



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

# **O O CONSELHO CONSULTIVO DO IPHAN COMO INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA**

**MARIANA MARRA DANTAS,**

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## Título do trabalho (O Conselho Consultivo do Iphan como Instituição Participativa)

### Resumo:

Diante de um contexto de desmonte das instâncias participativa no atual do governo, este artigo apresentar como objetivos identificar o perfil de instituição participativa do Conselho Consultivo do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional, bem como avaliar em que medida se dá a efetividade da participação social nesta instância do Iphan quanto à dimensão de efetividade participativa e deliberativa. Para tanto empregou tipologia criada por Julian Borba(2012) e aplicou os conceitos de Almeida(2017) Como resultado percebeu-se que Conselho se trata de uma instância participativa, criada por lei, em que ocorre participação autônoma de seus membros, que promove o patrimônio cultural como bem público indivisível, toma decisões de forma centralizada e recomendatória e dá assento à representantes de elevada educação e padrão social, configurando uma elite, carecendo, por tanto, de maior representatividade e legitimidade social.

**Palavras-chave:** Iphan. Conselho Consultivo. Participação social. Efetividade.

### 1.Introdução

A gestão pública no Brasil experimentou grande crescimento das práticas participativas após a redemocratização. A partir da Constituição de 1988, foi construída uma vasta institucionalidade de participação social com a criação de conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2008). Tais instâncias expandiram para nível nacional, marcadamente durante os governos de esquerda de Lula e Dilma, consolidando o fenômeno da participação na democracia brasileira.

No entanto, fatos confirmam uma reversão nesta tendência na gestão do Governo Bolsonaro. Em 11 de abril de 2019, ao completar 100 dias de governo, o atual Presidente lançou um pacote medidas entre as quais o Decreto nº 9759/19, extinguindo centenas de conselhos existentes na administração pública direta e indireta, autárquica e fundacional, veiculado pela imprensa como “revogação”(FOLHA, 2019). Estima-se como efeito de tal medida uma redução do número de conselhos de 700 para 50 (FOLHA, 2019). De acordo com o referido Decreto, foram extintos comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e quaisquer colegiados que não tivessem sido criados por lei (IPEA, 2019). Desta feita, tornaram-se evidentes “dúvidas a respeito da sobrevivência ou resistência das instituições participativas em um cenário político nacional que parece apontar para a retração das oportunidades de participação institucional” (ALMEIDA, 2017).

O Conselho Consultivo do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional, autarquia criada em 13 de janeiro de 1937, no primeiro Governo Vargas, pela Lei nº 378, cuja missão é zelar pela preservação e difusão do patrimônio cultural e artístico nacional, resistiu ao “revogação”, em

razão de sua origem em lei. Na lei de criação o Iphan, que à época recebia o nome de Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), também foi estabelecido este Conselho, sua estrutura e composição, bem como foi atribuído ao Presidente da República a nomeação dos seus membros. (BRASIL, 1937)

Resguardada até o momento sua existência formal, por força de lei, como canal participação da sociedade civil na gestão do patrimônio histórico e artístico nacional, este trabalho se propõe analisar o Conselho Consultivo do Iphan sob a ótica de tipologia criada por Julian Borba(2011) a partir do conceito de instituições participativas de Avritzer (2009), enquanto “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Para tanto, este estudo busca enquadrar o Conselho em tipologia, estabelecida por este Borba (2011), por meio de quatro categorias de análise, a saber: tipo de participação, campo institucional, tipo de decisão política e configuração organizacional. A tipologia fornecida avalia ainda o perfil de escolaridade e de renda dos participantes das instituições participativas.

De maneira complementar, este estudo busca apreciar qualitativamente a efetividade da participação social deste Conselho, no que concerne a uma das quatro dimensões apresentadas por Débora de Almeida (2017) no artigo “Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social”: a dimensão da efetividade participativa e deliberativa. A seleção desta dimensão de análise se deu em razão da escolha deste artigo por restringir-se às perguntas de pesquisa que pudessem ser respondidas a partir do levantamento da historicidade, do desenho institucional e da dinâmica de realização das reuniões do Conselho Consultivo do Iphan.

Os objetivos deste artigo são, portanto, identificar qual é o perfil de instituição participativa do Conselho Consultivo, bem como avaliar em que medida se dá a efetividade da participação social nesta instância do Iphan quanto à dimensão de efetividade participativa e deliberativa. A proposta deste artigo é oportuna, por um lado, diante do contexto de medidas de desmonte das instâncias participativa no atual do governo, bem como, por outro, pela presente preocupação da academia em “mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia” e que estimula o debate sobre o “problema da efetividade da participação” (IPEA, 2011), além de refletir sobre a legitimidade da representação nas instâncias participativas em vigor.

## 2.Referencial Teórico

Realização:

**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

 Saiba mais em: [sbap.org.br](http://sbap.org.br)

Localização:

**FGV EAESP**

Fundação Getúlio Vargas (FGV- EAESP) São Paulo - SP

Esse trabalho aporta como contexto teórico de análise o Neoinstitucionalismo, haja visto seu pressuposto básico de que as instituições moldam o comportamento de atores sociais e influenciam os resultados sociais e políticos (LEMOS, 2020). Segundo Borba (2011), as instituições estabelecem os limites das possibilidades de ação através das demarcações de um horizonte, que definem as oportunidades de participação para os atores sociais. Ademais, ao se falar em instituições participativas está se referindo a construções institucionais que definem oportunidades políticas distintas de participação, que são determinadas pela forma como são interpretadas e apropriadas pelos atores sociais (BORBA, 2011).

A partir do trabalho de Avritzer (2012), que analisa instituições participativas com desenhos institucionais diferenciados, quanto à forma pela qual a sociedade participa do processo de tomada de decisão, chegando a três formas, a saber: experiências de orçamento participativo, conselhos de políticas e planos diretores municipais, Borba (2011) desenvolveu tipologia que permite analisar as instituições participativas por meio de duas macrocategorias, que são a estrutura de oportunidade, apresentando quatro subcategorias – tipo de participação, campo institucional, tipo de decisão política e configuração organizacional-, e o perfil médio de renda e escolaridade dos representantes.

No que diz respeito ao tipo de participação, o autor delineou duas possibilidades: a participação autônoma, que expressa liberdade de manifestação individual na motivação para influenciar as decisões governamentais; e a participação mobilizada, provocada pela atuação de agente externo a influenciar decisões governamentais. O campo institucional diz respeito ao tipo de ato de regulamentação da instituição participativa, se isto se deu por ato infralegal do Poder Executivo na promoção do projeto político do governo, ou ainda, se a instituição foi estabelecida por lei.

Quanto ao tipo de decisão política, o autor se refere ao resultado ou produto oferecido pela instituição participativa, que podem ser de dois tipos: bens públicos, apresentando como característica a indivisibilidade em termos de apropriação, apesar da prestação ou não de contribuição para o usufruto; ou ainda, bens de benefício seletivo, que são recebidos em razão de contribuição individual diferenciada como resultado do esforço ou pagamento realizado na obtenção deste bem. A última subcategoria relacionada da estrutura de oportunidade de participação diz respeito às regras do processo decisório a partir da configuração organizacional, cujas decisões podem ser estabelecidas de duas formas: de maneira centralizada, com a representação de entidades de representação da sociedade civil em única instância concentradora do poder de decisão, e, descentralizada, com regras

que estruturam a participação em formato piramidal por meio de instâncias comunitárias autônomas, instâncias institucionais de participação e espaços de representação popular.

Ademais, segundo Borba (2011), o desenho institucional das instituições participativas como os conselhos promove uma “filtragem” na escolha da representação, o que influencia o perfil dos representantes que atuam nestas instituições, no que concerne ao padrão de renda e escolaridade. A partir disso, o autor estabelece dois perfis, o de representantes de renda e escolaridade abaixo da média, bem como o de participantes com padrão de renda e escolaridade acima da média.

Por sua vez, Almeida (2017) propõe possibilidades de avaliação da efetividade da participação social em instituições participativas em quatro dimensões: a efetividade participativa e deliberativa dos espaços, com ênfase na efetividade interna das experiências participativas e preocupada com a democratização dos processos de formulação de políticas públicas; a efetividade decisória, analisando o efeito da participação social na implementação das políticas e ofertas de serviços públicos; a efetividade da representação, buscando compreender as dinâmicas representativas, analisando a legitimidade de representação e investigando acerca de que modo os representantes expressam distintos interesses daqueles que dizem representar; e, por fim, a efetividade da articulação, desdobrando-se sobre a rede de atores envolvidos, com a percepção das dinâmicas e problemas de interação entre os participantes e representados, em diferentes níveis de governo, arenas ou redes de políticas públicas.

Foram selecionados para este trabalho as dimensões da efetividade participativa e deliberativa na concepção de Almeida (2017). A efetividade participativa propõe a aplicação de lógica orientada para democracia participativa, em que alguns efeitos ou impactos esperados da participação social estejam relacionados à democratização dos processos de formulação de políticas públicas, assim como à inclusão de grupos sociais alijados e à accountability ou controle social. A efetividade da deliberação reflete em que medida se dá a troca de argumentos e a exposição de razões e lógicas, bem como as transformações de preferências, bem como em que medida existe igualdade de oportunidade para os representantes das instituições participativas influenciarem a tomada de decisão.

### 3. Metodologia

Com objetivo de desenvolver esta proposta de pesquisa, adotou-se múltiplos métodos de pesquisa condizentes com o universo metodológico do campo de públicas, visando aplicar uma abordagem qualitativa, que permitisse aprofundar na apreensão dos significados e do contexto. Para

tal análise, aplicou-se como ferramentas metodológicas a pesquisa documental de material teórico acadêmico, bem como a análise de documentos e regulamentos do Iphan como regimentos internos, atas de reunião, lei de criação, portarias, apreciação dos currículos de membros de Conselho Consultivo, bem como a realização entrevistas com os atores inseridos nas dinâmicas institucionais do Conselho. Tais recursos foram escolhidos para a realização de levantamento histórico, do desenho institucional e dinâmicas de funcionamento desta instituição participativa.

Esta pesquisa aplicou o instrumental fornecido por Avritzer (2009), que classificou as instituições participativas em 3 grupos, bem como a tipologia criada por Borba (2011), para analisar o Conselho Consultivo do Iphan, com vistas a conhecer as especificidades do Conselho como instituição participativa. Ademais, de maneira complementar, este estudo se apoiou, de forma parcial, na estrutura de análise oferecida por Almeida (2017), que propôs estratégias de pesquisa para a efetividade da participação social em instituições participativas a fim de permitir uma percepção qualitativa e dos possíveis limites no caráter democrático da participação social promovida no referido Conselho.

Este estudo, por ter restringido o foco de análise da historicidade, do desenho institucional do Conselho Consultivo e da dinâmica de realização das reuniões, adota o ferramental e questões teóricas de pesquisa oferecidas pela autora para análise apenas da dimensão da efetividade participativa e deliberativa, com vistas possibilitar, de maneira complementar, uma avaliação qualitativa sobre a efetividade da participação social no Conselho Consultivo do Iphan. Para viabilizar tal avaliação foram elaboradas cinco perguntas a partir de variáveis de pesquisa sugeridas pela autora, as quase são a saber: “participação paritária entre Estado e sociedade”, “pluralidade de participantes”, igualdade de expressão e definição dos pontos de pauta”, “presença de debate e contestação” e, por fim, “o tipo de decisões” (ALMEIDA, 2017). A partir daí, foram elaboradas se questões foram realizadas: existe participação paritária entre estado e sociedade no Conselho Consultivo? Qual o grau de diversidade social dos participantes do Conselho? Qual a participação dos representantes na formação da pauta das reuniões de deliberação? A dinâmica de reuniões do Conselho admite debate e contestação? As decisões do Conselho são recomendatórias ou vinculantes?

## 4.0 Conselho Consultivo

### 4.1. Historicidade: Iphan e Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural

O Iphan é uma autarquia federal, com 85 anos de existência, cuja missão, estabelecida em seu plano estratégico atual, é a de “promover a proteção do patrimônio cultural brasileiro de maneira sustentável, contribuindo para a cidadania plena e para o reconhecimento, a valorização e a difusão da diversidade cultural” (IPHANA, 2022), fortalecendo as identidades nacionais, garantindo o direito à memória, bem como contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país. De maneira geral, sua missão institucional está dividida entre dois pilares: a salvaguarda do patrimônio material, associados a processos de tombamento de imóveis e bens e objetos de valor histórico e artístico nacional; bem como a salvaguarda do patrimônio imaterial, ligada a processos de registro, em que são tradições culturais descritas em algum dos 4 livros – Livro dos Saberes, Livro das Formas de Expressão, Livro das Celebrações e Livro dos Lugares. O patrimônio imaterial refere-se a práticas, domínios da vida social que manifestam saberes, ofícios, modos de fazer tradicionais, celebrações, formas de expressão artísticas, e lugares que abrigam expressões culturais coletivas brasileiras, como feiras, procissões etc. (IPHAN, s.d.).

O grupo de artistas brasileiros, entre eles Mário de Andrade, Rodrigo Melo Franco e Lúcio Costa, que orientou a renovação artística e cultural brasileira entre os anos 1920 e 1950, na toada do movimento modernista surgido na Semana de Arte Moderna de 1922, defendeu, militou e organizou a preservação do patrimônio cultural brasileiro em seu advento (REZENDE, 2015), o que resultou na criação do Iphan pela Lei nº 378 de 1937. A primeira referência ao Conselho Consultivo, também criado pela mesma lei, foi realizada por Mario de Andrade, em seu Anteprojeto para a instituição, no ano de 1936, o qual previa a criação de órgão que serviria como instância de assistência à Diretoria do Serviço Histórico Artístico Nacional (SPHAN), nome recebido pelo Iphan à época (REZENDE, 2015). No Anteprojeto elaborado por Mario de Andrade, o Conselho seria composto por cinco membros fixos, o Diretor do SPHAN e quatro representantes de museus, bem como por 20 membros temporários, em pares, oriundos de 10 áreas do conhecimento (ANDRADE, 2002).

Já na proposta enviada em janeiro de 1937 por Rodrigo Melo Franco, Diretor do órgão, o SPHAN, diferentemente do Anteprojeto apresentado, o Conselho ganhou a atribuição de deliberar sobre o tombamento de bens imóveis, retirando-a a decisão das mãos de uma única pessoa, no caso as do Diretor do SPHAN (REZENDE, 2022). O Conselho, à época, foi formado por 10 membros, nomeados pelo Presidente da República, escolhidos entre especialistas de “notório saber”, sem esclarecer o termo. Em semelhança à proposta de Mário de Andrade, os Conselheiros foram escolhidos, “com a diferença de que as categorias de músico, artesão e escritor foram substituídas

pelos colecionadores, professores de história da arte e decoradores, além de ainda prever a participação dos “diretores dos Museus Nacionais de Coisas Históricas e Artísticas” e do Diretor de Serviço” (REZENDE, 2022). O Conselho começou suas atividades já em 1938, embora a regulamentação interna do SPHAN não tenha sido oficializada até o ano de 1946, quando se deu a publicação do primeiro regimento interno da instituição (REZENDE, 2015).

Por meio do Decreto-lei nº. 25, de 30 de novembro de 1937, foi incorporada a proposta de Rodrigo Melo Franco de Andrade referente à competência do Conselho Consultivo para deliberar sobre o tombamento, assunto central do mencionado decreto-lei, assim como sobre o cancelamento destes e sobre a saída de bens tombados do país para fins de intercâmbio cultural (BRASIL, 1937). No ano de 1975, a competência do Conselho Consultivo para determinar o tombamento foi limitada pela Lei nº 6.292, determinando-se a necessária homologação ministerial para a finalização desse procedimento (BRASIL, 1975) e passando suas decisões a ter apenas status recomendatório.

Com o decorrer do tempo e ampliação de atividades abarcadas pelo Iphan, o Conselho também foi ampliando o rol de competências. Em resposta ao reconhecimento internacional sobre a necessidade de preservação do patrimônio imaterial, em 2000, por meio do Decreto nº 3.551, foi instituído que o registro dos bens culturais de natureza imaterial e a possibilidade de sua inscrição em um dos quatro Livros de Registros, já mencionados. Desta feita, o Conselho Consultivo recebeu a prerrogativa de também decidir sobre os registros (BRASIL, 2000) e, em 2009, de chancelar como “paisagem cultural” a um território, conforme Portaria nº. 127, de 30 de abril (IPHAN, 2009).

Um importante acontecimento refere-se ao advento da Portaria nº. 92, de 05 de julho de 2012, do Ministério da Cultura, instituindo o regimento interno do Iphan em 2012, no qual ficou prevista a possibilidade de participação no Conselho Consultivo de outros setores da sociedade, embora sem direito a voto. Além disso, cumpre mencionar que a Portaria determinou a elaboração de um regimento para o Conselho, o que foi aprovado, no mesmo ano, pela Portaria nº. 486, de 29 de novembro de 2012 (IPHAN, 2012) e segue sendo o regimento atual.

#### 4.2. Desenho Institucional

Em 2019, o Decreto nº 9.963, sob o governo de Jair Bolsonaro, reeditou e dispôs, em regulamento separado, sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, mantendo este como órgão consultivo e deliberativo, integrante da estrutura organizacional do Iphan, destinado a examinar e oferecer parecer sobre questões relacionadas a tombamento e rerratificação de tombamento de bens culturais de natureza material; ao registro e reavaliação de registro de bens culturais de natureza

imaterial; e à saída temporária do País de bens acautelados pela União, nos mesmos moldes do decreto anterior sobre o assunto, sem alterações. Manteve-se a mesma estrutura existente e as decisões recomendatórias, necessitando da chancela pelo Ministro do Turismo.

Em seu desenho, o Conselho possui hoje 22 representantes, com 9 participantes pertencentes à órgãos públicos e entidades, indicados pelos órgãos e entidades que representam, bem como 13 representantes da sociedade civil, indicados pelo Presidente e designados pelo Ministro do Turismo, por meio de portaria, os quais possuem mandatos de 4 anos, não renováveis, que podem ser perdidos nas hipóteses descritas no Decreto. Em circunstância regulares, o Conselho Consultivo se reúne, em caráter ordinário, quatro vezes ao ano e, em caráter extraordinário, sempre que convocado por seu Presidente ou pela maioria dos conselheiros. O quórum de reunião do Conselho é de maioria absoluta dos membros e o quórum de aprovação é de maioria simples. O Presidente do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, além do voto ordinário, tem o voto de qualidade, em caso de empate. Com exceção do voto de qualidade, não está previsto voto proporcional ou atribuição de peso para possíveis classes representadas no Conselho, cada participante representa um voto.

O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural pode instituir Câmaras Setoriais, por decisão de sua presidência, com o objetivo de assessorá-lo em temas relacionados ao patrimônio cultural. As Câmaras Setoriais obedecem ao disposto em forma de ato do Presidente do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural; estando restritas aos limites de três a cinco conselheiros; e possuindo caráter temporário e duração não superior a um ano, limitadas a máximo de três simultaneamente. As manifestações e conclusões das Câmaras não possuem natureza decisória, com função de prestar subsídios às decisões do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. A participação no Conselho Consultivo e nas câmaras setoriais é considerada prestação de serviço público relevante, não sendo remunerado. (BRASIL, 2019).

Outra instância parte do Conselho Consultivo se refere a sua Secretaria-Executiva, exercida pelo Gabinete do Presidente do Iphan, que realiza atribuições de suporte as atividades do Conselho Consultivo, de interlocução e intermediação entre a Presidência e demais Departamentos e os Conselheiros, além da elaboração do regimento interno do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, o qual deve ser aprovado pelos membros do Conselho (BRASIL, 2019). O Secretário-Executivo é escolhido e designado pelo Presidente, entre servidores do Iphan (IPHAN, 2012).

A Portaria nº 486, de 29 de novembro de 2012, estabeleceu o regimento interno do Conselho e delineou competências. Nesse sentido, ficou determinado o seguinte:

*“Art. 3º Compete ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural examinar, apreciar e decidir sobre questões relacionadas a tombamentos, a registros de bens culturais de natureza imaterial, a saídas temporárias do País de bens culturais protegidos por lei, e opinar acerca de outras questões relevantes propostas pelo Presidente.” (IPHAN, 2012).*

### 4.3. Estrutura de Oportunidade

#### 4.3.1. Tipo de participação

Quanto ao tipo de participação, Borba (2011) estabelece duas possibilidades: a participação autônoma, a qual parte da liberdade de manifestação individual, na motivação para influenciar as decisões governamentais; e participação mobilizada, provocada pela atuação de agente externo, visando influenciar as decisões governamentais. No caso do Conselho Consultivo, entende-se, como elucidado por Borba (2011) que não há agente externo para influenciar na decisão, bem como este se aproxima mais à percepção de que nele há “maior grau de autonomia diante dos projetos e vontades das elites políticas [que não estejam representadas], embora seja preciso relativizar a desvinculação entre obtenção de benefício e participação”, haja visto que a edificação do patrimônio cultural nacional seja uma bem comum de todos os indivíduos.

#### 4.3.2. Campo institucional

O campo institucional se refere à natureza do ato de regulamentação da instituição participativa, se é o caso de estatuto infralegal de promoção do projeto político do governo, ou ainda, se é instituição estabelecida por lei. Desta feita, como já mencionado, o Conselho Consultivo trata-se de instituição criada por lei, a Lei 378/1937, a mesma lei de criação do próprio Iphan. Cumpre mencionar, que para a extinção desta instância participativa, será preciso, igualmente, outra lei.

#### 4.3.3. Tipo de decisão política

Na abordagem trazida por Borba (2011), o tipo de decisão política diz respeito, neste contexto, ao resultado ou produto oferecido pela instituição participativa, o qual são de dois tipos: bens públicos, apresentando como característica a indivisibilidade em termos de apropriação, apesar da prestação ou não de contribuição para o usufruto; ou ainda, bens de benefício seletivo, que são recebidos em razão de contribuição individual diferenciada como resultado do esforço ou pagamento realizado na obtenção deste bem.

De maneira geral, o patrimônio cultural tutelado pelo Estado pode ser identificado como bens públicos, no mesmo sentido de que Howlett et al. (2013) define os bens e serviços públicos puros, como sendo aqueles que não podem ser repartidos ou divididos e são consumidos por muitos usuários sem que haja diminuição da quantidade do bem disponível.

#### 4.3.4. Configuração organizacional

Esta última subcategoria relacionada da estrutura de oportunidade de participação remete às regras do processo decisório a partir da configuração organizacional, cujas decisões são construídas de duas formas: centralizada, com a representação de entidades de representação da sociedade civil em única instância concentradora do poder de decisão, e descentralizadas, com regras que estruturam a participação em formato piramidal por meio de instâncias comunitárias autônomas, instâncias institucionais de participação e os espaços de representação popular.

O Conselho Consultivo do Iphan caracteriza-se como instância superior que centraliza os processos de tomada de decisão para a realização dos Tombamentos e de Registro no âmbito do Iphan, gerando para o Estado brasileiro, a partir disso, a obrigação de zelar pela salvaguarda, preservação e difusão do seu patrimônio, por meio da promoção de políticas públicas. Nesse sentido, o Conselho trata de questões de amplo valor para a coletividades e produzem decisões que promovem bens públicos de natureza indivisível.

#### 4.4. Perfil de Escolaridade e Renda

O Conselho Consultivo, na sua configuração atual, trazida pelo Decreto nº 9963, de 08 de agosto de 2019, apresenta 22 membros, distribuídos da seguinte maneira descrita a seguir. É presidido pelo Presidente do Iphan. Apresenta 8 postos ocupados por representantes de órgão e entidades públicas. Fazem parte os representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Educação, do Meio Ambiente e do Turismo, além do Ministério do Desenvolvimento Regional, Instituto do Museu. Ademais, têm assento no Conselho representantes das seguintes entidades: Conselho Internacional de Monumentos e Sítios; Instituto de Arquitetos do Brasil; Sociedade de Arqueologia Brasileira; e Associação Brasileira de Antropologia. Somam-se a estes, 13 postos ocupados por profissionais de notório saber e comprovada experiência nas áreas de atuação relacionadas ao patrimônio cultural, que representam a participação da sociedade civil neste Conselho, sendo escolhidos pelo Presidente do Iphan e designados, atualmente, pelo Ministro do Turismo, para mandatos de 4 anos, não renováveis.

Os Conselheiros na atual gestão, todos escolhidos com seus suplentes, têm os nomes publicados no site do Instituto<sup>1</sup>. Por meio de pesquisa e avaliação dos currículos dos representantes da sociedade civil, no Conselho, percebe-se que a condição de notório saber é interpretada como relação com representantes ligados à academia em diferentes áreas do conhecimento afins ao Iphan como arquitetura, história, história da arte, filosofia, cinema, sociologia, antropologia e ciências sociais, fazendo-se também presentes um almirante, um embaixador e uma colecionadora de arte.

<sup>1</sup> Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/membrosConselho?pagina=2> . Acessado em 10/05/2022.

Desta feita, percebe-se uma tendência de escolha de membros entre os setores relacionados à arte e história, os quais naturalmente apresentam maior legitimidade de representação. Ademais, o Conselho revela um perfil geral de alta escolaridade, e, embora este estudo apresente a limitação de acesso aos dados sobre renda, tem-se a expectativa de alta renda entre seus participantes, pelos cargos que ocupam, configurando de uma elite participativa.

#### 4.5. Efetividade da Participação no Conselho

Este item se dedica a promover resposta qualificada para perguntas elaboradas a partir do ferramental emprestado de Almeida (2017) com vista a promover reflexão, em termos qualitativos, da efetividade da participação social no Conselho Consultivo do Iphan. Desta feita, serão respondidas, a partir do desenho institucional e das dinâmicas de reunião do Conselho, as seguintes questões: existe participação paritária entre estado e sociedade no Conselho Consultivo? Qual o grau de diversidade social dos participantes do Conselho? Qual a participação dos representantes na formação da pauta das reuniões de deliberação? A dinâmica de reuniões do Conselho admite debate e contestação? As decisões do Conselho são recomendatórias ou vinculantes?

No que concerne à participação paritária entre sociedade e Estado no Conselho Consultivo, algumas considerações se tornam pertinentes. Como já mencionado, o Conselho é composto por 22 membros, ocorrendo uma preponderância de representantes da sociedade civil, perfazendo o total de 13, escolhidos pelo Presidente do Instituto, conforme o estabelecido no Decreto nº 9963/2019.

Analisando o grau de diversidade social presente no Conselho Consultivo, percebe-se que se trata de um Conselho composto predominantemente por membros da burocracia estatal e representantes da sociedade civil com perfil de alta escolaridade em seus campos de expertise e expectativa de renda. Verifica-se na escolha dos membros do Conselho que ocorre espécie de “filtragem”, o que vai impactar o perfil dos representantes em direção à configuração de uma “elite” participativa (BORBA, 2011).

Para compreender a participação dos representantes na formação da pauta das reuniões de deliberação, é preciso entender a prática de funcionamento do Conselho. As Câmaras Setoriais do Conselho Consultivos exercem, para além de seu rol formalizado de competência, espécie de exame ou juízo de admissibilidade sobre os processos de Tombamento e Registro, averiguando o preenchimento de exigências legais mínimas da fase de instrução e chancelando o prosseguimento dos processos. Tais processos, se admitidos, passam para fase de pesquisa com vistas à elaboração de dossiê técnico, pelos técnicos do Iphan ou contratados, e serão encaminhados à Presidência do Iphan

e servirá de subsídios para o Conselheiro escolhido como relator de determinado processo produzir parecer a ser deliberado nas reuniões do Conselho<sup>2</sup>.

No caso de reuniões extraordinárias do Conselho, cabe mencionar que estas poderão ocorrer por convocação do Presidente, ou ainda, por solicitação de, no mínimo, metade dos membros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, ressaltando o poder de agenda dos Conselheiros. Desta feita, embora, em regra, o Presidente do Iphan estabeleça os calendários das Reuniões do Conselho, os Conselheiros também possuem a prerrogativa de convocar reuniões extraordinárias, desde que preencham o requisito numérico mínimo de adesões.

Ademais, quando a pauta da reunião do Conselho é distribuída pela Presidência, os processos de tombamento ou registro a serem levados à deliberação já passaram pela admissão por parte da Câmara Setorial, pela finalização da fase técnica com a produção do dossiê, sendo este de conhecimento de alguns Conselheiros participantes da Câmara e do relator<sup>3</sup>. Nesse ponto, é inegável a presença de um processo de construção de consenso quanto à deliberação.

Quanto à possibilidade de se promover o debate e até mesmo a contestação de pareceres nas reuniões do Conselho, o regimento interno e a dinâmica das reuniões vêm esclarecer. No regimento interno, estabelecido na Portaria nº 486/ 2012, está descrito a possibilidade de um conselheiro solicitar, com período de antecedência, para realizar sustentação oral de recurso. Além disso, o art. 14 da referida Portaria estabelece que “Na hipótese de o parecer do relator não receber o apoio da maioria dos membros do Conselho presentes na reunião, e não havendo parecer substitutivo, o Presidente designará outro Conselheiro para examinar a matéria e apresentá-la na reunião subsequente”. Na prática, os processos de tombamento e registro, por receberem o juízo de admissibilidade em fase prévia, o que já pressupõe um alinhamento e reduz a chance de contestação do parecer, não tendo sido verificado na prática, nesta última gestão<sup>4</sup>. O máximo de impasse observado desde o começo desta última gestão da atual presidente se refere à pedido de adiamento da deliberação por algum conselheiro para apreciação do assunto, ou ainda, à solicitação de maior robustez técnica dos dossiês<sup>5</sup>.

Por fim, resta responder à questão se as decisões do Conselho têm ou não efeito vinculante. Nesse sentido, cabe esclarecer que uma vez deliberado e aprovado o parecer de tombamento de bem

<sup>2</sup> Entrevista com Deyvesson Gusmão.

<sup>3</sup> Entrevista com Deyvesson Gusmão.

<sup>4</sup> Entrevista com Paulo Henrique Soares

<sup>5</sup> Entrevista com Paulo Henrique Soares.

ou imóvel ou de registro de uma tradição cultural, o processo é encaminhado para o Ministério do Turismo, ao qual o Iphan está atualmente vinculado, para que o Ministro do Turismo publique portaria homologando o tombamento ou registro (BRASIL, 1975). Desta feita, considera-se que a aprovação do parecer tem caráter de recomendação e a decisão pela publicação de portaria pelo referido Ministério seria mais uma instância de deliberação, e a única com a competência de produzir ato infralegal com efeitos válidos juridicamente e definitividade.

## 5. Conclusão: qualificando a eficiência da participação

A definição de Avritzer (2008) de conselhos como desenhos de partilha do poder criados pelo Estado por meio da representação mista entre atores estatais e da sociedade civil se aplica em grande medida ao Conselho Consultivo do Iphan. À luz de toda discussão que envolveu o levantamento da historicidade, do desenho institucional do Conselho, das dinâmicas das reuniões, da aplicação da tipologia de Borba (2011) e criação de questões sobre a efetividade da participação social, foi possível perceber que tal Conselho trata-se de uma instância participativa, com características de Conselho político segundo Avritzer (2012), em que ocorre participação autônoma de seus membros, tendo sido criada por lei, que promove o patrimônio cultural como bem público indivisível, toma decisões de forma centralizada, e dá assento à representantes de elevada educação e padrão social, configurando uma elite.

Para além dessa percepção de estrutura, cabe refletir sobre aspectos positivos e negativos no estabelecimento do caráter participativo e democrático do Conselho Consultivo do Iphan, a fim de qualificar a discussão sobre eficiência do caráter participativo. Entre os aspectos positivos observados, está o fato de que o Conselho, apesar de ser uma instituição participativa estatal, apresenta um perfil misto de participantes, com a presença de representantes da burocracia estatal e entidades de classe, mas também um número preponderante de representantes da sociedade civil. Outro ponto favorável se refere à igualdade de voto entre os membros, com exceção do voto de qualidade do Presidente em caso de empate. Ademais, percebe-se haver formalmente a autonomia dos membros do Conselho de manifestação de opinião e contestação, influenciando as decisões governamentais. Isso se confirma pela possibilidade de impor recurso, prevista no regimento interno do Conselho, bem como na prerrogativa dos conselheiros de, por maioria, impor a convocação de reuniões extraordinárias para discussão de suas pautas. No entanto, é preciso ponderar, haja visto que mecanismos informais atuam na construção de consenso fora da reunião do Conselho. Outrossim, a

expectativa de continuidade do Conselho, que só pode ser extinto por força de lei, permite percepção maior de liberdade de manifestação por parte seus participantes.

A estrutura centralizada de decisões do Conselho, aproxima das vantagens da democracia direta, garantindo a vontade da maioria e evitando que sistema de voto indiretos que possam não expressar a vontade da maioria. Ademais, as decisões do Conselho fornecem, em última instância, à sociedade bens públicos que são indivisíveis e não exclusivos, revestidos de reconhecido caráter democratizante. A partir daí, emerge o dever do Estado brasileiro de zelar pela salvaguarda, preservação e difusão do seu patrimônio cultural, por meio da promoção de políticas públicas.

Nesse sentido participativo e democratizante, cabe também salientar o advento da Portaria nº. 92, de 05 de julho de 2012, do Ministério da Cultura, instituindo o regimento interno do Iphan em 2012, no qual foi prevista a possibilidade de participação no Conselho Consultivo de outros setores da sociedade, nos seguintes termos:

*“A critério do Presidente, poderão ser convidados a participar das reuniões do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, bem como representantes da sociedade, e especialistas, conforme a matéria tratada na reunião, para pronunciamento, sem direito a voto (MINC, 2012, art. 9, § 2º)”.*

Esta previsão permite, em tese, a inclusão da participação social de maior espectro de representatividade no Conselho, como também confere mais legitimidade frente aos representados e possibilidade de maior democratização das reuniões do Conselho.

Entre os aspectos negativos, cumpre mencionar o pesar diante da não adoção da proposta de Anteprojeto de Mario de Andrade, para a conformação do Conselho, quanto à previsão de um conselho com maior número de representantes e da inclusão de representantes de mais largo espectro social, com a presença de mestres artesãos, que acrescentaria maior representatividade e legitimidade social, haja visto serem os próprios detentores dos bens culturais. Outro ponto negativo refere-se ao ano de 1975, em que a competência do Conselho Consultivo para determinar o tombamento foi limitada pela Lei nº 6.292, impondo a necessária a homologação ministerial para a finalização dos procedimentos de tombamento e registro (BRASIL, 1975), perdendo o caráter vinculante para receber status de recomendação. Por fim, um último aspecto negativo verificado remete ao perfil elitista dos participantes do Conselho Consultivo, que possui o dever de decidir o que é patrimônio cultural, porém exibe estreita amplitude do espectro social, caracterizando-se por representantes de acesso a alta escolaridade e elevada expectativa de renda, advindo de realidades bem-informadas, mas distante da realidade social que cria o patrimônio cultural.

### 5.1. Considerações finais

Analisando os aspectos positivos e negativos quanto ao caráter participativo do Conselho Consultivo do Iphan, foi possível verificar a predominância de pontos positivos, na expressão de seu caráter participativo, assim como a detecção de alguns limites ligados ao desenho institucional formal e as suas dinâmicas de funcionamento, que deverão, por sua vez, serem estudados e superados em maiores dimensões. Segundo Avritzer (2008), tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro.

Uma questão importante, que fugiu ao escopo desse trabalho, mas que é de indispensável contribuição para o aumento da qualidade dos processos de participação social e representação em instituições participativas, é a da legitimidade, questionando que tipo de relacionamento os representantes desenvolvem com os representados, se há canais de comunicação e articulação que aproximem os representantes dos detentores de bens culturais, os beneficiários diretos das decisões promovidas no Conselho Consultivo. De maneira geral, sugere-se maior preocupação com a democratização da representação.

#### Referências:

ALMEIDA, D. C. R. (2017). Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, 32(3), 649–679.

ANDRADE, MÁRIO. Anteprojeto para a criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, n. 30, p. 271-284, 2002.

AVRITZER, L. Instituições Participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, vol. 14, p. 43-64, 2008.

\_\_\_\_\_. *Participatory institutions in democratic Brasil*. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center, Johns Hopkins University, 2009.

\_\_\_\_\_. *A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate*. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de*

avaliação / organizador: Roberto Rocha C. Pires, Vol. 7, pp. 13–25. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>

BRASIL. Decreto-lei nº. 25/ 1937. Regulamentou o Tombamento.

BRASILa. Lei nº 378/1937. Criou o SPHAN e o Conselho Consultivo.

BRASIL. Decreto nº 3551/2000. Regulamento o processo de Registro.

BRASIL. Lei nº 6.292/1975. Restringiu competências sobre tombamento.

BRASIL. Decreto nº 9.963/ 2019. Dispõe sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

BORBA, Julian. Participação Política como Resultado das Instituições Participativas: Oportunidades Políticas e o Perfil da Participação. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

LE MOS, Marco A. Cirilo. Análise das Determinantes para as Efetividades da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Dissertação de mestrado, Unb, 2020.

FOLHA. Bolsonaro enaltece extinção de conselhos federais com a atuação da sociedade civil. Anaís Fernandes e Taliba Fernandes. Abril de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/bolsonaro-enaltece-extincao-de-conselhos-federais-com-atuacao-da-sociedade-civil.shtml>

IPHAN. Planejamento estratégico 2021-2024 (2021).

IPHAN. Patrimônio Imaterial, sem data. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/234>.

IPHAN. Dicionário do Patrimônio Cultural – Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural 1990-1994. Verbete. Disponível em:

IPHANd. Portaria Iphan nº 127/ 2009. Sobre Paisagem Cultural.

IPHANe. Portaria 486/2012. Regimento Interno do Conselho Consultivo.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política Pública e seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Elsevier, Rio de Janeiro, 2013.

MINC. Portaria nº. 92, de 05 de julho de 2012.

REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia. Conselho Consultivo. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural*. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015. (verbete). ISBN 978-85-7334-279-6. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/51/conselho-consultivo-do-patrimonio-cultural-1990-1994#:~:text=As%20compet%C3%A2ncias%20do%20Conselho%20Consultivo,e%20Art%C3%A2stico%20Nacional%20\(DPHAN\) .](http://portal.iphan.gov.br/dicionarioPatrimonioCultural/detalhes/51/conselho-consultivo-do-patrimonio-cultural-1990-1994#:~:text=As%20compet%C3%A2ncias%20do%20Conselho%20Consultivo,e%20Art%C3%A2stico%20Nacional%20(DPHAN) .)

Entrevistas:

GUSMÃO, Deyvesson. Depoimento, maio, 2022. Entrevistadora: Mariana M. Dantas. Brasília, 2022, 18 minutos. Entrevista sobre o processo de registro de bens imateriais e sua interface com o Conselho Consultivo.

SOARES, Paulo H. Depoimento, maio, 2022. Entrevistadora: Mariana M. Dantas. Brasília, 2022, 16 minutos. Entrevista sobre dinâmica de funcionamento do Conselho Consultivo.