” (ORTIZ, 1985, p. 139).

Voltando ao patrimônio cultural, o IEPHA/MG termina por operar, em um nível regional, processos de construção da identidade que, enquanto discursos de segunda

ordem, têm caráter nacional (à falta de melhor termos) mas que operam em um nível regional. Da mesma forma, ao operacionalizar a Lei do ICMS Cultural, ele transporta para o nível local de governo as mesmas contingências: construir um discurso identitário de segunda ordem com elementos da memória coletiva de grupos locais. Essa operação tem a mesma natureza dos processos identificados por Gellner (1993) em seus estudos sobre o nacionalismo. Para ele,

*o nacionalismo utiliza a proliferação de culturas ou a riqueza cultural preexistente, herdadas historicamente, embora o faça seletivamente e muito freqüentemente os transforme de forma radical [...]. o nacionalismo constitui essencialmente a imposição geral de uma cultura erudita a uma sociedade onde, anteriormente, as culturas populares tinham ocupado as vidas da maioria, e nalguns casos da totalidade, da população (GELLNER, 1993, p. 89, 90).*

Essa mesma operação pode ser vista na atuação tutelada dos órgãos locais de proteção ao patrimônio cultural. Busca-se construir uma memória e uma identidade referenciadas ao local, mas com caráter unívoco, com base nos elementos identificados com a identidade e a memória coletivas dos diversos grupos sociais que passam a ser reconhecidos, valendo-se das práticas discursivas do patrimônio cultural local, como representantes legítimos de uma cultura local autêntica e singular. Em outras palavras, esse exercício de seleção tem como fundamento de sua estratégia a busca por aqueles elementos que seriam autênticos representantes da memória coletiva. A noção de autenticidade é, portanto, outra categoria fundamental na compreensão desse sistema simbólico.

Essa é, entretanto, uma noção problemática quando observada à luz de uma teorização sobre cultura. Como destaca Handler (2003, p. 363), é impossível preservar a cultura, se os termos “preservação” e “cultura” estão sendo utilizados em conjunto para significar que a vida cultural pode ser capturada e congelada em objetos que nós assumimos

como um “bem cultural”. Por outro lado, como destaca Gonçalves (1996, p. 25), as práticas de preservação e de restauro que marcam as políticas patrimoniais

*são estruturalmente marcadas por um ‘desejo permanente e insaciável’ pela autenticidade, uma autenticidade que é o efeito de sua própria perda’. [Ou, como se refere esse mesmo autor em outro momento,] discute-se a presença ou ausência do patrimônio, a necessidade ou não de preservá-lo, porém não se discute a sua existência.*

A perspectiva em vigor nas políticas de patrimônio é encará-la como “um dado de nossa consciência e de nossa linguagem; um pressuposto que dirige nossos julgamentos e raciocínios” (GONÇALVES, 2003, p. 24).

## CONCLUSÃO

As deliberações normativas que regulamentam a forma de pontuação dos municípios vêm sofrendo alterações para contemplar aspectos constitutivos do patrimônio cultural que transcendam o tombamento e, com isso, atinjam o chamado “patrimônio imaterial”. Entretanto, o que ainda vigora nas práticas patrimoniais adotadas pelos municípios é a ênfase no tombamento. Com isso, quero afirmar que a atuação do IEPHA/MG com relação ao ICMS Patrimônio Cultural tem favorecido o reforço a formas mais tradicionais de preservação ao patrimônio no Brasil, com poucos avanços para práticas mais renovadas de construção da memória local.

Por fim, o que gostaria de destacar refere-se ao esvaziamento sofrido por algumas noções inicialmente legitimadas das políticas patrimoniais. Se, para o caso brasileiro, o IPHAN construiu uma argumentação baseada na necessidade de se preservar a memória da nação e de seu povo, este discurso parece não mais funcionar. Agora, torna-se necessário dar um sentido pragmático à preservação, donde se recorre a um apelo ao futuro e não mais ao passado. Em outras

palavras, não é uma identidade construída com recurso ao passado que justifica a construção de um patrimônio cultural, mas uma identidade construída com recurso às necessidades comuns de sobrevivência em um mundo que é visto com uma qualidade de vida em rápida deterioração. O apelo à sustentabilidade, nesse caso, torna-se irresistível.

Nesse sentido, cabe resgatar as considerações de Fortuna (1997) sobre o lugar do patrimônio no mundo contemporâneo, em que as identidades sociais estão sujeitas a um processo de destruição criadora. Em tal contexto, o patrimônio histórico seria apropriado como uma forma de redefinir o lugar do tempo e do espaço nos imaginários e nas práticas sociais dos sujeitos. Seria de onde os indivíduos retirariam elementos para dar sentido a seu próprio lugar no mundo contemporâneo. Nessas análises, Fortuna refere-se àquelas cidades socialmente reconhecidas como portadoras de patrimônios históricos e artísticos e, portanto, destino das peregrinações turísticas. Restaria saber como operariam esses padrões de consumo do patrimônio cultural em cidades que o constroem sobre valores locais e, portanto, com baixa capacidade de alcançar amplo reconhecimento.

#### Notas

- <sup>1</sup> É o caso, por exemplo, do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) –, estudado em Guimarães (1988), e de outros “lugares de memória” (NORA, 1995).
- <sup>2</sup> Sobre a disputa com o grupo liderado pelo líder integralista Gustavo Barroso, diretor do Museu Histórico Nacional, ver Fonseca (1997), Capítulo 2; e Meniconi (2004).
- <sup>3</sup> Para a história do IPHAN, ver Fonseca (1997); Gonçalves (1996); Santos (1992); Cavalcanti (1993).
- <sup>4</sup> O projeto de Mário de Andrade encontra-se reproduzido em Andrade (2002).
- <sup>5</sup> Sobre as características dos bens tombados nesta primeira fase do IPHAN, ver Fonseca (1997); Rubino (1996). Sobre as estratégias de consagração dos modernistas, ver Santos (1992; 1996).
- <sup>6</sup> Sobre a “antropologização” da noção de patrimônio, ver Gonçalves (1996; 2003); sobre o patrimônio imaterial, ver Teixeira (2004).

- <sup>7</sup> As discussões em torno desse tombamento são sumarizadas em Gonçalves (1996, p. 78-81). Corrêa (2004, p. 152) destaca que esse primeiro tombamento serviu de inspiração para experiências semelhantes em outras partes do Brasil, sobretudo em São Paulo e em São Luís.
- <sup>8</sup> Sobre a experiência do CNRC e da Fundação Pró-Memória, ver Fonseca (1997); Brandão et alii (1996).
- <sup>9</sup> Sobre tais experiências, ver Queiroz (1984); Silva (1996).
- <sup>10</sup> Para uma crítica a essa perspectiva, ver Arantes (2000).
- <sup>11</sup> A relação dos bens tombados pelo IEPHA/MG encontra-se em: <<http://www.iepha.mg.gov.br>>.
- <sup>12</sup> Estas formas aparecem nos parágrafos do Artigo 5º da Lei Estadual Nº. 11.258: “Art. 5º - A consecução dos objetivos do IEPHA-MG a que se referem os artigos 3º e 4º se fará por meio de inventário, vigilância, tombamento, conservação, desapropriação e outras formas de acautelamento. § 1º - O inventário visa à identificação e ao registro dos bens culturais e naturais, adotando-se, para sua execução, critérios técnicos de naturezas histórica, artística, sociológica, antropológica e ecológica que lhe possibilitem fornecer suporte a ações administrativas e legais de competência do poder público. § 2º - A vigilância se fará por meio de ação integrada com a administração federal, as administrações municipais e as comunidades, mediante a aplicação dos instrumentos administrativos e legais próprios, de competência do poder público. § 3º - O tombamento, instituto jurídico de proteção especial, será aplicado a bens culturais e naturais de valor excepcional, comprovado nos termos do disposto na Lei nº 5.775, de 30 de setembro de 1971, com as alterações introduzidas pela Lei nº 8.828, de 5 de junho de 1985. § 4º - A conservação visa assegurar a integral salvaguarda dos bens culturais, mediante a elaboração de projetos de legislação urbanística e de uso e ocupação do solo que viabilizem a sua preservação, para proposição às administrações municipais, bem como a adoção de medidas técnicas próprias ou a execução de obras de intervenção, com a mesma finalidade. § 5º - A desapropriação poderá incidir sobre bem cultural de notória relevância e que apresente risco comprovado de irreparável destruição ou descaracterização.”
- <sup>13</sup> A lei de 1995 foi substituída pela Lei n. 13.803, de 27 de dezembro de 2000; entretanto, não houve nenhuma alteração quanto ao patrimônio cultural. As informações específicas para atendimento dos critérios de patrimônio cultural da Lei Robin Hood encontram-se disponíveis no site do IEPHA/MG: <<http://www.iepha.mg.gov.br>>. Uma análise preliminar dos efeitos da lei em dois municípios mineiros (Ouro Preto e Itaúna) pode ser vista em: Pereira (2003).
- <sup>14</sup> Todas as referências sobre o IEPHA/MG citadas entre aspas foram retiradas de: <<http://www.iepha.mg.gov.br>>, acesso em: 21 out. 2004.

- <sup>15</sup> “A Transferência do Direito de Construir é baseada na independência entre o lote e o potencial construtivo a ele associado, permitindo que o proprietário de imóvel tombado - denominado doador - possa exercer o seu potencial construtivo em outro lote - denominado receptor”; em: <[http://www.iepha.mg.gov.br/sobre\\_legislacao.htm](http://www.iepha.mg.gov.br/sobre_legislacao.htm)>, acesso em 21 out. 2004.
- <sup>16</sup> “Enquanto a Transferência do Direito de Construir se exerce através da transferência desse potencial para outro local, o bônus construtivo incide sobre o próprio lote, visando premiar o proprietário com ações que venham a beneficiar objetivos urbanísticos de interesse, tais como: possibilitar determinados usos culturais e melhorar a qualidade de trechos urbanos, entre outras”; em: <[http://www.iepha.mg.gov.br/sobre\\_legis\\_lacao.htm](http://www.iepha.mg.gov.br/sobre_legis_lacao.htm)>, acesso em 21 out. 2004.
- <sup>17</sup> Todas as citações entre aspas retiradas de: <[http://www.iepha.mg.gov.br/sobre\\_beneficios.htm](http://www.iepha.mg.gov.br/sobre_beneficios.htm)>, acesso em 21 out. 2004.
- <sup>18</sup> Disponível em: <[http://www.iepha.mg.gov.br/duvidas\\_frequentes.doc](http://www.iepha.mg.gov.br/duvidas_frequentes.doc)>. Acesso em: [2006].

## Referências

ANDRADE, M. Anteprojeto para a criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n. 30, 2002.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, P. *A economia das trocas linguísticas*. São Paulo: Edusp, 1996.

BRANDÃO, C. R. et alii. *O difícil espelho: limites e possibilidades de uma experiência de cultura e educação*. Rio de Janeiro: IPHAN/Depron, 1996.

CAVALCANTI, L. *As preocupações do belo: monumentos do futuro e do passado na implantação da arquitetura moderna brasileira*. Tese (Doutorado em Antropologia) – UFRJ, Rio de Janeiro: 1993.

CAVALCANTI, L. *Modernistas na repartição*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, IPHAN, 2000.

CORRÊA, A. F. *Vilas, parques, bairros e terreiros: novos parâmetros na cena das políticas culturais em São Paulo e São Luís*. São Luís: Edufma, 2004.

CURY, I. (Org.). *Cartas patrimoniais*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2000.

FONSECA, M. C. L. *O Patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ; IPHAN, 1997.

- FORTUNA, C. As cidades e as identidades: narrativas, patrimônio e memória. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 12, n. 33, p. 127-141, 1997.
- GELLNER, E. *Nações e nacionalismo*. Lisboa: Gradiva, 1993.
- GONÇALVES, J. R. S. *A retórica da perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ; IPHAN, 1996.
- GONÇALVES, J. R. S. O patrimônio como categoria de pensamento. In: ABREU, R.; CHAGAS, M. (Orgs.). *Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos*. Rio de Janeiro: DP&A, Ed. da FAPERJ, Uni-Rio, 2003. p. 21-29.
- GUIMARÃES, M. L. S. Nação e civilização nos trópicos: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o projeto de uma história nacional. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 5-27, 1988.
- HANDLER, R. Cultural property and culture theory. *Journal of Social Archaeology*, v. 3, n. 3, 2003. p. 353-365.
- IPHAN. *II Encontro de Governadores para preservação do patrimônio histórico, artístico e natural do Brasil, realizado em Salvador, Bahia, de 25 a 29 de outubro de 1971*. Anais... Rio de Janeiro: IPHAN, 1973.
- KUPER, A. *Cultura: a visão dos antropólogos*. Bauru: Edusc, 2002.
- MENDONÇA, S. R. de. Por uma sócio-história do Estado no Brasil. In: CHUVA, M. (Org.). *A invenção do patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN, 1995. p. 67-80.
- MENICONI, E. M. da A. *Monumento para quem? A preservação do patrimônio nacional e o ordenamento do espaço urbano de Ouro Preto (1937-1967)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, Belo Horizonte, 2004.
- NEVES, L. de A. Memória e história: substratos da identidade. *História Oral*, São Paulo, v. 3, 2000.
- NORA, P. Entre memória e história: a problemática dos lugares. São Paulo. *Projeto História*, São Paulo, v. 10, 1995.
- OLIVEN, R. G. *A parte e o todo: a diversidade cultural no Brasil-nação*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- ORTIZ, R. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- PEREIRA, M. C. *Patrimônio histórico-cultural e gestão urbana: os casos de Itaúna e Ouro Preto*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, Belo Horizonte, 2003.
- QUEIROZ, M. A. N. F. Ouro Preto e Mariana. In: ARANTES, A. A. (Org.). *Produzindo o passado: estratégias de construção do patrimônio cultural*. São Paulo: Brasiliense, CONDEPHAAT, 1984. p. 193-218.

RUBINO, S. O mapa do Brasil passado. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 97-105, 1996.

SANTOS, M. V. M. *O tecido do tempo: a idéia de patrimônio cultural no Brasil (1920-1970)*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – UnB, Brasília, 1992.

SANTOS, M. V. M. Nasce a Academia SPHAN. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 77-95, 1996.

SILVA, M. B. S. de R. Preservação na gestão das cidades. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 165-174, 1996.

STARLING, M. B. de L.; REIS, A. A. *Apontamentos sobre o ICMS Cultural*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002.

TEIXEIRA, J. G. et al. (Orgs.). *Patrimônio imaterial, performance cultural e (re)tradicionalização*. Brasília: ICS-UnB, 2004.

\* Versões preliminares desse artigo foram discutidas no Mestrado em Gestão Patrimonial da UCG, Goiânia, 8 e 9 de outubro de 2004, e no XII Congresso Brasileiro de Sociologia, Belo Horizonte, maio/junho de 2005. Esse artigo é parte de uma pesquisa em andamento financiada pela FAPEMIG (SHA-80192/04), intitulada “A Estrada Real e seu patrimônio cultural: avaliação das políticas públicas de preservação do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural nos municípios mineiros pertencentes à Rota da Estrada Real”, em colaboração com a Profa. Dra. Lucília de Almeida Neves

\*\* Doutor em História Social pela USP. Professor do Departamento de História e do Mestrado em Ciências Sociais da PUC-MG. *E-mail*: [tbotelho@pucminas.br](mailto:tbotelho@pucminas.br)