

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA**

**LAURA DIAS RODRIGUES DE PAULO**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELEIÇÃO DE BENS CULTURAIS  
À LUZ DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA E DO "RECONHECIMENTO"**

**Ouro Preto**

**2019**

**LAURA DIAS RODRIGUES DE PAULO**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELEIÇÃO DE BENS CULTURAIS  
À LUZ DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA E DO "RECONHECIMENTO"**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação "Novos Direitos, Novos Sujeitos" da Universidade Federal de Ouro Preto/MG como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Novos Direitos, Desenvolvimento e Novas Epistemologias.  
Orientador: Prof. Dr. Carlos Magno de Souza Paiva.

**Ouro Preto**

**2019**

P331p

Paulo, Laura Dias Rodrigues.

Participação popular no processo de eleição dos bens culturais à luz da democracia deliberativa e do [manuscrito] / Laura Dias Rodrigues Paulo. - 2019.

182f.: il.: color.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Magno de Souza Paiva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Direito, Turismo e Museologia. Departamento de Direito. Programa de Pós-Graduação Novos Direitos, Novos Sujeitos.

Área de Concentração: Novos Direitos, Novos Sujeitos.

1. Tombamento. 2. Participação Popular. 3. Teoria do Reconhecimento. 4. Democracia Deliberativa. 5. Miguel Burnier. I. Paiva, Carlos Magno de Souza. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU: 34



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Universidade Federal de Ouro Preto  
Escola de Direito, Turismo e Museologia  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



*“Participação popular no processo de eleição de bens culturais  
a luz da democracia deliberativa e do 'reconhecimento'.”*

**Autor: Laura Dias Rodrigues de Paulo**

Dissertação defendida e aprovada em 29 do Março de 2019 pela comissão  
examinadora composta pelos professores:

  
**Prof Dr. Carlos Magno Souza Paiva (Orientador)**  
Universidade Federal de Ouro Preto

  
**Prof Dr. Bruno Camilloto Arantes**  
Universidade Federal de Ouro Preto

**Prof Dr. Daniel Gaio**  
Universidade Federal de Minas Gerais  
*(por videoconferência)*

## AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, por ler tantos artigos, discutir o tema e me apoiar.

À minha mãe, por sempre acreditar no meu potencial.

À minha irmã: repositório constante de amor.

Agradeço ao Axel e à Aurora, que chegaram com fragilidade e amor, trazendo-me o que mais precisei nesse fim: paz e equilíbrio.

Ao amigo Tales, por ter me acompanhado até Miguel Burnier tantas vezes e pelas filmagens.

Agradeço à Tica, pelos inúmeros cafés matutinos, vespertinos, e pelo zelo que dispendeu ao longo desses 2 anos.

Agradeço ao Tarcísio, por sempre me receber com um sorriso durante esse período.

À República Colombina, por colorir meus dias.

Agradeço ao meu querido amigo Lucas, ideologicamente tão compatível.

Agradeço às amigas do Mestrado, em especial, Isabela Cunha, Mileni Andrade e Jéssica Bueno.

Ao Henrique e ao Arísio, por terem disponibilizado parte do tempo para discutir esfera pública e teorias democráticas.

À Soraia e à Ana Paula, companheiras de artigos e debates sobre Miguel Burnier.

Agradeço ao Dr. Domingos, pela compreensão e apoio.

Agradeço à Jacqueline, amiga querida, por sempre me estimular na carreira acadêmica.

Agradeço ao Cláudio e à Maria Luiza, pela companhia, conversas e debates.

Agradeço à Sílvia Regina, muitas ideias surgiram dos nossos debates.

Ao Marcos Kuntz que, apesar de ter chegado ao final do processo, não permitiu que o pouco tempo fosse empecilho para me apoiar e me ajudar.

Ao professor Bruno Camilloto, você me mostrou o verdadeiro significado do ensinar: doar-se integralmente.

Ao professor Carlos Magno, pelos 10 anos de amizade, companheirismo e cuidado. Você sempre acreditou em mim, talvez, mais do que eu mesma. Para além de ser meu orientador, você foi educador. Obrigada pela oportunidade, pela orientação e pela amizade.

Ao NEPAC: nossas discussões foram fundamentais para tornar possível este trabalho final.

À Miguel Burnier, por existir, persistir e resistir. Será a eterna lembrança do que é participação popular.

*Hino de Miguel Burnier ...!*

*Terra amiga , Risonha altameira,  
És orgulho sagrado dos teus  
O teu lema é a tua bandeira  
É família, é pátria, é Deus*

*Orgulhosa de efeitos lendários,  
Marcha firme feliz sobranceiras,  
No trabalho de seus operários,  
Que é a vida da terra mineira.*

*Na riqueza sem par inaudita  
Do teu solo soberbo e fecundo  
Tua mina de terra bendita  
Jorra ferro ao consumo do mundo*

*Burnier Oh Terra Querida  
Oh Amado e querido rincão  
Seja vinda cem anos vivida  
Vicerás sempre em meu coração.*

*(Catálogo Telefônico Dos Distritos de Ouro Preto - vigência 09/2010  
a 09/2012 - Editora Latini. Direção de Fabiano Oliveira Latini).*

## RESUMO

No Brasil, a participação popular em matéria de patrimônio cultural é prevista pelo Artigo 216, §1º, da Constituição da República. O principal instrumento de proteção a bens culturais é o tombamento, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. No seu trâmite, no entanto, não são previstos instrumentos de participação popular. Em que pese a determinação constitucional prevendo a participação popular para os processos de promoção e preservação de bens culturais, o tombamento não traz no seu bojo nenhum instrumento para tanto. Tal fato lhe confere um viés hierarquizante uma vez que a eleição de bens culturais passa a ser decisão, unicamente, do Poder Público. O prejuízo dessa omissão pode resultar em casos como o do distrito de Miguel Burnier, analisado no presente trabalho, o qual possui uma crise de representatividade assolando a comunidade do distrito que guarda, também, um acervo rico de bens culturais. Assim, analisou-se o instituto do tombamento para propor-lhe uma nova epistemologia, a qual passe a prever algum instrumento de participação popular no seu trâmite. Tal instrumento deve ser apto a aferir uma relação de “reconhecimento” entre comunidade e bem, em suas três esferas, afetiva, legal e solidária. Essa perspectiva foi fundamentada na Teoria do Reconhecimento, de Axel Honneth. Além disso, tal instrumento deverá se aproximar de um mecanismo de democracia deliberativa como a melhor proposta democrática apresentada na pesquisa. Com o intuito de verticalizar a pesquisa, foi analisado o estudo de caso do distrito de Miguel Burnier, pertencente ao município de Ouro Preto. A casuística do distrito é marcada por 4 fatores intercomunicantes: há um vasto acervo de bens culturais que guardam a história da siderurgia no Estado de Minas Gerais, uma comunidade que ainda vive na localidade e carece de direitos básicos, uma grave crise de representatividade e de identidade, além de uma ainda intensa exploração minerária no local. Esforços por parte do Poder Público foram e ainda são empreendidos no sentido de resguardar as estruturas físicas dos bens culturais ali existentes, entretanto, não há preocupação com a representatividade, com a significância que tais bens têm para a comunidade da região. Dessa maneira, ao longo dos anos, e com a dinâmica socioeconômica existente no distrito, a comunidade remanescente se dividiu em dois polos: um que se vê representado, “reconhecido” intersubjetivamente com o distrito, desejando a permanência na localidade, bem como o fomento da vida cultural no local, e outro que deseja deixar Miguel Burnier. A proteção dos bens culturais ali existentes tem sua correspectividade com o grupo que deseja sair e com a comunidade maculada. Diante disso, imprescindível se mostra a importância da

participação popular no processo de tombamento. Para além de se cumprir o preceito constitucional do Art. 216, §1º, da Constituição da República, incluir a comunidade no processo de proteção trata-se de imperativo necessário à fundamentar a relação de reconhecimento entre grupos comunitários e bens culturais bem como reestruturar a dinâmica operacional do tombamento a partir da lógica de uma democracia deliberativa. Para analisar e propor uma revisitação ao instituto do tombamento, a fim de que ele passe a prever mecanismos de participação popular, foram analisados dois processos de tombamento no distrito: um já consolidado, do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier, e outro ainda em curso, sobre o Núcleo Urbano de Miguel Burnier. A partir da análise desses dois processos e do questionamento a respeito da presença ou não de algum instrumento de participação popular, foi proposta, enfim, uma nova epistemologia para o tombamento, a partir de uma alteração legislativa. Além disso, outros fenômenos têm alterado a relação de representatividade entre bens culturais e comunidades. A presente pesquisa também analisou um deles: a globalização. A partir das construções propostas por Anthony Giddens e Stuart Hall, as consequências advindas da globalização têm gerado alterações na construção das identidades culturais. Tais fenômenos também tem contribuído para a desintegração da relação de correspectividade entre identidades e bens culturais os quais também serão objetos de análise.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tombamento; Participação Popular; Teoria do Reconhecimento; Democracia Deliberativa; Miguel Burnier.



## ABSTRACT

In Brazil, popular participation in matters of cultural heritage is provided for in Article 216, paragraph 1, of the Constitution of the Republic. The main instrument for the protection of cultural assets is the tipping, regulated by Decree-Law No. 25, of November 30, 1937. In its process, however, no instruments of popular participation are envisaged. In spite of the constitutional determination foreseeing the popular participation for the processes of promotion and preservation of cultural goods, the tipping does not have in its bulge any instrument for that much. This fact gives it a hierarchical bias since the election of cultural goods becomes the decision, only, of the Public Power. The damage of this omission can result in cases such as the district of Miguel Burnier, analyzed in the present work, which has a crisis of representativeness devastating the community of the district that also keeps a wealth of cultural assets. Thus, the institute of the tipping was analyzed to propose to it a new epistemology, which proceeds to provide some instrument of popular participation in its process. Such instrument should be able to assess a relationship of "recognition" between community and well, in its three spheres, affective, legal and solidarity. This perspective was grounded in Axel Honneth's Theory of Recognition. Moreover, such an instrument should approach a mechanism of deliberative democracy as the best democratic proposal presented in the research. With the purpose of verifying the research, the case study of the district of Miguel Burnier, belonging to the municipality of Ouro Preto, was analyzed. The casuist of the district is marked by 4 intercommunicating factors: there is a vast collection of cultural goods that keep the history of the steel industry in the State of Minas Gerais, a community that still lives in the locality and lacks basic rights, a serious crisis of representativeness and identity, in addition to a still intense mining exploration in place. Efforts on the part of the Public Power were and still are undertaken in order to protect the physical structures of the existing cultural goods, however, there is no concern with the representativeness, with the significance that these assets have for the community of the region. Thus, over the years, and with the socioeconomic dynamics existing in the district, the remaining community was divided into two poles: one that is represented, "recognized" intersubjectively with the district, desiring to remain in the locality, as well as the promotion of the cultural life in the place, and another one that wishes to leave Miguel Burnier. The protection of the cultural goods existing there has its correspondence with the group that wishes to leave and with the community tainted. Faced with this, it is essential to show the importance of popular participation in the process

of overturning. In addition to complying with the constitutional provision of Art. 216, §1, of the Constitution of the Republic, including the community in the protection process is a necessary imperative to support the recognition relationship between community groups and cultural assets as well as to restructure the operational dynamics of the tipping from the logic of a deliberative democracy. In order to analyze and propose a review to the institute of the tipping, in order that it may foresee mechanisms of popular participation, two processes of tipping in the district were analyzed: one already consolidated, of the Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier, and another still in progress, on the Urban Nucleus of Miguel.

Based on the analysis of these two processes and the questioning of the presence or not of some instrument of popular participation, a new epistemology for tipping was proposed, based on a legislative amendment. In addition, other phenomena have altered the relationship of representativeness between cultural goods and communities. The present research also analyzed one of them: globalization. From the constructions proposed by Anthony Giddens and Stuart Hall, the consequences of globalization have generated changes in the construction of cultural identities. Such phenomena have also contributed to the disintegration of the relation of corresponsibility between identities and cultural goods which will also be objects of analysis.

**KEYWORDS:** Cultural Heritage Protection; Popular Participation; Theory of Recognition; Deliberative Democracy; Miguel Burnier.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Distâncias entre o distrito de Miguel Burnier e o centro de Ouro Preto.....</b>	<b>89</b>
<b>Figura 2 - Foto aérea do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier - década de 40.....</b>	<b>95</b>
<b>Figura 3 - Foto aérea do Núcleo Urbano de Miguel Burnier em 2018.....</b>	<b>97</b>
<b>Figura 4 - Queda na população de Miguel Burnier.....</b>	<b>98</b>
<b>Figura 5 - Postagem online demonstrando o esvaziamento contínuo do distrito.....</b>	<b>99</b>
<b>Figura 6 - Complexo minerador e a proximidade com a Igreja Sagrado Coração de Jesus e com o núcleo urbano de Miguel Burnier.....</b>	<b>101</b>
<b>Figura 7 - Acidente com carreta em Miguel Burnier.....</b>	<b>102</b>
<b>Figura 8 - Manifestação de falta de água - Miguel Burnier.....</b>	<b>103</b>
<b>Figura 9 - Reportagem sobre a situação de Miguel Burnier.....</b>	<b>106</b>
<b>Figura 10 - Jornal Lampião noticiando situação de Miguel Burnier.....</b>	<b>107</b>
<b>Figura 11 - Estação Ferroviária de Miguel Burnier, Ouro Preto/MG.....</b>	<b>113</b>
<b>Figura 12 - Postagem online "Projeto Estação Cultural".....</b>	<b>155</b>
<b>Figura 13 - Postagem online do "Projeto Estação Cultura" sobre o concurso de presépios da Universidade Federal de São João Del Rey.....</b>	<b>157</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 A TEORIA DO RECONHECIMENTO: BUSCA DA CONSTRUÇÃO CONCEITUAL DO "RECONHECIMENTO", A ANÁLISE DE SUAS ESFERAS CONSTITUTIVAS E SUA RELAÇÃO COM OS BENS CULTURAIS.....</b>	<b>18</b>
2.1 A Teoria do Reconhecimento e a Teoria Crítica: contextualização.....	18
2.1.1 <i>O amor enquanto primeira esfera de reconhecimento.....</i>	<i>21</i>
2.1.2 <i>O Direito enquanto segunda esfera de reconhecimento.....</i>	<i>25</i>
2.1.3 <i>A estima social enquanto terceira esfera de reconhecimento.....</i>	<i>29</i>
<b>3 A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO, A ÉTICA DO DISCURSO E A DEMOCRACIA DELIBERATIVA: FUNDAMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE NORMAS UNIVERSALMENTE VÁLIDAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM MATÉRIA DE PATRIMÔNIO CULTURAL.....</b>	<b>34</b>
3.1 Pontos preliminares à teoria habermasiana e a Ética do Discurso: Princípio da Universalização e Princípio do Discurso.....	34
3.2 A Teoria do Agir Comunicativo: conceituação e elementos formadores.....	41
3.3 Mundo da vida, sistema e a sua colonização: surgimento de patologias sociais.....	44
3.3.1 <i>Agir comunicativo, agir instrumental/estratégico: diferenciações.....</i>	<i>48</i>
3.4 A democracia deliberativa e a noção de esfera pública: contributos necessários à compreensão da construção discursiva.....	52
3.5 Honneth e Habermas: convergências e divergências.....	62
<b>4 O TOMBAMENTO ENQUANTO PROCEDIMENTO.....</b>	<b>66</b>
4.1 O Objeto de proteção do Direito do Patrimônio Cultural.....	66
4.2 Os instrumentos protetivos do patrimônio cultural brasileiro.....	70
4.2.1 <i>O tombamento enquanto procedimento: instrumento de proteção do patrimônio cultural.....</i>	<i>72</i>
4.2.2 <i>Espécies de tombamento e o procedimento a ser realizado até a inscrição do bem em um dos Livros do Tombo.....</i>	<i>75</i>
4.2.3 <i>Efeitos decorrentes do tombamento.....</i>	<i>79</i>
4.2.4 <i>Lei Federal nº 9.784/99: processo administrativo federal.....</i>	<i>81</i>
4.3 Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937: caminho percorrido até sua edição.....	82

<b>5 MIGUEL BURNIER: OCULTAÇÃO, PATRIMONIALIZAÇÃO E SEGREGAÇÃO IDENTITÁRIA</b> .....	<b>88</b>
5.1 O distrito de Miguel Burnier: da opulência à decadência.....	<b>88</b>
5.2 Miguel Burnier hoje: dicotomia entre vasto acervo de bens patrimoniais e contexto de invisibilização, ocultamento e segregação dos moradores locais.....	<b>97</b>
5.3 O Decreto Municipal 2.468/2010, o tombamento do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier e o tombamento do Núcleo Urbano de Miguel Burnier: inclusão da comunidade?.....	<b>111</b>
5.3.1 <i>Tombamento do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier</i> .....	<b>111</b>
5.3.2 <i>Proposta de Tombamento do Núcleo Urbano de Miguel Burnier</i> .....	<b>114</b>
<b>6 TOMBAMENTO: IMPRESCINDIBILIDADE DO "RECONHECIMENTO" E DA EFETIVA DEMOCRACIA DELIBERATIVA</b> .....	<b>118</b>
6.1 Ideia de democracia e a participação popular.....	<b>118</b>
6.1.1 <i>Tipologias democráticas</i> .....	<b>120</b>
6.2 Instrumentos previstos na legislação para a participação popular: Audiências Públicas, Consultas Públicas e os Conselhos de Proteção Patrimonial.....	<b>123</b>
6.2.1 <i>Consultas Públicas</i> .....	<b>124</b>
6.2.2 <i>Conselho Municipal de Proteção Patrimonial: participação popular ou representação na participação?</i> .....	<b>128</b>
6.2.3 <i>Audiências Públicas: apontamentos acerca do instituto</i> .....	<b>132</b>
6.2.4 <i>Audiências Públicas: a possível ferramenta de inclusão da comunidade no processo de tombamento</i> .....	<b>139</b>
6.3 Imprescindibilidade da arena deliberativa: efetiva participação popular.....	<b>140</b>
6.3.1 <i>O agir comunicativo enquanto racionalidade aplicável ao discurso das audiências públicas e a democracia deliberativa</i> .....	<b>140</b>
6.3.2 <i>A revisitação do instituto das audiências públicas à luz dos princípios da Universalização e do Discurso: concessão de caráter vinculante de modo excepcional</i> .....	<b>148</b>
6.4 Imprescindibilidade do "reconhecimento": aferição do mérito cultural do bem.....	<b>154</b>
<b>7 A GLOBALIZAÇÃO ENQUANTO FENÔMENO DESINTEGRATIVO DAS IDENTIDADES CULTURAIS</b> .....	<b>162</b>
<b>8 CONCLUSÃO</b> .....	<b>172</b>
<b>9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>175</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O instituto do tombamento se encontra previsto no Art. 216, §1<sup>o</sup>, da Constituição da República, ao lado de outros mecanismos protetivos. O tombamento é o principal e mais antigo instrumento para a tutela de bens culturais. Suas restrições ao direito de propriedade pretendem resguardar as características físicas desses bens para as presentes e futuras gerações:

Dentre as várias formas de ação do Estado em prol da manutenção do patrimônio cultural, destaca-se aquela mais comum e mais antiga: o tombamento, instituto considerado num grau inicial em matéria de intervenção pública na propriedade privada, pois não expropria, mas também não permite ao titular do domínio o exercício pleno das faculdades ou senhorias da propriedade (ALVES, 2008, p. 66).

O mesmo artigo determina que a promoção e a preservação do patrimônio cultural devam ser realizadas pelo Poder Público, com a colaboração da comunidade. No entanto, apesar da condição *sine qua non* da participação da comunidade, sua ocorrência inexistente: não há previsão de instrumentos hábeis para incluir a comunidade no curso do tombamento. Além disso, a inclusão da sociedade em tal procedimento, para além de ser uma disposição constitucional, também se relaciona com a própria ideia do que é um bem cultural. Ao se tutelar um bem cultural, busca-se proteger não apenas sua estrutura física, mas também, e principalmente, o significado que esse bem tem para a comunidade. Essa é, por sua vez, a responsável por atribuir significado ao bem cultural, portanto, parece mais que imprescindível incluí-la no procedimento do tombamento.

A presente dissertação propõe, em vista do que foi dito, uma revisitação epistemológica do instituto do tombamento para que ele passe a prever algum canal de inclusão da comunidade. Visa-se, assim, alcançar uma noção de patrimônio cultural que reflita os valores de uma comunidade e justifique os esforços do Poder Público e da comunidade para preservá-lo. Essa noção busca repelir a formação de um patrimônio cultural mudo (o qual não repercute os valores da comunidade) e dispendioso em termos preservacionistas, ou seja, gerador de um ônus protetivo ao Estado e sem retumbância na

---

<sup>1</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (BRASIL, 1988).

sociedade no que se refere à representatividade. Nesse sentido, Maria Cecília Londres Fonseca dispõe:

Pesado, não só por sua monumentalidade, pela solidez dos materiais e pelo lugar que ocupa no espaço público. Pesado porque mudo, na medida em que, ao funcionar apenas como símbolo abstrato e distante da nacionalidade, em que um grupo muito reduzido se reconhece, e referido a valores estranhos ao imaginário da grande maioria da população brasileira, o ônus de sua proteção e conservação acaba sendo considerado como um fardo por mentes mais pragmáticas (FONSECA, 2005, p. 26-27).

Tendo em vista que a inclusão da comunidade no processo de tombamento foi o ponto de partida deste trabalho, restou questionar de que modo efetivá-la. Dois referenciais teóricos foram basilares para propor uma nova epistemologia aplicável ao tombamento, a fim de que o instituto esteja apto a aferir o mérito cultural do bem a partir da comunidade, por meio de um procedimento inclusivo. No que diz respeito ao mérito cultural, a pesquisa utilizou a teoria do reconhecimento, de autoria de Axel Honneth, a qual propõe que entre o bem cultural em questão e a comunidade deve existir uma relação de “reconhecimento”. Quanto ao procedimento do tombamento, dialogou-se com a ética do discurso e a teoria do agir comunicativo, ambas de Jürgen Habermas, em especial as proposições sobre democracia deliberativa.

A teoria do reconhecimento, analisada no capítulo 2, preleciona que os indivíduos se determinam por um processo intersubjetivo mediado pelo “reconhecimento”, cuja subdivisão, proposta por Habermas, se dá em três esferas: a afetiva, a legal e a solidária. A ética do discurso, explicada no capítulo seguinte, determina que a racionalidade comunicativa, expressa pelo agir comunicativo, é um mecanismo de pensamento crítico, de emancipação dos indivíduos e de formação de consensos. A construção de normas universalizáveis, e, portanto, legítimas, se dá a partir de consensos realizados no bojo do que o autor denomina de situações ideais de falas, as quais pressupõem, necessariamente, a ausência de coerções externas e a motivação racional para seu proferimento. Assim, a ética do discurso “não pretende dizer o que é certo ou errado, mas indica o procedimento a ser seguido para o julgamento moral. [...] Ela propõe como caminho a ser seguido o consenso a ser alcançado entre os sujeitos capazes de linguagem e ação, por meio de um discurso prático” (MELO, 2013, p. 208). Seu objetivo final está atrelado a regras procedimentais, à forma como esse caminho será feito, sem se preocupar com o conteúdo da aferição.

A ideia da democracia deliberativa, por sua vez, também analisada no capítulo 3, preconiza o fomento da participação de cidadãos nos processos de deliberação, almejando, ao

final, uma democracia procedimental, inclusiva e participativa. Parte-se da premissa de que o mérito cultural do bem, ou seja, sua relação de corresponsabilidade com a comunidade, nasce nos espaços dialógicos trazidos por Habermas como esferas públicas. O resultado do tombamento de determinado bem necessita surgir nas esferas públicas e interferir na decisão do Poder Público de proteger o bem ou não. A ideia da democracia deliberativa permitirá a construção dialógica e consensual do tombamento, o qual surgirá nas comunidades para ser institucionalizada pelo Poder Público.

Desse modo, enquanto a ética do discurso e a teoria do agir comunicativo conferem o necessário para a construção do instrumento de participação popular e de imunização da comunidade contra as possíveis intervenções dos subsistemas político e econômico, a teoria do reconhecimento possibilita mecanismos de aferição do conteúdo a ser debatido, o mérito cultural. A união entre as teorias guiará a nova epistemologia a ser dada ao procedimento do tombamento, a partir de alteração legislativa, com a inclusão de algum mecanismo de participação popular prévia ao procedimento.

Com o intuito de verticalizar a pesquisa, foi analisado o caso do distrito de Miguel Burnier, pertencente ao município de Ouro Preto, o qual guarda um vasto acervo de bens culturais de relevo para o Estado de Minas Gerais e para a história da siderurgia no Brasil. Sua riqueza não se encerra nos bens culturais, sendo também uma das localidades mais intensamente exploradas na região em razão de suas reservas minerais. Tamanha riqueza é inversamente proporcional ao número de moradores no distrito, que vem sofrendo um processo de êxodo populacional e esvaziamento intenso.

O grupo remanescente, ainda residente no lugarejo, forma uma comunidade de invisibilizados, ocultados e carentes de direitos básicos, além de sofrer com as externalidades negativas advindas da atividade mineradora empreendida no distrito. O Poder Público, por sua vez, apesar de empreender esforços no sentido de proteger e manter os bens culturais, não atende e nem se atenta para a comunidade de Miguel Burnier. Os moradores do distrito, em razão de desacordos quanto ao futuro do lugar e à permanência ou não ali, acabaram se segregando em dois eixos: um que deseja deixar a localidade e outro que se empenha para reavivar o distrito e preservar os seus bens culturais.

A casuística de Miguel Burnier fomentou questionamentos no que diz respeito à proteção de bens culturais e à relação de tais bens com a sociedade como um todo. O esforço do Poder Público para proteger e preservar os bens culturais da localidade e a aversão de parte dessa comunidade a tais práticas guiam a reflexão acerca da necessária construção de uma



relação de correspectividade entre comunidade e bem cultural a ser protegido, para que se justifique tamanho empenho e esforço. Assim, a partir do estudo de caso de Miguel Burnier, esta pesquisa analisou a importância de trazer a comunidade - a sociedade civil - para dentro dos processos de proteção patrimonial, especificamente para o procedimento do tombamento.

Durante o capítulo 4, o instituto do tombamento foi revisitado com análises de cada espécie e dos efeitos decorrentes dessa proteção patrimonial. Além dos efeitos decorrentes do tombamento gerarem ônus ao Poder Público e, a depender da titularidade, ao particular, no bojo do procedimento do tombamento não há instrumentos voltados à participação popular. Após essa análise diagnóstica, sugere-se uma revisão epistemológica do instituto para que ele passe a prever, mediante alteração legislativa, algum instrumento de inclusão social no seu trâmite. Se a atribuição do valor cultural de determinado bem pertence, de maneira legítima, à própria comunidade, se a inclusão dessa comunidade é preceito constitucional e se o tombamento não protege unicamente as estruturas físicas do bem, mas sim seu mérito cultural, é imprescindível pensar em algum instrumento para incluir o grupo.

Dessa forma, discorre-se no capítulo 6 sobre três possíveis instrumentos hábeis a incluir a comunidade, quais sejam as consultas públicas, as audiências públicas e os Conselhos de Proteção Patrimonial, a fim de buscar o que melhor se adequa ao problema aqui proposto. Após tal busca, foi elaborada uma revisão epistemológica aplicável ao tombamento, a partir de sua revisão legislativa, para prever, dentro do seu trâmite, esse mecanismo de participação popular.

A proposta desta pesquisa foi norteada, como já mencionado, pelo estudo de caso de Miguel Burnier, apresentado no capítulo 5, cujas dinâmicas, social e econômica, revelam um verdadeiro laboratório a céu aberto para a verificação da relação entre participação popular e proteção de bens culturais. A fim de pormenorizar o estudo, dois processos de tombamento realizados no distrito de Miguel Burnier foram analisados, um em curso, sobre o Núcleo Urbano, e outro já consolidado, sobre a Estação Ferroviária de Miguel Burnier. Durante essas análises, também se questionou a respeito da efetiva participação da comunidade durante os trâmites. Com base no que foi apreendido, revisitou-se então o instituto do tombamento, demonstrando a imprescindibilidade da participação popular.

Por fim, dedicou-se o capítulo 7 à apreciação de um fenômeno ao qual se pode atribuir a homogeneização da cultura e a redução da representatividade entre grupos comunitários e os bens culturais: a globalização. A partir dos estudos realizados por Stuart Hall e Antony Giddens sobre os impactos que a globalização gera na formação das identidades sociais,

analisou-se quais seus efeitos na formação de identidades culturais. Fez-se também um paralelo entre esse fenômeno e outras manifestações culturais locais, como a Festa do Divino e a fabricação de Doces Artesanais, em São Bartolomeu, ambas consideradas Patrimônios Culturais Imateriais do distrito de Ouro Preto, as quais têm encontrado dificuldades para se perpetuarem no tempo, por falta de adesão das novas gerações.

## **2 A TEORIA DO RECONHECIMENTO: BUSCA DA CONSTRUÇÃO CONCEITUAL DO “RECONHECIMENTO”, A ANÁLISE DE SUAS ESFERAS CONSTITUTIVAS E SUA RELAÇÃO COM OS BENS CULTURAIS**

### 2.1 A Teoria do Reconhecimento e a Teoria Crítica: contextualização

É imprescindível contextualizar as origens da denominada Teoria do Reconhecimento, elaborada por Axel Honneth, como forma de iniciar o presente estudo, já que parte da argumentação construída será baseada em seus fundamentos. A Teoria do Reconhecimento é uma reflexão realizada no bojo do campo teórico da Teoria Crítica, cujo nascedouro se deu em 1937, com o artigo intitulado “Teoria Tradicional e Teoria Crítica”, escrito por Max Horkheimer, na recém-criada Escola de Frankfurt. A Escola se propunha a discutir e refletir acerca do contexto político e intelectual do pós-guerra alemão, tendo como base inicial os preceitos marxistas. O objetivo do pensamento crítico proposto pela Escola não se centra em apenas analisar de forma distante e neutra a sociedade, como tradicionalmente as teorias o fazem, mas apontar suas potencialidades emancipatórias das relações de dominação, a partir da análise nas práticas sociais (BRESSIANI, 2015, p. 11).

Divergindo de Max Horkheimer e de Theodoro Adorno, este também integrante da Teoria Crítica, Axel Honneth analisa a sociedade afirmando que ambos, bem como Jürgen Habermas - também filósofo da Teoria Crítica -, não consideraram as bases intersubjetivas do campo social para suas respectivas análises. É o que Honneth denominou por “déficit sociológico”: a ausência de análises do campo social, dos mediadores entre as estruturas econômicas e imperativas e a socialização do indivíduo (NOBRE, 2003, p. 16). Essa falta será o ponto alto para as reflexões sobre a Teoria do Reconhecimento aqui analisada, a qual é considerada como um estágio avançado dos estudos da Teoria Crítica. Nesse sentido:

A partir de suas concepções de método, parece estar implícito que Honneth compreende já então a sua própria contribuição como um estágio de reflexão ulterior na tradição crítica. Se Habermas constitui ali o estágio mais avançado da teoria crítica, aquele que mais tem clareza sobre suas próprias premissas categoriais, é sobretudo a sua teoria aquela a partir da qual um novo e superior modelo crítico poderia ser preparado (CAUX, 2015, p. 54).

A partir do diagnóstico dos déficits de seus antecessores na Teoria Crítica, Honneth, em seu livro *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*, analisa a sociedade por meio do viés intersubjetivo, afirmando que a base para a interação social é o

conflito, e sua gramática, a luta por reconhecimento (NOBRE, 2003, p. 17). Para tal análise, o autor retoma os estudos realizados por Georg Wilhelm Friedrich Hegel, especialmente no que diz respeito à fase do jovem Hegel, destacando seus livros *Sistema da Eticidade* e a *Realfilosofia de Jena*. Em ambos os textos, Hegel afirma que o conflito pode ser uma forma de construção da identidade do indivíduo, bem como um meio de constituição social. Com base nas noções desenvolvidas pelo psicólogo social Georg Mead, nos estudos psicanalíticos de Donald W. Winnicott e nas contribuições do jovem Hegel, com seus escritos de Jena, Honneth constrói a ideia de que as lutas sociais, os conflitos sociais são a base para a constituição da sociedade e se originam de experiências desrespeitosas. Desse modo, a noção de conflito aqui se distancia da ideia autopreservacionista que predominava até então, especialmente em razão dos estudos de Jean Jacques Rosseau, e aproxima-se de uma proposta constitutiva, de construção. Como afirma Marcos Nobre,

[...] interessam-lhe aqueles conflitos que se originam de uma experiência de desrespeito social, de um ataque à identidade pessoal ou coletiva, capaz de suscitar uma ação que busque restaurar relações de reconhecimento mútuo ou justamente desenvolvê-las num nível evolutivo superior. Por isso, para Honneth, é possível ver nas diversas lutas por reconhecimento uma força moral que impulsiona desenvolvimentos sociais (NOBRE, 2003, p. 18).

Mas, para fins do presente estudo, o que realmente tem relevo é a construção feita por Honneth, baseando-se nesses dois arcabouços teóricos - George Mead e a fase jovem de Hegel -, de que a reprodução da vida social se opera a partir de experiências de “reconhecimento” recíproco. A construção do tecido social se dá com base em construções intersubjetivas. A relação com os demais indivíduos é uma forma de autorrealização por meio da qual a sociedade se constitui:

O ponto de partida dessa teoria da sociedade deve ser constituído pelo princípio no qual o pragmatista Mead coincidiria fundamentalmente com o primeiro Hegel: a reprodução da vida social se efetua sob o imperativo de um reconhecimento recíproco porque os sujeitos só podem chegar a uma auto-relação prática quando aprendem a se conceber, da perspectiva normativa de seus parceiros de interação, com seus destinatários sociais (HONNETH, 2003, p. 155).

Para o filósofo da Teoria Crítica, o “reconhecimento” intersubjetivo se opera em esferas tripartites, denominadas de “amor”, “direito” e “estima social”. A inspiração para tal divisão advém de Hegel e Mead, os quais, de certa forma, previram tais instâncias de reconhecimento:

Embora não se tenha encontrado nos escritos de Mead um substituto adequado para o conceito romântico de “amor”, sua teoria, como a de Hegel, desemboca também na distinção das três formas de reconhecimento recíproco: da dedicação emotiva, como a conhecemos das relações amorosas e das amizades, são diferenciados o reconhecimento jurídico e o assentimento solidário como modos separados de reconhecimento. Já em Hegel são atribuídos respectivamente a esses três padrões de reciprocidade conceitos especiais de pessoa, no sentido de que a autonomia subjetiva do indivíduo aumenta também a cada etapa de respeito recíproco (HONNETH, 2003, p. 158).

A relação existente entre as esferas de “reconhecimento” é de aquisição sucessiva: o sujeito que adquire a primeira delas, o amor, está apto a adquirir a segunda delas, o direito, e, assim, sucessivamente. Ademais, para cada aquisição de “reconhecimento” o indivíduo também se reveste de uma atitude positiva em relação a si mesmo: o amor gera a autoconfiança; o direito gera o autorrespeito<sup>2</sup> e a estima social gera a autoestima:

[...] são as três formas de reconhecimento do amor, do direito e da estima que criam primeiramente, tomadas em conjunto, as condições sociais sob as quais os sujeitos humanos podem chegar a uma atitude positiva para com eles mesmos; pois só graças à aquisição cumulativa de autoconfiança, auto respeito e auto estima, como garante sucessivamente a experiência das três formas de reconhecimento, uma pessoa é capaz de se conceber de modo irrestrito como um ser autônomo e individuado e de se identificar com seus objetivos e seus desejos (HONNETH, 2003, p. 266).

Assim, a Teoria do Reconhecimento de Honneht propõe uma reflexão quanto à construção das identidades dos sujeitos e a sua relação com as esferas de “reconhecimento”. Há um processo simbiótico ocorrendo entre o “reconhecimento recíproco” e a construção de identidades:

Na busca por sua autonomia e individuação, os sujeitos dinamizam os domínios do reconhecimento com a intenção de autorrelação positiva, e a identidade está atrelada a tal processo, derivando-se da dialética entre indivíduo e sociedade, estabelecidos no contínuo da historicidade de cada sujeito e seu coletivo. A formação da identidade pessoal retém e reconstrói, portanto, padrões sociais de reconhecimento, sob os quais um sujeito pode se saber, ou querer ser, respeitado em seu entorno sociocultural (WERNETT; MELO; AYRES, 2017, p. 3).

Para fins de reflexão sobre a questão proposta neste trabalho, a participação popular no âmbito dos processos de tombamento, a Teoria do Reconhecimento muito contribui ao

---

<sup>2</sup> As citações feitas por Honneth trazem as palavras "autorrespeito" e "autorrelação" grafadas separadas por hífen. A grafia foi mantida somente nas citações. No corpo do texto, a redação segue a normatização trazida pela Reforma Ortográfica da Língua Portuguesa de 2008, onde se altera a regra do emprego do hífen retirando-o nos compostos em que o prefixo ou falso prefixo termina em vogal e o segundo elemento começa com a letra r ou s. A mesma observação é feita quanto à palavra autoestima, cuja grafia também se alterou com a Reforma. Anteriormente, era grafada separada com hífen, agora, foi instituída a contração (VOLP, 2009).

delinear um itinerário a ser percorrido pelo indivíduo no processo de construção da sua relação identitária. Além de possibilitar canais de participação e espaços de fala para a comunidade, é imprescindível que os indivíduos se vejam reconhecidos em tais processos e contribuam para a construção das decisões de proteção patrimonial no âmbito do tombamento.

A proposta trazida por este trabalho foi brevemente explanada, no que diz respeito à ligação entre bens culturais e as esferas de “reconhecimento”, no artigo intitulado “A Participação Popular e a Justiça Social a partir do tombamento de bens culturais: uma leitura à luz da Teoria do Reconhecimento, de Axel Honneth”. O referido artigo foi produzido em conjunto com o professor da Universidade Federal de Ouro Preto, e orientador deste trabalho, Carlos Magno de Souza Paiva. O artigo consubstanciou a ideia apresentada neste capítulo, a qual será retomada no capítulo 5, onde a relação entre bens culturais e cada esfera de “reconhecimento” será pormenorizada.

### *2.1.1 O amor enquanto primeira esfera de reconhecimento*

A esfera de reconhecimento do “amor”, no bojo da teoria honnethiana, compreende toda e qualquer relação afetiva, seja ela entre parceiros sexuais, pais e filhos, amigos, sociedade, grupos comunitários, dentre outras:

[...] por relações amorosas devem ser entendidas aqui todas as relações primárias, na medida em que elas consistam em ligações emotivas fortes entre poucas pessoas, segundo o padrão de relações eróticas entre dois parceiros, de amizades e de relações entre pais/filhos (HONNETH, 2003, p. 159).

Honneth adota a concepção hegeliana do amor, que o concebe como uma forma de suprir carências e afetos, os quais "só podem de certo modo receber 'confirmação' porque são diretamente satisfeitos ou correspondidos" (HONNETH, 2003, p. 160). A carência afetiva figura como elemento a ser preenchido pelo conceito e pela esfera do amor, de acordo com o autor. Para Hegel, o amor é um “ser-si mesmo no outro”: é encontrar o amparo, a correspondência das carências e necessidades pessoais no outro, o qual pode ser desde a mãe até o parceiro sexual, passando por todas aquelas figuras que representam uma relação afetiva. A partir de então, o sujeito se torna apto a se autoconfirmar, a confiar em si mesmo, uma vez que essa instância psíquica, a da carência, encontra-se correspondida.

A consolidação dessa esfera de reconhecimento faz surgir uma concepção positiva do próprio sujeito: a autoconfiança. Quando alguém vê percebida sua afetividade por outra

pessoa, esse alguém se sente acolhido e correspondido, o que lhe permite ser autoconfiante perante os demais indivíduos com os quais irá se relacionar:

Ao se notar como um ser amado, recebendo o amor que vem do outro, seja da mãe, daquele ou daquela que desempenha o papel maternal, do pai, daquele ou daquela que desempenha o papel paternal, de grupos dos quais participe, ou de seu parceiro afetivo, o indivíduo adquire a autoconfiança, que será, por sua vez, instrumento necessário para que ele se afirme perante si mesmo e aos demais (PAIVA; PAULO, 2018, p. 406).

Sua relevância é tal que essa esfera de “reconhecimento” serve de base para a construção das outras duas e é imprescindível para o desenvolvimento no indivíduo do elemento autoconfiança:

[...] visto que essa relação de reconhecimento prepara o caminho para uma espécie de auto-relação em que os sujeitos alcançam mutuamente uma confiança elementar em si mesmos, ela precede, tanto lógica como geneticamente, toda outra forma de reconhecimento recíproco: aquela camada fundamental de uma segurança emotiva não apenas na experiência, mas também na manifestação das próprias carências e sentimentos, propiciada pela experiência intersubjetiva do amor, constitui pressuposto psíquico do desenvolvimento de todas as outras atitudes de auto-respeito (HONNETH, 2003, p. 177).

Corroborando a importância do amor para as demais esferas de reconhecimento:

[...] é nesse movimento intersubjetivo em que se constrói, ao mesmo tempo, o amor de si mesmo e a autoconfiança, possibilitados pela experiência do amor do outro e da confiança no amor do outro, formando-se assim a base concreta emotiva para a defesa e reivindicação de direitos, na rede do reconhecimento jurídico, bem como as condições pessoais para a participação no plano da rede de solidariedade e da estima social (ALBORNOZ, 2011, p. 136).

O trajeto metodológico que guiou Honneth até a construção do amor enquanto esfera de “reconhecimento” passou pela psicanálise de Donald W. Winnicott, o qual, ao visar soluções para impasses psicanalíticos comportamentais, retornou à relação estabelecida entre o bebê e a pessoa de sua referência no momento do nascimento. O objetivo do estudioso é entender o processo pelo qual mãe e filho podem se separar do estado de “ser-um” e se tornarem pessoas independentes que se aceitam e se amam (HONNETH, 2003, p. 165). Winnicott entendeu o processo do amadurecimento infantil, e seu conseqüente desprendimento, como algo intersubjetivo: a mãe se vê no processo de amadurecimento do filho, assim como o filho vê o próprio deslocamento, de uma posição de total dependência para a construção de uma pessoa individuada. Em razão disso, a teoria de Winnicott muito

dialoga com a ideia hegeliana de intersubjetividade, de “ser-si mesmo em outro”, ou seja, de ver a pessoa individuada no outro sujeito da relação, dependendo, assim, da relação intersubjetiva para a construção do seu próprio eu.

Após o nascimento, o bebê passa por um momento de dependência completa da figura materna por razões biológicas essenciais: alimentação e sobrevivência. Nesse momento, surge uma relação simbiótica entre mãe e filho. Com o passar dos meses e com o desenvolvimento da criança, o bebê vai adquirindo certa independência, o que gera um distanciamento e o princípio de um desligamento da figura materna: ele começa a adquirir condições de viver sozinho e, conseqüentemente, de se ver como pessoa. É esse momento que Winnicott denominou de “dependência relativa”, a partir do que qual será possível analisar a construção da ideia de “ser-si mesmo no outro” e das formas de amor:

Se desse modo a pessoa da mãe passa a ser vivenciada pela primeira vez como algo no mundo que não está sob o controle da própria onipotência, então isso significa para a criança, ao mesmo tempo, uma percepção germinal de sua dependência: ela sai da fase da “absoluta dependência” porque a própria dependência em relação à mãe entra em seu campo de visão, de modo que ela aprende agora a referir seus impulsos pessoais, propositadamente, a certos aspectos da assistência materna. Nesse novo estágio da interação, ao qual Winnicott anexa o conceito de “dependência relativa”, ocorrem todos os passos decisivos no desenvolvimento da capacidade infantil para a ligação; é por isso que ele lhes dedicou tempo a maior e, além disso, a mais instrutiva parte de suas análises. Elas dão a entender como se constitui na relação entre mãe e filho aquele “ser-si mesmo em outro”, o qual pode ser concebido como padrão elementar de todas as formas maduras do amor (HONNEHT, 2003, p. 167-168).

É no bojo do processo de individuação, de construção da individualidade da criança, ao se desprender da relação simbiótica com a figura materna, que nasce o elemento autoconfiança, concepção positiva decorrente dessa esfera de “reconhecimento”. Dentro da análise do psicanalista inglês, Winnicott, esse processo se efetiva na medida em que a criança consegue estar só, independente da figura materna, mas gozando da certeza de que suas carências afetivas serão supridas por ela a qualquer momento e de modo permanente. Apesar das atenções exclusivas e incondicionais da figura materna terem, gradativamente, desaparecido em razão do processo de crescimento e amadurecimento da criança, há uma certeza por parte dela do amor incondicional e do suprimento de suas necessidades. Assim, essa criança consegue se ver como pessoa e ter a certeza de ser amada, tornando-se, desse modo, autoconfiante:



O deslocamento do foco para aquela parte do próprio *Self* que Mead chamou de “Eu” pressupõe, por isso, uma confiança em que a pessoa amada preserve sua afeição mesmo que a própria atenção não se direcione a ela; mas, por sua vez, essa segurança é apenas o lado exterior de uma certeza amadurecida de que as próprias carências vão encontrar permanentemente satisfação por parte do outro, visto que são de valor único para ele. Nesse sentido, a “capacidade de estar só” é a expressão prática de uma forma de auto-relação individual, como a que Erikson resumiu sob a rubrica “autoconfiança”: a criança pequena, por se tornar segura do amor materno, alcança uma confiança em si mesma que lhe possibilita estar a sós despreocupadamente (HONNETH, 2003, p. 173-174).

Ricardo Fabrino Mendonça resume o processo de aquisição da autoconfiança e da esfera do amor em Honneth da seguinte maneira:

As primeiras se materializam por meio das relações de amor e seriam as mais fundamentais para a estruturação da personalidade dos sujeitos. Apoiando-se na psicanálise de Donald Winnicott, Honneth analisa as relações entre mãe e filho, indicando que elas passam por uma transformação que vai da fusão completa à dependência relativa. Nessa dinâmica conflitiva, um aprende com o outro a se diferenciarem e verem-se como autônomos: ainda que dependentes, eles podem sobreviver sozinhos. Disso advém a possibilidade de uma autoconfiança. Para Honneth, em cada relação amorosa se atualiza o jogo dependência/ autonomia oriundo dessa fusão originária, dele dependendo a confiança básica do sujeito em si mesmo e no mundo (MENDONÇA, 2007, p. 172).

A esfera de “reconhecimento” do amor tem importância tal que, além de ser pressuposto para a aquisição das demais esferas, constitui um dos elementos essenciais para a vida pública, o que é de suma importância para o presente trabalho:

Contudo, embora seja inerente ao amor um elemento necessário de particularismo moral, Hegel faz bem em supor nele o cerne estrutural de toda a eticidade: só aquela ligação simbioticamente alimentada, que surge da delimitação reciprocamente querida, cria a medida da autoconfiança individual, que é a base indispensável para a participação autônoma na vida pública (HONNETH, 2003, p. 178).

Assim, tem-se que a esfera do amor fornece ao indivíduo a construção da autoconfiança, elemento essencial para a aquisição das demais concepções positivas decorrentes das esferas de “reconhecimento”, bem como para a sua colocação no espaço público.

Corroborando com tais afirmações, Suzana Albornoz explica:

Se o amor representa uma “simbiose quebrada”, pela individuação recíproca, o que nele encontra reconhecimento junto ao respectivo outro é apenas sua independência individual. Por causa disso, poder-se-ia criar a ilusão de que a relação amorosa seria caracterizada apenas por uma espécie de reconhecimento com caráter de aceitação cognitiva da autonomia do outro, mas supor isso é errôneo e simplificador. Pois a própria liberação para a independência precisa ser sustentada por uma confiança afetiva na continuidade da dedicação partilhada; sem a segurança emotiva de que a pessoa amada preserva sua afeição, mesmo depois da autonomia renovada, para o sujeito que ama não seria possível o reconhecimento de sua independência (ALBORNOZ, 2011, p. 137).

Retomando a afirmação do início deste subtópico, é necessário pontuar que, concernente ao fato de Honneth ter recorrido ao psicanalista Winnicott para a elaboração de sua teoria, a idealização da autoconfiança não decorre unicamente da relação mãe e filho, mas de qualquer relação e criação emotiva, onde alguma das partes seja capaz de suprir as carências emocionais e afetivas de modo independente e autônomo. Tal afirmação permite cogitar outras relações sociais fora do âmbito familiar, como as relações comunitárias, as quais serão aqui analisadas.

A relação de afeto criada, por um lado, entre os membros de uma dita comunidade, e, por outro, entre esses membros e o lugar em que vivem, bem como os bens culturais eventualmente existentes na localidade, é o substrato da presente pesquisa. Uma vez que os sujeitos dessa comunidade possuem relação de afeto entre si e entre o lugar e os bens culturais ali existentes, tem-se construída a esfera do amor. Dentro do processo do tombamento, portanto, e partindo da ideia de participação popular, será possível aferir se entre o grupo, a coletividade e o bem cultural a ser protegido há uma relação afetiva que justifique tal ato. Esse procedimento será desenvolvido no capítulo 6. Passa-se, agora, à análise do Direito enquanto esfera de reconhecimento.

### *2.1.2 O Direito enquanto segunda esfera de reconhecimento*

A construção da segunda esfera de “reconhecimento”, o Direito, é fruto das observações honnethianas acerca da transformação da sociedade tradicional pré-Moderna para a sociedade Moderna. Nas sociedades predecessoras, a ideia de um respeito jurídico do indivíduo encontrava-se intimamente ligada à posição social a qual ele ocupava, seja decorrente de um espaço social, seja decorrente da divisão social do trabalho. Desse modo, a ideia de um reconhecimento jurídico repercutia de modo distinto entre os indivíduos da sociedade, não abarcando todos ou abarcando diferentemente cada um deles:

[...] antes via-se tão-somente à circunstância elementar de todo o sujeito humano poder ser considerado portador de alguns direitos, quando reconhecido socialmente como membro de uma coletividade: do papel socialmente aceito de membro de uma organização social definida pela divisão do trabalho, resultam para o indivíduo determinados direitos (HONNETH, 2003, p. 180).

Para que se constitua a esfera do Direito, Honneth pressupõe duas noções básicas: a ideia de uma moral universalizável, princípios morais universalizáveis que sejam capazes de alcançar todos os indivíduos independentemente de sua posição social, e a ideia de reciprocidade, de reconhecer no outro aquilo que também é meu direito:

Visto que desse modo uma disposição para a obediência de normas jurídicas só pode ser esperada dos parceiros de interação quando eles puderem assentir a elas, em princípio, como seres livres e iguais, migra para a relação de reconhecimento do direito uma nova forma de reciprocidade, altamente exigente: obedecendo à mesma lei, os sujeitos de direito se reconhecem reciprocamente como pessoas capazes de decidir com autonomia individual sobre normas morais (HONNETH, 2003, p. 181-182).

Refletindo acerca da propositura de Honneth, Bressiane assim também assegura: "[...] quando passam a reconhecer os outros e a si mesmos como pessoas de direito, os indivíduos se percebem dignos do respeito dos demais" (BRESSIANE, 2015, p. 76). Desse modo, entrelaçando ambos os pressupostos da esfera do Direito para além da reciprocidade, a igualdade universal será a base para a construção jurídica, repelindo quaisquer tipos de exceções e privilégios comuns nas sociedades tradicionais:

[...] só com o desacoplamento entre as pretensões jurídicas individuais e as atribuições sociais ligadas ao *status* se origina o princípio de igualdade universal, que daí em diante vai submeter toda a ordem jurídica ao postulado de não admitir mais, em princípio, exceções e privilégios (HONNETH, 2003, p. 190).

É no cerne do processo de transformação das sociedades tradicionais para as Modernas, com a implosão de conceitos estamentais, hierárquicos e de classe, que a ideia de conceitos morais universalizáveis surge, permitindo, assim, o “reconhecimento” jurídico enquanto característica desconectada de qualquer grupo social. É o que Bressiane afirma:

[...] se antigamente os sujeitos possuíam direitos e deveres de acordo com o grupo social do qual faziam parte, na medida em que a hierarquia de *status* foi perdendo sua força vinculante, eles começaram a se reconhecer reciprocamente como pessoas de direito, isto é, como livres e iguais (BRESSIANE, 2015, p. 73).

A transformação social exige, portanto, que o sistema jurídico seja capaz de criar normas universalizáveis, as quais não criem exceções, nem privilégios e nem regras a nenhum dos seus membros. Honneth sustenta que

[...] o sistema jurídico precisa ser entendido de agora em diante como expressão dos interesses universalizáveis de todos os membros da sociedade, de sorte que ele não admita mais, segundo sua pretensão, exceções e privilégios (HONNETH, 2003, p. 181).

No mesmo sentido,

[...] somente a partir do reconhecimento do outro como sujeito de direitos é que o indivíduo se identifica como possuidor de direitos. Nessa perspectiva, enquanto o afeto recíproco é o elemento primevo que levará à independência e reconhecimento no seio da sociedade familiar, embora não exista um elo afetivo entre dois sujeitos sociais, é o padrão de reconhecimento baseado no direito que possibilita um respeito mútuo entre as pessoas (POLI, 2015, p. 216).

Essa esfera de reconhecimento pressupõe algo para além do reconhecimento afetivo intersubjetivo existente na primeira esfera, ela prevê um reconhecimento enquanto sujeito de direitos, enquanto pessoa livre e igual a qualquer outra. E, assim como o amor faz surgir a concepção positiva de si mesmo, isto é, a autoconfiança, a experiência da esfera do Direito gera no indivíduo o autorrespeito, este conceituado por Honneth da seguinte maneira:

[...] então se poderá tirar a conclusão de que um sujeito é capaz de se considerar, na experiência do reconhecimento jurídico, como uma pessoa que partilha com todos os outros membros de sua coletividade as propriedades que capacitam para a participação numa formação discursiva da vontade; e a possibilidade de se referir positivamente a si mesmo desse modo é o que podemos chamar de “auto-respeito” (HONNETH, 2003, p. 197).

Na medida em que a sociedade passa a ser regida e orquestrada por princípios universalizáveis, já que a hierarquia decorrente dos estamentos sociais não mais existe, o indivíduo passa a ter consciência do direito cabível ao outro, o qual será, logicamente, o direito também devido a si mesmo. Surge, assim, a ideia do autorrespeito jurídico: na medida em que o indivíduo sabe que deve respeitar o outro, ele também tem consciência que devem respeitá-lo. Estabelecendo um paralelo com a autoconfiança, o filósofo dispõe

[...] que o auto-respeito é para a relação jurídica o que a autoconfiança era para a relação amorosa é o que já se sugere pela logicidade com que os direitos se deixam conceber como signos anonimizados de um respeito social, da mesma maneira que o amor pode ser concebido como a expressão afetiva de uma dedicação, ainda que mantida à distância: enquanto este cria em todo ser humano o fundamento psíquico para poder confiar nos próprios impulsos carenciais, aqueles fazem surgir nele a consciência de poder se respeitar a si próprio, porque ele merece o respeito de todos os outros (HONNETH, 2003, p. 194-195).

A ideia de reconhecimento jurídico estará conectada com essa transição de classes, com a transformação da sociedade que rompe com os sistemas estamentais, fazendo surgir uma ideia de direitos universalizáveis. É como Patrícia Mattos interpreta:

A universalização dos direitos é a expressão do processo de reconhecimento mútuo de agentes como seres autônomos. Isso só foi possível na medida em que a burguesia questionou todo o código tradicional baseado na honra. [...] Os direitos universais são a expressão do princípio da dignidade, pois instauram e difundem o ideal de que todo o ser humano é digno e merece respeito. E isso só foi possível porque a noção de respeito mudou. Os seres humanos merecem respeito por serem concebidos como um fim em si mesmos (MATTOS, 2006, p. 91).

Honneth ressalta, ainda, a relevância da publicidade dos direitos para fins do exercício da esfera do Direito e para a formação do autorrespeito: “É o caráter público que os direitos possuem, porque autorizam seu portador a uma ação perceptível aos parceiros de interação, o que lhes confere a força de possibilitar a constituição do auto-respeito” (HONNETH, 2003, p. 197).

A esfera do Direito possui uma peculiaridade com relação à esfera do amor: a comprovação de sua existência somente pode ser aferida com a experiência da sua ausência. Para atestar a existência do autorrespeito jurídico, é necessário que os indivíduos experimentem situações de violações e desrespeitos:

A comprovação na realidade fenomênica é, no caso do auto-respeito, da maior dificuldade, porque ele só se torna de certo modo uma grandeza perceptível em forma negativa – a saber, quando os sujeitos sofrem de maneira visível com sua falta. Por isso, só podemos inferir a existência fática do auto-respeito indiretamente, empreendendo comparações empíricas com grupos de pessoas, de cujo comportamento geral é possível obter ilações acerca das formas de representação simbólica da experiência de desrespeito (HONNETH, 2003, p. 197).

A proposta do presente trabalho parte do princípio de que os sujeitos que participarão do processo de tombamento deverão estar unidos pela esfera do Direito. Para que eles tenham condições mínimas de participar do processo do tombamento, faz-se imprescindível

que tenham seus demais direitos respeitados e resguardados pelo Poder Público. Tal perspectiva será explicada no capítulo 6.

Desse modo, em que pese a existência de preceitos morais universalizáveis, da ideia de reciprocidade de respeito jurídico entre indivíduos e da publicidade de tais direitos, a esfera do Direito ainda é insuficiente para a constituição do indivíduo, já que não leva em conta as peculiaridades de cada qual. Para tanto, Honneth trabalha a terceira esfera, denominada estima social, que aferirá as potencialidades e características de cada indivíduo.

### *2.1.3 A estima social enquanto terceira esfera de reconhecimento*

Para uma vida em sociedade pautada pelo reconhecimento, Honneth entende que apenas o reconhecimento afetivo e o jurídico são insuficientes. É preciso que os sujeitos também sejam reconhecidos a partir de suas características particulares, individuadas. Necessário se faz constituir, portanto, uma esfera de reconhecimento que seja capaz de aferir, a partir das capacidades particulares de cada sujeito, sua contribuição e sua valoração para o grupo como um todo. Para tanto, o filósofo parte dos referenciais de Hegel e Mead, em busca da terceira esfera de reconhecimento, denominada por ele de estima social e fundamentada nas particularidades de cada indivíduo.

Nas palavras de Honneth, Hegel pontua como necessária aos sujeitos uma “[...] estima social que lhes permita referir-se positivamente a suas propriedades e capacidades concretas” (HONNETH, 2003, p. 198), para que seja possível constituir uma relação de reconhecimento entre tais sujeitos, a qual denominou por eticidade. Já Georg Mead, apresenta uma ideia de divisão social do trabalho para fundamentar a noção de uma estima social:

Nos escritos de Hegel do período de Jena, havia-se encontrado o conceito de “eticidade” para designar uma semelhante relação de reconhecimento própria da estima mútua; em Mead, por sua vez, pôde se encontrar, para a mesma forma de reconhecimento, não um conceito puramente formal, mas apenas o modelo de divisão cooperativa de trabalho, já institucionalmente concretizado (HONNETH, 2003, p. 198).

O filósofo, analisando ambas as construções, conclui que:

Da comparação de ambos os enfoques descritivos, tirou-se a conclusão de que um padrão de reconhecimento dessa espécie só é concebível de maneira adequada quando a existência de um horizonte de valores intersubjetivamente partilhado é introduzida como seu pressuposto (HONNETH, 2003, p. 198-199).

Como pressuposto básico e primário da construção da esfera da estima social figura um conjunto de valores que foram eleitos por uma dita sociedade como relevantes e importantes para aquele grupo. A partir de tais valores, será possível mensurar a estima social dos sujeitos que compõe o grupo, elencando-os como valorosos para o mesmo. O conjunto de valores intersubjetivamente partilhados, portanto, será a métrica para ponderar a valoração de cada um do grupo.

Portanto, enquanto a esfera do amor tem como base fundamental o vínculo afetivo, e a esfera do Direito, o reconhecimento jurídico, a esfera da estima social leva em conta as particularidades dos sujeitos individualmente considerados e a forma por meio da qual os sujeitos contribuem para a construção da vida em sociedade. Nesse sentido,

esse terceiro elemento do reconhecimento está determinado não pelas ligações afetivas naturais nem pelos imperativos da sociedade civilizada, mas por um reconhecimento do grupo com características pessoais que estão presentes ao mesmo tempo nos valores que o grupo estima e que pertencem ao sujeito (POLI, 2015, p. 217).

Suzana Albornoz elucida a diferença entre a esfera do Direito e a da estima social:

De modo diferente do reconhecimento jurídico em sua forma moderna, a estima social se aplica às qualidades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais. Enquanto o direito moderno representa um meio de reconhecimento que expressa propriedades universais de sujeitos humanos, a forma de reconhecimento por estima requer um meio social que avalie as diferenças de capacidades e qualidades entre sujeitos humanos, fundamentando os vínculos intersubjetivos. Essa tarefa de mediação é operada, no nível social, por um quadro de orientações simbolicamente articulado, embora sempre aberto, poroso, no qual se formulam valores e objetivos éticos, cujo todo constitui a autocompreensão cultural de uma sociedade. Tal quadro de orientações serve de sistema referencial para a avaliação de propriedades da personalidade, cujo “valor” social se mede pelo grau em que parecem estar em condições de contribuir à realização dos objetivos sociais (ALBORNOZ, 2011, p. 140).

Interessante ressaltar que a estima social não busca, como o Direito, construções que sejam universalizáveis: “A terceira, e última, dimensão do reconhecimento dá-se no domínio das relações de solidariedade, que propiciam algo além de um respeito universal” (MENDONÇA, 2007, p. 172). Assim, Honneth pontua que o reconhecimento jurídico e o reconhecimento da estima social não se fundem e se diferem pelos seguintes motivos:

[...] a estima social se aplica às propriedades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais: por isso, enquanto o direito moderno representa um *médium* de reconhecimento que expressa propriedades universais de sujeitos humanos de maneira diferenciadora, aquela segunda forma de reconhecimento requer um *médium* social que deve expressar diferenças de propriedades entre sujeitos humanos de maneira universal, isto é, intersubjetivamente vinculante. Essa tarefa de mediação é operada, no nível social, por um quadro de orientações simbolicamente articulado, mas sempre aberto e poroso, no qual se formulam valores e os objetivos éticos, cujo todo constitui a autocompreensão cultural de uma sociedade (HONNETH, 2003, p. 199-200).

Desse modo, torna-se patente a razão pela qual essa terceira esfera é imprescindível para um processo completo de reconhecimento: enquanto a esfera do Direito reflete o respeito ao sujeito de modo universalmente considerado, a estima social o faz considerando o sujeito de maneira individuada.

Prosseguindo com as reflexões acerca da estima social, o filósofo alemão dispõe que o seu grau de alcance está diretamente relacionado com a horizontalidade dos valores da dita comunidade, ou seja, quanto mais horizontal for a eleição dos valores da comunidade, menos hierárquicos serão tais valores e maior será o grau de abrangência da estima social. Assim, em sociedades ditatoriais, com valores impositivos, ou em procedimentos hierarquizantes, verticalizados, menor será a abrangência de tal esfera de reconhecimento. Nesse sentido:

Seu alcance social e a medida de sua simetria dependem então do grau de pluralização do horizonte de valores socialmente definido, tanto quanto do caráter dos ideais de personalidade aí destacados. Quanto mais as concepções dos objetivos éticos se abrem a diversos valores e quanto mais a ordenação hierárquica cede a uma concorrência horizontal, tanto mais a estima social assumirá um traço individualizante e criará relações simétricas (HONNETH, 2003, p. 200).

Albornoz resume essa relação de horizontalidade dos valores e aumento da estima social:

A autocompreensão cultural de uma sociedade predetermina os critérios pelos quais se orienta a estima social das pessoas, já que suas capacidades e realizações são julgadas intersubjetivamente, conforme a medida em que cooperaram na implementação de valores culturalmente definidos. Nesse sentido, essa forma de reconhecimento recíproco está ligada à pressuposição de um contexto de vida social, cujos membros constituem uma comunidade de valores, mediante a orientação por “concepções de objetivos comuns”, e as formas que essa comunidade pode assumir são tão variáveis historicamente quanto as do reconhecimento jurídico. Quanto mais as concepções dos objetivos éticos se abrem a diversos valores, e quanto mais a ordenação hierárquica cede a uma concorrência horizontal, tanto mais a estima social assumirá um traço individualizante e criará relações simétricas (ALBORNOZ, 2011, p. 140).



Prosseguindo com a análise, Honneth dispõe que a estima social apenas se tornou uma variável apta para implementar o reconhecimento, na medida em que as sociedades se transformaram, passando das tradicionais - no bojo das quais os valores socialmente partilhados estavam intrinsecamente ligados aos estamentos, à uma divisão socialmente pré-determinada - para as sociedades modernas, onde tais valores não dependem da posição social assumida pelo sujeito: “[...] a estima social só pôde assumir a forma que nos é familiar hoje depois que se desenvolveu a ponto de não caber mais nas condições-limite das sociedades articuladas em estamentos” (HONNEHT, 2003, p. 201).

A assunção de posições sociais estáticas, trazidas pelas sociedades tradicionais, impedia que as particularidades dos indivíduos pudessem ser fatores de reconhecimento intersubjetivo, uma vez que elas ficavam omitidas pelos estamentos. O sujeito que pertencia a uma classe social mais alta era visto e valorado socialmente por ocupar essa posição, não em razão de suas capacidades individuais. A somatória do fator de valoração social ditada pelo nascimento com a impossibilidade de mobilidade social, típica de sociedades tradicionais, não permitia reconhecer o sujeito a partir do que ele representava para o grupo. A Modernidade implodiu com a ideia estamental e permitiu que as características individuais aparecessem e se tornassem fator de valoração intersubjetiva. A transformação dessas sociedades dessacralizou a ética tradicional e abriu caminho para o surgimento da estima social tal qual concebida por Honneth e aqui brevemente explanada. Nas palavras de Bressiane, o

[...] desacoplamento entre respeito e estima social não representou, portanto, o fim da estima social, mas sim sua transformação. Para Honneth, com a passagem para as sociedades modernas, não foi apenas o direito que se universalizou, tornando-se mais democrático. Também a estima social, antes dividida hierarquicamente entre os grupos sociais, teria passado por um importante processo de transformação e se tornado mais simétrica e individualizada. Na modernidade, a ordem de valores passa a ser vista como o resultado da colaboração de todos os membros da sociedade, fazendo com que os valores sociais se tornem mais plurais e flexíveis. Nesse novo contexto, as atividades e características de cada sujeito passam a ser socialmente valorizadas de acordo com a contribuição que ele faz individualmente aos objetivos cooperativamente estabelecidos e não segundo uma ordem fixa de valores, tomada como objetiva (BRESSIANE, 2015, p. 76).

O sujeito que adquire essa esfera de reconhecimento passa a gozar da autoestima como concepção positiva de si mesmo. Assim, torna-se valoroso tendo a certeza de que suas capacidades pessoais podem contribuir para o que a comunidade estabelece como objetivo pré-definido, como algo importante:

A auto-relação prática a que uma experiência de reconhecimento desse gênero faz os indivíduos chegar é, por isso, um sentimento de orgulho do grupo ou de honra coletiva; o indivíduo se sabe aí como membro de um grupo social que está em condição de realizações comuns, cujo valor para a sociedade é reconhecido por todos os seus demais membros. Na relação interna de tais grupos, as formas de interação assumem nos casos normais o caráter de relações solidárias, porque todo membro se sabe estimado por todos os outros na mesma medida (HONNETH, 2003, p. 209).

A ideia de solidariedade surge nesse contexto quando os sujeitos daquele grupo, ainda que possuam diferenças entre si quanto às concepções de vida, passam a reconhecer e respeitar o outro, independentemente de tais diferenças, já que conseguem entender a importância que cada um tem para o grupo como um todo e para os objetivos desse grupo:

[...] pois por “solidariedade” pode se entender, numa primeira aproximação, uma espécie de relação interativa em que os sujeitos tomam interesse reciprocamente por seus modos distintos de vida, já que eles se estimam entre si de maneira simétrica. Essa proposta explica também a circunstância de o conceito de “solidariedade” se aplicar até o momento precipuamente às relações de grupo que se originam na experiência da resistência comum contra a repressão política; pois aqui é a concordância no objetivo prático, predominando sobre tudo, que gera de súbito um horizonte intersubjetivo de valores no qual cada um aprende a reconhecer em igual medida o significado das capacidades e propriedades do outro (HONNETH, 2003, p. 209).

A noção de simetria trazida pelo filósofo é explicada a seguir:

[...] a solidariedade está ligada ao pressuposto de relações sociais de estima simétrica entre sujeitos individualizados (e autônomos); estimar-se simetricamente nesse sentido significa considerar-se reciprocamente à luz de valores que fazem as capacidades e as propriedades do respectivo outro aparecer como significativas para a práxis comum (HONNETH, 2003, p. 210).

A estima social permite que a sociedade analise o sujeito individualmente concebido, como aqui explicado. Independentemente da origem social e da posição social ocupada por esse indivíduo, a comunidade o revestirá de estima social a partir de suas contribuições pessoais para o grupo como um todo. Serão suas próprias capacidades e competências que o permitirão ser ou não estimado pelo grupo.

Apenas a título introdutório, esse raciocínio dialogará diretamente com a ideia de participação popular no procedimento do tombamento. A análise do estudo de caso aqui proposta permitirá uma melhor compreensão das razões as quais fundamentam o emprego dessa esfera de reconhecimento, conforme será visto no capítulo 6.

### **3 A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO, A ÉTICA DO DISCURSO E A DEMOCRACIA DELIBERATIVA: FUNDAMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE NORMAS UNIVERSALMENTE VÁLIDAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM MATÉRIA DE PATRIMÔNIO CULTURAL**

Antes de se adentrar na análise propriamente dita dos conceitos bases que serão aqui adotados - mundo da vida, sistemas e as racionalidades estratégica e comunicativa, propostos por Jürgen Habermas -, é preciso realizar alguns apontamentos preliminares. O filósofo se enquadra dentro da chamada Escola de Frankfurt e suas teorias também se propõem a trazer reflexões dentro da Teoria Crítica.

Em seu livro *Consciência Moral e Agir Comunicativo*, publicado em 1983, Habermas parte das análises propostas por Karl-Otto Apel, dentre outros estudiosos, a fim de evidenciar o ponto de partida do que este chamou de Ética do Discurso. Para o presente estudo, será feito um recorte metodológico com o intuito de entender o que Habermas, a partir de Apel e de seus outros referenciais, quis propor como princípio da Universalização e princípio do Discurso. Tais reflexões também serão importantes para elucidar o raciocínio sobre a participação popular, como será visto no capítulo 6, uma vez que trazem pressupostos acerca da construção de uma regra, cujos termos e a deliberação final são assentidos por todos.

Posteriormente, serão analisados conceitos bases da Teoria do Agir Comunicativo, também chamada de Teoria do Discurso, de Habermas, proposta em seu livro *Teoria do Agir Comunicativo 2: sobre a crítica da razão funcionalista*, publicado em 1929. De posse desse amálgama teórico, visando a construção intersubjetiva da comunicação, tentar-se-á incluir os pressupostos argumentativos trabalhados pelo autor nos processos de proteção patrimonial, de modo a assegurar e tornar efetiva a participação popular.

#### **3.1 Pontos preliminares à teoria habermasiana e a Ética do Discurso: Princípio da Universalização e Princípio do Discurso**

Ao propor a Ética do Discurso, a partir das propostas iniciais de Karl-Otto Apel, Habermas pretende trazer um caminho a ser seguido cujo objetivo final é a construção de consensos: “A ética do discurso diz que o consenso é que determina o certo” (PERSH, 2009, p. 71). A Ética do Discurso, explanada de modo aprofundado no livro *Consciência Moral e*

*Agir Comunicativo*, de 1983, e posteriormente revisitada no livro *Explicações sobre a ética do discurso*, de 1991, pode ser vista como um amadurecimento da Teoria do Agir Comunicativo, presente no livro *Teoria do Agir Comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista*, publicada anteriormente, em 1981. Enquanto na Teoria do Agir Comunicativo Habermas mostra o procedimento para a construção de um consenso - qual seu pano de fundo, suas possíveis interferências -, na *Ética do Discurso* ele se esforça para mostrar o processo comunicativo como ação e como formação de regras procedimentais aplicáveis de modo válido a todos os comunicantes. Assim:

Em que consiste a ética do discurso? O conceito “ética do discurso” pode ser entendido como a união de dois conceitos em um só. Enquanto a parte do “discurso” aponta para um elemento comunicativo, a parte da “ética” aponta para o agir. A princípio essas duas coisas podem ser trabalhadas separadamente. Habermas não faz esta separação, pois seu intento é justamente demonstrar até que ponto é possível pensar numa unidade entre o falar e o agir. O que está em jogo na ética do discurso de Habermas não é uma ética para discursos, que diz como devemos nos comunicar, mas conceber o processo comunicativo como uma ação. Neste sentido, a ética do discurso pode ser considerada como ética geral, assim como, por exemplo, a ética kantiana, o contratualismo, o utilitarismo, etc. O que tais éticas têm em comum é sua formulação e a posterior fundamentação de um princípio superior (PERSH, 2009, p. 71).

A preocupação do filósofo alemão é buscar um procedimento a partir do discurso que leve à construção de normas universalmente válidas e aceitas por todos: “Este procedimento é o discurso; a sua função consiste em chegar a um consenso sobre normas que deixaram de ser consideradas válidas” (PINZANI, 2009, p. 125). Para se conceber tais normas, é imprescindível que esse procedimento permita, primeiro, a participação de todos no processo de construção dessas normas válidas:

Ela manifesta seu formalismo e universalismo no fato de não oferecer valores materiais, nem normas concretas, mas tão somente um critério formal que nos permita definir o procedimento por meio do qual todos podem participar da criação de normas válidas universalmente (isso faz dela uma ética procedimental) (PINZANI, 2009, p. 125).

Outra relevante diferenciação é demonstrar que a preocupação habermasiana é construir um procedimento que almeje questões morais e não éticas. O discurso moral é aquele concebido por todos e considerado válido por todos, mas que não tem o condão de englobar questões de vida boa:

Questões morais são, segundo Habermas, as que se deixaram resolver oferecendo-se razões universalmente válidas (isto é, razões com as quais todos poderiam estar de acordo). Nesse sentido, Habermas retoma o ponto de vista kantiano da universalização dos princípios morais (em Kant: das máximas): uma normal moralmente válida é aquela cuja vigência seria aceita por todos. Questões morais são questões de justiça e de bem-estar de outros, mas não são questões da vida boa. Estas últimas podem ser respondidas somente no âmbito de um determinado mundo da vida: são questões éticas. Também um discurso ético segue regras discursivas, mas as perspectivas que os participantes devem assumir neste caso é diferente da dos discursos morais, já que nele são os membros de uma certa comunidade ética e não todos os seres humanos que avaliam a aceitabilidade de uma norma. Uma situação análoga se cria com os discursos políticos, dos quais podem participar somente os membros de uma certa comunidade (PINZANI, 2009, p. 126).

Para conceber a Ética do Discurso, Habermas tem como bases a “ética cognitivista kantiana” (MELO, 2013, p. 207), a teoria dos jogos linguísticos de Wittgenstein e a teoria dos atos de fala de Oxford, de Austin e Searle:

A teoria dos jogos linguísticos de Wittgenstein e a teoria dos atos da fala da Escola de Oxford, onde se destacam Austin e Searle são essenciais à obra habermasiana. A concepção de que a linguagem a despeito de possuir uma dimensão atemática e a priori na sua aprendizagem e manuseio, tal como jogos, fruto da obra do primeiro, se soma ao estudo da pluridimensionalidade dos últimos, especialmente na dualidade da fala como comunicação e da fala como ação, ou seja, nas dimensões constatativa e performativa (CRUZ, 2008, p. 84).

Para a compreensão da Ética do Discurso habermasiana, é preciso entender as éticas que o antecedem, bem como a ética elaborada por Immanuel Kant, sobre a qual o filósofo se debruçou para consubstanciar seus pressupostos:

Para entender a proposta da ética do discurso prático é preciso recordar as duas importantes tradições éticas do Ocidente: a tradição clássica (aristotélica) e a tradição kantiana. As éticas clássicas estruturam-se numa base ampla, referindo-se às questões mais gerais da vida moral, no que se refere a “vida boa”, “felicidade”. A teoria moral kantiana, ao contrário, toma como ponto de partida um conceito de moral que se limita a tratar da base racional do *ethos*; que se restringe aos juízos éticos normativos que podem ser justificados racionalmente [...]. Enquanto as éticas clássicas diziam respeito a todas as questões do “bem viver”, a ética de Kant diz respeito apenas a problemas da ação correta ou justa (LUBENOW, 2011, p. 58).

Habermas busca em Kant características básicas que irão nortear a Ética do Discurso. Tais características são: a deontologia (a preocupação em apontar um dever comportamental no processo argumentativo), o formalismo (a preocupação com o processo argumentativo e não com seu conteúdo), o cognitivismo (a fundamentação racional) e o universalismo (as normas devem ser imparciais e justas, e, portanto, universais):

A Ética do Discurso tem as características deontológica, cognitiva, formalista e universalista da ética kantiana. Ela é deontológica em oposição às éticas clássicas (teológicas) que se ocupavam especificamente das questões da vida boa ou feliz, por isso preocupa-se com questões de justificação das normas e com problemas relativos à determinação das ações corretas e justas. É cognitivista em oposição ao ceticismo ético que refuta a possibilidade de fundamentação de juízos morais. O ponto de partida é a tese de que os enunciados normativos podem ser fundamentados. É universalista em oposição ao relativismo ético. Ela procura fundamentar juízos morais que tenham validade universal para escapar da falácia etnocêntrica. É formalista em oposição às suposições éticas materiais teleológicas (que dizem respeito à vida boa) e, por isso, são prescritivistas (MELO, 2013, p. 208).

No entanto, tal teoria é afastada de Kant quando traz para dentro do discurso as necessidades particulares e os desejos individuais, enquanto em Kant, esses devem ser excluídos do processo comunicativo:

Em Kant, as máximas não devem ter apenas a forma de universalidade, mas todos os fins particulares devem ser excluídos das razões que determinam a ação, dando ao imperativo categórico uma validade incontestável. A crítica que Habermas faz é que essa concepção não permite realizar o processo comunicativo entre os sujeitos (MELO, 2013, p. 214).

A inclusão das características pessoais no processo comunicativo proposto por Habermas faz interface direta com a ideia do reconhecimento de Honneth, que leva em consideração as características individuais dos sujeitos no processo intersubjetivo de construção da sociedade. Ambas as teorias possuem ideias pautadas nas percepções individualizadas, o que demonstra a coesão dos preceitos aqui trazidos. Nesse sentido, Danilo Persh dispõe:

Um aspecto que não pode ser ignorado nesta concepção de fundamentação moral é o seguinte: para Habermas o método discursivo não retira a identidade do indivíduo. Num discurso argumentativo, o indivíduo se posiciona a partir da sua própria perspectiva, mas inserido num contexto social (PERSH, 2009, p. 73).

Além disso, e como principal ponto de relação com a proposta deste estudo, Habermas afasta-se novamente de Kant quando propõe que as questões devam ser construídas comunicativamente e não monologicamente:

Enquanto em Kant, cada sujeito em seu foro interno determina o que é e o que não é objetivamente moral, na ética do discurso as questões morais são resolvidas dentro de uma comunidade de comunicação. Enquanto em Kant, a razão monológica ou solipsista decide sobre as questões morais, na ética do discurso, a razão dialoga com todos os envolvidos e possíveis envolvidos em determinada situação para decidir o que pode e deve ser feito em situações de conflito moral (MELO, 2013, p. 216).

A ideia de Habermas é que a pretensão universal deve ser fruto de um consenso e do acordo comum entre os sujeitos envolvidos no processo comunicativo:

Ele propõe [...] que a máxima apresentada por um envolvido num processo interpretativo a todos os demais membros da argumentação para o exame discursivo tenha sua pretensão de universalidade. O princípio moral é aquilo que todos querem em comum acordo reconhecer como normal universal (MELO, 2013, p. 215).

A Ética do Discurso, trazida por Habermas, preocupa-se com a construção de um procedimento argumentativo válido, em que os sujeitos comunicantes concordem com as regras desse discurso estabelecido. Habermas não se preocupa com o conteúdo normativo do discurso, mas com um procedimento que se faça válido. Assim:

A Ética do Discurso não dá nenhuma orientação conteudística, mas sim um procedimento rico de pressupostos, que deve garantir a imparcialidade na formação do juízo. O Discurso prático é um processo, não para a produção de normas justificadas, mas para o exame da validade das normas consideradas hipoteticamente (HABERMAS, 1989, p. 148).

Além disso, é um processo que se consubstancia na comunicação entre os falantes e na integração intersubjetiva dos sujeitos, o que, também, tem relação direta com a proposta da Teoria do Reconhecimento: ambas as noções partem de interações entre sujeitos, seja para construir o reconhecimento, seja para construir o consenso:

A Ética do discurso de Jürgen Habermas trata das questões filosóficas morais e políticas, onde a ética tem espaço dentro do discurso comunitário frente a um agir comunicativo que, para ele, se caracteriza como a oportunidade que todos os falantes têm para se expressarem frente às normas e condutas morais. Nessa ação, deve se ter como ideia fundamental, a interação mútua entre os sujeitos, para que só assim, seja possível acontecer uma ética pautada no discurso (TEIXEIRA, 2016, p. 307).

Para tanto, dois conceitos básicos fundamentarão o procedimento da ética do discurso: o princípio da universalização (“U”) e o princípio do discurso (“D”). No que se refere ao princípio da universalização, tem-se que:

Primeiro, um princípio de universalização (U) é introduzido como regra de argumentação para discursos práticos; em seguida, essa regra é fundamentada a partir de pressupostos pragmáticos da argumentação em geral, em conexão com a explicitação do sentido de pretensões de validade normativas. O princípio da universalização pode ser compreendido [...] como uma reconstrução das instituições da vida quotidiana, que estão na base da avaliação imparcial de conflitos morais (HABERMAS, 1989, p. 143).

O professor Flávio Melo Telles afirma que o pressuposto para a construção de uma norma válida, e, conseqüentemente, a aquiescência geral sobre ela, passa pela ideia do princípio da Universalização, desenvolvido no bojo da Ética do Discurso, o qual dispõe: “Para uma norma controversa ser aceita por todos só ocorre se “U” for aceito, o que resulta de uma obediência geral da regra, para a satisfação dos interesses de cada indivíduo, sem a coação de todos” (MELO, 2013, p. 218). Telles prossegue explicando a casuística da Ética do Discurso em Habermas:

A Ética do Discurso é um procedimento que se estrutura a partir de dois princípios: o princípio da universalização “U” e o princípio discursivo “D”. O princípio “U” refere-se a todas as normas válidas que com todas as conseqüências, precisam ser aceitas pelos participantes do discurso. O princípio “D” diz que uma norma só ganha validade se obtiver a aceitação de todos os participantes de um discurso prático. A norma para ser aceita como válida tem que preencher os requisitos preenchidos pelo princípio “D” e pelo princípio “U”. “U” e “D” são princípios puramente formais, isto é, que não trabalham com conteúdos normativos – indicam o procedimento que faz com que a regra moral possa ser aceita como regra válida ou não válida (MELO, 2013, p. 218-219).

A preocupação do filósofo é fundamentar a discussão e, procedimentalmente, garantir um discurso que seja válido:

A ética do discurso vale-se de argumentos transcendentais que demonstram a impossibilidade de se rejeitarem determinadas condições. Com sua ajuda, pode-se mostrar a um oponente que ele recorre performativamente a algo que deveria ser suprimido e comete assim uma contradição performativa. Na fundamentação de ‘U’, trata-se especialmente da identificação de pressupostos pragmáticos sem os quais o jogo da argumentação não funciona. Qualquer um que participe de uma prática argumentativa já deve ter aceito essas condições de conteúdo normativo. Pelo simples fato de terem passado a argumentar, os participantes estão necessitados a reconhecer esse fato. A comprovação pragmático-transcendental serve, pois, para nos conscientizarmos do conjunto de condições sob as quais já nos encontramos desde sempre em nossa prática argumentativa, sem a possibilidade de nos esquivar em alternativas; a falta de alternativas significa que essas condições são de fato incontornáveis para nós (HABERMAS, 1989, p. 161).

Assim, o princípio da universalização “implica que as normas morais devem ser originadas de forma apartidária e representar os interesses de todos os atingidos” (PERSH, 2009, p. 73). Ele funcionará como instrumento apto a aferir a legitimidade das normas:



Neste sentido, é através do conceito ética do discurso que Habermas pretende formular um fundamento moral que sirva como critério para distinguir normas legítimas (ou ações certas) de normas ilegítimas ou falsas. Este fundamento ou princípio moral é o princípio da Universalização. A ética do discurso deve fundamentar porque se deve reconhecer o princípio da Universalização, i. é, porque quando se fazem juízos morais o uso desse princípio moral tem que necessariamente ser reconhecido como legítimo (PERSH, 2009, p. 72).

A pressuposição de um princípio da universalização liga-se diretamente à constituição das sociedades modernas. Somente a partir da comunicação será possível alcançar um consenso sobre as regras do discurso, uma vez que os participantes possuem pluralidades e diversidades quanto ao modo de vida, concepções de vida, valores e objetivos em geral:

A fundamentação moral baseada no princípio da Universalização é um fenômeno das sociedades modernas. Segundo Habermas, a partir da modernidade, as tradições culturais se tornam reflexivas no sentido de que os diversos projetos de vida em competição não mais se afirmam uns frente aos outros sem a comunicação. Diante deste fenômeno, todas as nações e culturas são obrigadas a confrontar e justificar seus pontos de vista morais, de forma argumentativa, perante pontos de vista morais diferentes ou até contrários (PERSH, 2009, p. 72).

O princípio do discurso, por sua vez, visa a construção de uma norma válida, que seja aceita por todos:

Diante do princípio Discursivo (D) uma ética do discurso tem que poder dizer como um consentimento pode ser dado, ou seja, com quais regras argumentativas as normas de um discurso podem ser justificadas a fim de que possam ser consideradas moralmente certas. O princípio Discursivo (D) significa que o consenso é um acordo motivado por razões (PERSH, 2009, p. 77).

Enquanto o princípio da universalização pressupõe um assentimento comum das regras do discurso, o princípio do discurso submete a validade das normas a um assentimento geral. Como se nota, nenhum dos dois pretende trazer no seu bojo regramentos que digam respeito ao conteúdo da norma, mas sim, e apenas, ao seu procedimento. Dessa maneira, o “princípio ‘U’ é distinguido de quaisquer princípios ou normas conteudísticas e do conteúdo normativo das pressuposições da argumentação” (MELO, 2013, p. 219). No entanto, a existência de um princípio depende do outro:

Mas, para fundamentar o princípio da Universalização é necessário o princípio Discursivo, porque este já pressupõe (a priori) a possibilidade de uma formação consensual mediante as regras discursivas que, se forem seguidas, resultam em atos ideais de fala. Portanto, Habermas considera o princípio da Universalização como um “princípio-ponte” e, se (U) pode ser implicado pelo princípio Discursivo (D), então a universalização de uma norma, que é o que determina sua validade e legitimidade, está fundamentada (PERSH, 2009, p. 77).

Compreendido os conceitos do princípio “U” e princípio “D”, Habermas amadurece ainda mais suas propostas e, no livro *Comentários à Ética do Discurso*, publicado em 1991, explica comparativamente sua ideia e o modo como ela dialoga, seja se afastando ou se aproximando, da ética de Kant:

Embora Kant escolha a forma imperativa (‘Age só pela máxima que se possa transformar ao mesmo tempo, por ação de teu desejo, em lei geral!’), imperativo categórico assume o papel de um princípio de justificação, assinalando como válidas as normas de conduta suscetíveis de generalização: todos os seres dotados de razão têm de ser capazes de desejar o que se encontra moralmente justificado. É nesta perspectiva que falamos de uma ética formalista. Na ética do discurso, o método do discurso, o método da argumentação moral substitui o imperativo categórico. É ela que formula o princípio ‘D’: as únicas normas que têm o direito de reclamar validade são aquelas que podem obter a anuência de todos os participantes envolvidos num discurso prático. O imperativo categórico desce ao mesmo tempo na escala, transformando-se num princípio de universalização ‘U’, que nos discursos práticos assume o papel de uma regra de argumentação: no caso das normas em vigor, os resultados e as consequências secundárias, provavelmente decorrentes de um cumprimento geral dessas mesmas normas e a favor da satisfação dos interesses de cada um, terão de poder ser aceites voluntariamente por todos (HABERMAS, 1991, p. 15-16).

Um pequeno parêntese se mostra necessário para situar o leitor quanto ao conceito de imperativo categórico. Não sendo objeto do trabalho e dada a profundidade do mesmo, segue uma breve conceituação:

Finalmente, há um imperativo que, sem tomar por fundamento como condição qualquer outra intenção a se alcançar por um certo comportamento, comanda imediatamente esse comportamento. Esse imperativo é categórico. Ele não concerne à matéria da ação e ao que deve resultar dela, mas à forma e o princípio do qual ela própria se segue, e o que há de essencialmente bom na mesma consiste na atitude, o resultado podendo ser o que quiser. A este imperativo pode se chamar de imperativo da moralidade (KANT, 2009, p. 197).

Assim, a proposta habermasiana de buscar o consenso a partir de normas que sejam consideradas universalmente válidas, em comum acordo, dialoga diretamente com a epistemologia que aqui se constrói: da imprescindibilidade de se incluir a comunidade em processos de proteção ao patrimônio cultural, construindo também uma decisão universalmente eleita, de comum acordo, quanto à valoração cultural do bem.

### 3.2 A Teoria do Agir Comunicativo: conceituação e elementos formadores

A Teoria do Agir Comunicativo consubstancia um esforço de Habermas em demonstrar como a linguagem e a comunicação são mecanismos aptos para buscar o consenso entre os indivíduos. E, mesmo que a linguagem “possa ser empregada como forma de manipulação alheia, seja para mentir ou para enganar” (CRUZ, 2008, p. 84), ela tem como objetivo primeiro o entendimento mútuo. Assim, a teoria habermasiana não apenas propõe uma reflexão sobre a racionalidade comunicativa, mas também sobre a sociedade como um todo:

A teoria do agir comunicativo constitui um esforço múltiplo do autor de construir simultaneamente uma teoria da racionalidade, uma teoria da sociedade e uma teoria da modernidade em cima de uma metalinguagem dos processos comunicativos, como desdobramento do projeto filosófico de uma pragmática universal (CRUZ, 2008, p. 85).

Para construir essa teoria, o autor dialoga com outros pensadores, tais como Max Weber, Émile Durkheim, George Herbert Mead, Karl Marx, Parsons e os teóricos da Escola de Frankfurt. A proposta de Habermas é sucintamente resumida a seguir:

O movimento analítico feito por Habermas apresenta como um dos pontos principais o investimento reflexivo que o autor faz para compreender o lugar da razão nas sociedades modernas, com vistas a fornecer novas respostas e explicações teóricas capazes de lidar com a crescente complexidade da vida em sociedade. Em razão disso, ele dialoga com ilustres pensadores para compreender o que os autores clássicos para as Ciências Sociais consideraram e identificaram como a perda de sentido na vida moderna. Se para os destacados autores a perda de sentido da vida moderna está, em linhas gerais, no crescente papel da racionalização do mundo da vida, pois as sociedades e as instituições tornaram-se cada vez mais orientadas pela ação estratégica, Habermas, por outro lado, enfoca na crítica procedimental da razão comunicativa e intersubjetiva como uma espécie de chave para se compreender as sociedades modernas e formular respostas adequadas às relações humanas em suas várias instâncias, especialmente no tocante à política, às relações sociais e, por conseguinte, à ética (PALERMO, 2013, p. 1-2).

O enquadramento de Habermas como filósofo da Escola de Frankfurt não é uma perspectiva consolidada. Alguns pesquisadores afirmam que ele se afasta dos preceitos críticos por entender que seus pensadores ignoraram o viés intersubjetivo na análise das sociedades modernas: “Não obstante o fato de ter sido ligado ao Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt, Habermas não se inseria efetivamente nas tradições dos pensadores que formularam e defenderam intelectualmente a teoria crítica” (PALERMO, 2013, p. 5). O distanciamento de Habermas da tradição crítica se fundamenta nos pontos de divergências existentes entre ele e os demais pensadores ligados à Escola de Frankfurt:

Perseguindo esta linha interpretativa, na estrutura da teoria habermasiana não há uma racionalidade instrumental da ação que seja controlada plenamente por instituições ou subsistemas, conforme consideravam os eminentes pensadores da Escola de Frankfurt. Além disso, Habermas também não enxerga as sociedades modernas regidas somente por um estado de anomia derivado do crescimento da racionalização do mundo da vida, racionalização esta que poderia ter influenciado a integração social e as interações humanas de modo que estas tivessem solapado as ações orientadas para o entendimento. Ele procura nas ações realizadas no mundo da vida, impregnadas de comunicação intersubjetiva, um sentido racional que possa promover novas formas de integração social e orientar as ações humanas em outro sentido (PALERMO, 2013, p. 5).

Habermas vê no agir comunicativo uma maneira alternativa de se interpretar a razão na modernidade, inserindo o elemento da intersubjetividade para se pensar a sociedade:

O que o autor da teoria do agir comunicativo faz com sua formulação é pensar o lugar da razão não mais como meio de realização de ações eminentemente teleológicas, nem como instrumento de dominação, mas, antes, como epicentro de uma nova construção de relações sociais voltadas ao entendimento e que possam ser capazes de produzir novos resultados. Portanto, o autor expõe o agir comunicativo como uma alternativa à teoria da ação racional weberiana, que é monológica, e à teoria da racionalidade instrumental da Escola de Frankfurt, que é funcionalista. Ambas as perspectivas teriam negligenciado o papel da intersubjetividade comunicativa à qual Habermas considera essencial devido ao seu caráter essencial na vida humana em sociedade. Ele propõe a teoria do agir comunicativo como uma forma de se produzir novo sentido para a razão na modernidade (PALERMO, 2013, p. 5).

Ele pressupõe como condições imanes da construção do consenso a realização de quatro pretensões de validade: a pretensão de inteligibilidade, a pretensão de verdade, a pretensão de correção e a pretensão de sinceridade. Melo explica cada uma delas, sucintamente:

Na medida em que um locutor queira participar de um processo de entendimento não pode deixar de propor as seguintes pretensões de validade: a de estar se expressando de forma inteligível (pretensão de inteligibilidade), a de estar dando a entender algo (pretensão de verdade), a de estar dando-se a entender (pretensão de correção ou retidão das normas de entendimento) e a de estar sendo sincero no dá a entender (pretensão de sinceridade) (MELO, 2013, p. 210).

No livro *Consciência moral e agir comunicativo*, o filósofo alemão aponta três delas e demonstra como a busca pelo entendimento mútuo perpassa cada uma:

Se os participantes da interação chegam ou não a um acordo é algo que se avalia a cada caso pelas tomadas de posição por sim/não, com as quais um destinatário aceita ou rejeita as pretensões de validade erguidas pelo falante. Numa atitude orientada pelo entendimento mútuo, o falante ergue com todo o proferimento inteligível as seguintes pretensões: - que o enunciado formulado é verdadeiro (ou, conforme o caso, que as pressuposições de existência de um conteúdo proposicional mencionadas são acertadas); - que o ato de fala é correto relativamente a um contexto normativo existente (ou, conforme o caso, que o contexto normativo que ele realiza é ele próprio legítimo); - que a intenção manifesta do falante é visada do modo como é proferida. Quem rejeita uma oferta inteligível de ato de fala contesta a validade do proferimento sob pelo menos um desses três aspectos da verdade, da correção e da sinceridade (HABERMAS, 1989, p. 168).

A linguagem para Habermas “revela-se como a fonte primária de integração social e é através dela que os indivíduos, atuando comunicativamente no ‘sistema do direito’, se esforçam por alcançar um entendimento mútuo” (DIAS, 2003, p. 108). A linguagem e a comunicação serão as ferramentas aptas à condução de um consenso, uma proposta que possa ser aceita por todos os participantes do discurso. A utilização da Teoria do Agir Comunicativo auxiliará na construção que aqui se propõe de aferição do valor cultural dos bens a partir da participação popular, ou seja, incluindo a sociedade no momento da eleição dos bens a serem tutelados pelo Poder Público. Para tanto, passa-se à análise dos conceitos constitutivos de referida teoria.

### 3.3 Mundo da vida, sistema e sua colonização: surgimento de patologias sociais

Dando continuidade ao projeto fenomenológico de construção de sua Teoria da Comunicação, Habermas inclui dois novos conceitos à ideia do agir comunicativo: a ideia de mundo da vida e a ideia dos sistemas. Segundo o filósofo, a ideia de mundo da vida “constitui um conceito complementar ao do agir comunicativo” (HABERMAS, 2012, p. 218). Ele pode ser entendido como “o horizonte no qual os agentes comunicativos efetivamente se situam, o âmbito das relações sociais espontâneas, das emissões linguísticas não tematizadas da vigência do entendimento mútuo” (MELO, 2013, p. 209). O mundo da vida será, portanto, o contexto onde a relação comunicacional se estabelecerá, bem como o lugar de onde o comunicante retira seus referenciais dialógicos:

Enquanto que o segmento situacionalmente relevante do mundo da vida se impinge ao agente, por assim dizer, frontalmente, como um problema que ele tem que resolver por conta própria, ele se vê sustentado a tergo por um mundo da vida, que não somente forma um contexto para os processos de entendimento mútuo, mas também fornece recursos para isso. O mundo da vida comum em cada caso oferece uma provisão de obviedades culturais donde os participantes da comunicação tiram seus esforços de interpretação os modelos de exegese consentidos. [...] O mundo da vida constitui, pois, o contexto da situação de ação; ao mesmo tempo, ele fornece recursos para os processos de interpretação com os quais os participantes da comunicação procuram suprir a carência do entendimento mútuo que surgiu em cada situação de ação (HABERMAS, 1989, p. 166-167).

O conceito envolve tanto as externalidades sociais do sujeito comunicante - ou seja, os horizontes que cercam o sujeito socialmente concebido, como a linguagem, a cultura - quanto as percepções intersubjetivas de ordem individual desse sujeito, tendo, portanto, uma dupla composição, externa e intersubjetiva: “O conceito habermasiano de mundo da vida é bastante complexo, pois envolve o horizonte de consciência individual e da coletividade na qual esse sujeito se insere” (CRUZ, 2008, p. 95-96). Para além dessa característica dupla, a linguagem, ferramenta base da teoria habermasiana, compõe o horizonte do mundo da vida:

O mundo da vida é introduzido como conceito correlato dos processos de entendimento, pois os sujeitos que agem comunicativamente se entendem sempre no horizonte linguístico do mundo partilhado por eles. Este mundo forma o horizonte contextual em que os sujeitos se movem no seu agir. A linguagem, assim, é constitutiva do mundo da vida (DIAS, 2003, p. 101).

Habermas destaca três domínios nos quais esse mundo da vida se diferencia: o da cultura, o da sociedade e o da pessoa:

[...] o mundo da vida constitui o horizonte de uma práxis do entendimento mútuo, em que os sujeitos que agem comunicativamente procuram, em conjunto, chegar a bom termo com seus problemas cotidianos. Os mundos da vida modernos diferenciam-se nos domínios da cultura, da sociedade e da pessoa. A cultura articula-se – segundo os aspectos da validade das questões sobre a verdade, justiça e gosto – nas esferas da ciência e da técnica, do direito e da moral, da arte e da crítica a arte. As instituições básicas da sociedade (como a família, a Igreja e a ordem jurídica) geraram sistemas funcionais que (como a economia moderna e a administração do Estado) desenvolvem uma vida própria por meios de comunicação próprios (dinheiro e poder administrativo). As estruturas da personalidade, por fim, nascem de processos de socialização que equipam as jovens gerações com a faculdade de orientar-se de maneira autônoma num mundo tão complexo (HABERMAS, 2004, p. 320).

Assim, o mundo da vida se diferirá conforme o contexto no qual o sujeito comunicante se insere, levando-se em conta a pluralidade de diferenças que cercam os falantes:

[...] Habermas o percebe como um horizonte que compreende a cultura, as tradições, sua percepção de pertencimento a um determinado grupo ou alguma instituição social, bem como a capacidade do sujeito de agir e de se comunicar. O mundo da vida pessoal de alguém incapaz de ler ou de escrever é bastante diferente daquele versado nas letras, o que permite dizer que a linguagem define/circunscreve o mundo da vida individual (CRUZ, 2008, p. 96).

Os elementos que compõe o mundo da vida estão, portanto, em constante mutação, na medida em que as circunstâncias existenciais, sejam elas sociais ou pessoais, vão se alterando. O conjunto do mundo da vida atual se alterará constantemente: “[...] este conceito está ligado às possibilidades de realização de situações contidas num contexto social, o que abre um horizonte de possibilidades que pode ser modificado à medida que novos acontecimentos exerçam influência no mundo da vida” (PALERMO, 2013, p. 8).

Habermas amplia a plataforma do agir comunicativo trazendo esse novo elemento, mundo da vida, porque se questionava como as alterações na vida social dos comunicantes podem interferir nesse processo de comunicação:

Gostaria de explicar o conceito “mundo da vida” retomando o fio de nossas considerações sobre uma possível teoria da comunicação. Não pretendo ampliar simplesmente a pesquisa pragmático-formal do agir comunicativo, e sim trabalhar sobre a plataforma desse conceito, tentando esquadrihar o seguinte problema: como o mundo da vida, enquanto horizonte no qual os que agem comunicativamente se encontram desde sempre, é limitado e transformado pelas mudanças estruturais que ocorrem na sociedade como um todo (HABERMAS, 2012, p. 218)?

O agir comunicativo, portanto, consubstancia-se a partir da plataforma do mundo da vida. O impasse surge quando esse processo comunicacional passa a ser atravessado por influências externas dos denominados sistemas político e econômico. No momento em que o sujeito se comunica, ele não apenas se pauta em suas prévias concepções de mundo (consubstanciadas no mundo da vida), mas está também sob influência de externalidades, sejam políticas, burocráticas ou econômicas as quais compõem os denominados sistemas. Trata-se de um problema trazido pela própria Modernidade: “O problema da modernidade estaria justamente na incapacidade das esferas de solidariedade social agirem comunicativamente em razão da colonização do mundo da vida pelos sistemas burocráticos e econômicos” (CRUZ, 2008, p. 101).

A participação no processo comunicativo, pautado por questões relativas aos sistemas, dá ensejo ao fenômeno da colonização do mundo da vida. Assim, o agir comunicativo é o

instrumento habermasiano hábil a impedir esse fenômeno, a fim de construir um diálogo pautado na busca do entendimento:

Os processos de colonização do mundo da vida operados nos diversos sistemas sociais devem ser substituídos pela ‘força produtiva da comunicação’ – a única que pode se impor contra os poderes das duas outras forças reguladoras – o dinheiro e o poder administrativo – e, assim, fazer valer as pretensões do mundo da vida (DIAS, 2003, p. 106).

O processo de colonização do mundo da vida pelos sistemas gera uma perda do poder emancipatório que a teoria habermasiana se propõe a trazer:

[...] é possível notar que, em Habermas, o conflito social moderno se dá entre sistema e mundo da vida. O risco de que a lógica daquele se insira nas redes informais e colonize a riqueza comunicacional deste é o grande desafio apresentado ao projeto emancipatório da modernidade tardia. Assim, a redução da experiência humana à linguagem dos preços com que opera o sistema da economia/mercado, ou à linguagem do poder administrativo própria ao Estado, representa uma ameaça à racionalidade comunicativa e, por consequência, ao exercício da autonomia (ou imputabilidade) entre os sujeitos livres, iguais e racionais que argumentam com vistas ao entendimento no mundo da vida (MACHADO, 2015, p. 234).

O fenômeno da colonização do mundo da vida pelos sistemas tem relação direta com a ideia de cultura e arte, as quais perpassam a análise proposta por este trabalho. Permitir que outros sistemas interfiram no processo comunicacional gera uma perda de identidade cultural de grupos em razão de interesses subjacentes aos valores culturais, interesses relativos a grupos econômicos, por exemplo. Assim:

A colonização do mundo da vida se traduz também por alterações sérias no processo de comunicação pública, que subverte qualquer elemento estético mais refinado em favor de uma sociedade massificada e consumista de bens culturais descartáveis. A cultura e a arte, definidos por Habermas como formas de estilo e de expressão não-discursivas, pré-linguísticas ou extralinguísticas, ritualizadas, cunhadas de modo plástico, cujo conteúdo significativo performativo ou pré-predicativo ainda está, por assim dizer, à espera de uma explicação através do médium linguístico, deixam com isso de se tornar elementos de educação popular e se tornam formas de entretenimento que colaboram para a perda da capacidade crítica da população, colocando-a em uma posição passiva de consumir/digerir tudo que interessa à indústria em questão (CRUZ, 2008, p. 106-107).

Desse modo, quando interesses que não tenham relação direta com a ideia de representatividade e identidade culturais se tornam pauta do debate central, dentro do processo de tombamento, torna-se evidente o fenômeno da colonização do mundo da vida pelos sistemas. No trâmite de um processo de proteção patrimonial, como o tombamento, interesses que não digam respeito ao valor cultural do bem, tais como a possível valorização



do imóvel em razão do tombamento, ou seja, a especulação imobiliária decorrente, poderão se tornar pauta central do debate, evidenciando justamente o fenômeno que Habermas denomina como colonização do mundo da vida pelo sistema economia. Exemplo claro de tal ocorrência será tratado no capítulo 6.

Nesse sentido, é possível afirmar que a criação de um processo comunicacional não lastreada apenas pelo mundo da vida causa uma verdadeira patologia social que permite a perda das identidades culturais, a fragmentação dos conceitos de cultura de grupos. Isso interfere diretamente na eleição dos bens culturais merecedores de tutela e resguardo pelo Poder Público. No momento de escolher os bens a serem tombados, se externalidades subjacentes ao processo de valoração cultural perpassarem a escolha, não apenas a sociedade será afetada, como também o Poder Público perderá esforços, sejam eles administrativos ou financeiros, para proteger um bem que não reflete os valores de certa comunidade.

Dando continuidade à análise dos conceitos formadores da Teoria do Agir Comunicativo, passa-se à diferenciação entre as modalidades do agir comunicativo.

### *3.3.1 Agir comunicativo, agir instrumental/estratégico: diferenciações*

Habermas busca explicar o comportamento comunicativo analisando também a racionalidade que o orienta nesse trajeto. Segundo o autor, a “racionalidade de uma pessoa mede-se pelo fato de ela se expressar racionalmente e poder prestar contas de seus proferimentos adotando uma atitude reflexiva” (HABERMAS, 2004, p. 102). Para tanto, o autor diferencia três raízes ou modelos de racionalidade: racionalidade epistêmica, racionalidade teleológica e racionalidade comunicativa. Esta última, responsável por orientar o processo comunicativo, intenta a construção do entendimento mútuo. O autor a conceitua:

Essa racionalidade comunicativa exprime-se na força unificadora da fala orientada ao entendimento mútuo, discurso que assegura aos falantes envolvidos um mundo da vida intersubjetivamente partilhado e, ao mesmo tempo, o horizonte no interior do qual todos podem se referir a um único e mesmo mundo objetivo (HABERMAS, 2004, p. 107).

A comunicação pautada a partir da racionalidade comunicativa é o que possibilita os denominados “êxitos ilocucionários”:

Com o seu ato de fala, o falante procura se entender a respeito de algo com um ouvinte. Essa meta, que se pode chamar ilocucionária, comporta dois níveis: o ato de fala deve ser primeiro compreendido pelo ouvinte e então – se possível – aceito. A racionalidade do uso linguístico orientado para o entendimento mútuo depende então de os atos de fala serem de tal modo compreensíveis e aceitáveis que, por meio deles, o falante alcance (ou possa alcançar sobre circunstâncias normais) êxitos ilocucionários (HABERMAS, 2004, p. 108).

O autor elege essa modalidade de racionalidade para orientar a construção do entendimento mútuo, uma vez que o sucesso da comunicação ilocucionária está estritamente vinculado à inexistência de interferências externas ao processo comunicacional:

Metas ilocucionárias não podem ser descritas como estados que poderiam ser provocados mediante intervenções no mundo objetivo. Por isso, não podemos conceber as metas ilocucionárias do entendimento mútuo, por assim dizer imanentes à linguagem, como efeitos perlocucionários que o falante suscita no ouvinte com seu ato de fala exercendo nele uma influência causal. Ademais, o falante não pode intencionar sua meta como algo a ser provocado causalmente, pois o “sim” ou “não” do ouvinte são tomadas de posição racionalmente motivadas; os participantes da comunicação desfrutam a liberdade do poder-dizer-não (HABERMAS, 2004, p. 108).

Merece destaque que o caminho comunicacional construído por Habermas busca o entendimento mútuo, não necessariamente uma concordância com o que se expressa. O que se busca é uma compreensão do que se diz e um dizer sem quaisquer interferências alheias ao processo comunicacional, a aquiescência quanto ao conteúdo comunicacional não se mostra como prioridade. Assim: “[...] um entendimento mútuo acontece mesmo quando um vê que o outro, à luz de suas preferências, tem sob circunstâncias dadas boas razões para a intenção declarada, isto é, razões que são boas para ele, sem que o outro precise se apropriar delas à luz de suas próprias referências” (HABERMAS, 2004, p. 113).

Habermas dispõe que a comunicação pode se orientar por dois formatos básicos, a depender das intenções daqueles que dialogam: o agir comunicativo e o agir racional teleológico (também denominado de agir estratégico):

Até o presente momento, entendemos o agir como uma forma de conseguir domínio sobre situações. Desse processo, o conceito “agir comunicativo” recorta dois aspectos: o teleológico, relacionado à concretização de fins (ou à realização de um plano de ação), e o comunicativo, que abrange os aspectos da interpretação da situação e da obtenção de um acordo (HABERMAS, 2012, p. 233).

A preocupação central de Habermas é de construir um discurso desimpedido, livre de interferências e coerções, visando a emancipação social. O autor parte do pressuposto de que a linguagem pode ser um meio transmissor de informações ou meio de interação social. No

primeiro caso, ela representaria um agir estratégico e no segundo, um agir comunicativo. O que se tem, portanto, é que o agir comunicativo visa a interação social.

No segundo caso, a força consensual do entendimento linguístico, isto é, as energias de ligação da própria linguagem, tornam-se efetivas para a coordenação das ações, ao passo que no primeiro caso o efeito da coordenação depende da influência dos atores uns sobre os outros e sobre a situação da ação, a qual é veiculada através de atividades não linguísticas (HABERMAS, 1990, p. 71).

O agir comunicativo será aquele em que se busca o entendimento pautado pelo cumprimento das “expectativas recíprocas comportamentais” (CRUZ, 2008, p. 90), enquanto que no agir estratégico, há uma intenção consubstanciada na ação comunicativa, ou seja, uma pretensão para além da comunicação. Sabendo-se que a leitura da subdivisão varia os autores, e apenas para fins exemplificativos, tem-se em Álvaro Ricardo de Souza Cruz que:

O agir comunicativo é voltado para o entendimento mediado pela linguagem em busca de normas que possam valer obrigatoriamente e que preencham legitimamente as expectativas recíprocas de comportamento aceitas por no mínimo dois interlocutores. [...] O agir instrumental de um sujeito que levanta/aciona o interruptor para iluminar a sala de uma casa claramente se distingue do agir estratégico do subordinado que elogia seu superior tão-somente para obter uma promoção. Enquanto o agir instrumental se vale de utensílios para alcançar um controle mais eficiente do meio circundante, o outro – o agir estratégico – pauta-se pela escolha racional de preferências em um processo de adequação de meios a certos fins (CRUZ, 2008, p. 92).

O agir comunicativo, portanto, configura uma forma dos participantes realizarem seus próprios planos:

No agir comunicativo, os participantes tentam realizar consensualmente seus planos tomando como base uma definição comum da situação. E, quando se torna necessário negociar uma definição comum da situação ou quando fracassam as tentativas de entendimento no quadro de definições comuns da situação, a obtenção do consenso, que normalmente é condição para a persecução de um objetivo, pode se transformar num fim (HABERMAS, 2012, p. 233).

A diferença prioritária entre o agir comunicativo e o agir estratégico está na intenção dos comunicantes na ação comunicativa: enquanto no agir comunicativo os falantes pretendem a busca de um consenso pautado numa comunicação que perpassasse as pretensões de validade, no agir estratégico, os fins teleológicos pessoais são os balizadores da comunicação:

O agir comunicativo distingue-se, pois, do estratégico uma vez que a coordenação bem-sucedida da ação não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora de atos de

entendimento, portanto, numa racionalidade que se manifesta nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente (HABERMAS, 1990, p. 70).

Para que o agir comunicativo se consubstancie, é necessário que os falantes estejam desimpedidos de interferências externas, concentrados apenas na comunicação e não munidos de pretensões subjacentes ao processo comunicativo. A ocorrência do agir comunicativo faz surgir os denominados êxitos ilocucionários:

Falamos então de agir comunicativo quando os agentes coordenam seus planos de ação mediante o entendimento mútuo linguístico, ou seja, quando eles o coordenam de tal modo que lançam mão das forças de ligação ilocucionárias próprias dos atos de fala. No agir estratégico, esse potencial de racionalidade comunicativa permanece inutilizado, mesmo quando as interações são linguisticamente mediadas (HABERMAS, 2004, p. 118).

O próprio autor reconhece, no entanto, que uma comunicação puramente adstrita à busca do consenso, como o agir comunicativo se propõe a fazer, corresponde a uma situação-limite. O processo de comunicação é construído pelo falante a partir das suas referências, as quais, por sua vez, decorrem do que Habermas denomina como mundo da vida - explicada no tópico seguinte. Nesse sentido:

Ao introduzir o conceito “agir comunicativo” chamei atenção para o fato de que os tipos puros do agir orientado para o entendimento constituem apenas casos-limite. De fato, as manifestações comunicativas estão inseridas, ao mesmo tempo, em diferentes relações com o mundo. O agir comunicativo depende de um processo de interpretação cooperativo em que os participantes se referem simultaneamente a algo no mundo subjetivo, no mundo social e no mundo objetivo; mesmo que no ato de sua manifestação ele consiga enfatizar respectivamente apenas um dos três componentes (HABERMAS, 2012, p. 221).

Para que o agir comunicativo somente efetive seu propósito consensual, através dos êxitos ilocucionários, será necessário que o falante esteja adstrito também às pretensões de validade:

No agir comunicativo, vale a regra segundo a qual um ouvinte que dá seu assentimento a uma pretensão de validade explícita reconhece *ipso facto* as outras duas pretensões levantadas implicitamente; caso contrário, ele tem de manifestar seu dissenso; o mesmo vale para o caso em que um ouvinte, mesmo aceitando a verdade de uma asserção, continua a duvidar da veracidade do falante ou da adequação normativa de sua manifestação, não se chega a um consenso; o mesmo vale para o caso em que um ouvinte, embora aceitando a validade normativa de uma ordem, desconfia da seriedade da vontade, que emitiu a ordem ou dos pressupostos existenciais da ação imposta (e, com isso, da exequibilidade da ordem) (HABERMAS, 2012, p. 222).

Assim, tem-se que no processo comunicacional, cujo objetivo é a construção de um entendimento mútuo, é imprescindível que o falante aja pautado pelo agir comunicativo. Para o presente estudo, no momento da aferição do valor cultural de determinado bem, é preciso que os responsáveis por sua valoração também estejam pautados pelo agir comunicativo, ou seja, buscando um entendimento mútuo e não agindo instrumentalmente em busca de nenhum outro interesse pessoal diverso da aferição do valor cultural do bem em questão. Assim, visando os êxitos ilucionários e adstritos às pretensões de validade, os comunicantes, participando do processo de proteção patrimonial, estarão guiados pelo agir comunicativo, e realmente interessados em discutir o valor cultural do bem em questão, não seus interesses pessoais.

As noções teóricas relativas ao processo comunicativo habermasiano servirão de base para o procedimento a ser adotado quanto ao instrumento de participação popular no momento de se tomar um bem cultural. A utilização das noções de mundo da vida, sistemas, agir comunicativo, pretensões de validade, êxitos ilucionários pautarão o procedimento da participação popular no processo de tombamento, analisado no capítulo 6.

Por fim, será analisada a ideia de democracia deliberativa proposta por Habermas em seu livro *Direito e Democracia: entre a Faticidade e a Validade*, publicado em 1992. Esse conceito será relevante para compreender e fundamentar as discussões sobre a participação popular, as quais se aproximam da ideia de democracia.

#### 3.4 A democracia deliberativa e a noção de esfera pública: contributos necessários à compreensão da construção discursiva

Habermas apresenta a construção de uma teoria deliberativa baseada na ampla e contínua participação popular para a construção do processo democrático. A emancipação dos problemas sociais e a transformação da sociedade civil serão pautadas por esse processo participativo:

Nesse sentido, Habermas desafia abordagens elitistas, ao advogar a centralidade da participação de cidadãos. Essa participação deve ocorrer por meio da formação de públicos, que discutem problemas de interesse coletivo, assim fortalecendo o desenvolvimento epistêmico de soluções e a capacidade dos cidadãos de influenciar processos de tomada de decisão. Habermas explica que sua teoria não busca uma descrição realista da realidade como a desenvolvida por elitistas e muitos liberais pluralistas. Ele advoga uma abordagem normativa que lhe permita, como bom teórico crítico, elaborar um profundo diagnóstico dos problemas existentes, de modo

a construir possíveis trilhas em direção à emancipação. Sua teoria objetiva transformar a realidade, de acordo com suas efetivas possibilidades (MENDONÇA, 2016, p. 743).

A mera representação democrática implementada pela eleição dos representantes do povo não se mostra como um projeto suficiente de democracia, na acepção de Habermas. Para ele, é necessária uma arena participativa que permita aos cidadãos construir, coletiva e racionalmente, o mundo no qual se inserem, tendo como objetivo final a real influência na tomada de decisão pelo Poder Público:

O sufrágio em eleições periódicas não assegura, por si só, que o autogoverno seja exercido nem que a igualdade como valor exista. E este projeto precisa acreditar na capacidade dos seres humanos de construir, coletiva, racional e criativamente o mundo no qual se inserem. Cabe aos públicos a tarefa de participar coletivamente, definindo formas de lidar com os problemas práticos enfrentados por uma comunidade (MENDONÇA, 2016, p. 744).

Para compreender a ideia de democracia deliberativa, é preciso, preliminarmente, entender a arena na qual ela se consubstancia, nomeada por Habermas como esfera pública. Para chegar a esse conceito, o filósofo alemão, em seu livro *Mudança estrutural da esfera pública* (1984), analisa “a passagem do Estado liberal para o Estado da social-democracia” (DIAS, 2003, p. 93) e nota a configuração da esfera pública como um espaço onde se operam as relações públicas e, conseqüentemente, a noção de uma autonomia pública, bem como as relações privadas, correlatadas a uma ideia de autonomia privada. Assim, dentro do contexto da esfera pública, realiza-se o debate racional de questões que são socialmente relevantes e distintas da esfera íntima das pessoas:

Com o desdobramento do capitalismo mercantil, foram criadas as condições que possibilitaram o domínio privado sobre a reprodução social em geral, inaugurando-se um processo de diferenciação entre as esferas culturais de valor decorrente de uma dinâmica endógena social, que vai acabar na consolidação de uma nova vida pública: a esfera pública burguesa. Esse processo de diferenciação da sociedade ocorre em dois planos. O domínio privado inclui tanto o campo sempre em expansão das relações econômicas, como também a esfera íntima das relações pessoais, cada vez mais desligadas da atividade econômica e ancoradas na instituição da família. Entre o domínio da autoridade pública ou o Estado, de um lado, e o domínio privado da sociedade civil e da família, de outro, surgiu uma nova esfera do público: uma esfera pública burguesa integrada por indivíduos privados que se reuniam para debater entre si um amplo leque de questões, as quais abrangiam diversos domínios da sociedade, mas as discussões principais versavam sobre a regulação da sociedade civil e a administração do Estado (WERLE, 2013, p. 156).

A esfera pública, portanto, desempenhará uma dupla função: para além desse *locus* de compartilhamento intersubjetivo de opiniões, ela pretende representar uma instância civil de

interferência direta na tomada de decisões pelo Poder Público, bem como de crítica às instâncias superiores, especialmente em razão dos reflexos trazidos pelo capitalismo:

Nesse percurso traçado por Habermas, percebe-se como a esfera pública desempenha uma função de integração social, constituindo-se como espaço de convivência e de relações intersubjetivas de reconhecimento recíproco. Porém, esta é apenas uma dimensão do processo de configuração da esfera pública burguesa. A outra dimensão é a sua função política como instância crítica de racionalização da dominação política e do poder administrativo do Estado. Isso decorre da própria importância pública das questões vinculadas à economia capitalista. À medida que a economia capitalista foi-se expandindo, tornou-se cada vez mais evidente que a reprodução material teria de ser orientada por alguma regulação que fosse além da mão invisível do mercado (WERLE, 2013, p. 159).

No mesmo sentir, Cristiane Losekann discorre:

Outro aspecto levantado diz respeito às funções da esfera pública e à formação da opinião pública. Esta esfera desempenha uma função não só de identificar e perceber a realidade e os problemas sociais, mas ela deve, fundamentalmente, exercer pressão sobre o sistema político a ponto de influenciá-lo nas questões que foram debatidas e problematizadas na esfera. Esta influência ocorre pela força exercida através da construção da opinião pública. Esta última, por sua vez, se forma tendo em vista o consentimento que conquista através do processo de comunicação dentro da esfera. Ou seja, quando as opiniões individuais são estabelecidas pelo meio de argumentos, informações e amplo debate, existe a possibilidade do surgimento de uma ideia comum, um consenso, uma opinião pública (LOSEKANN, 2009, p. 42).

O grande contributo da noção de democracia deliberativa é a ampliação dos participantes envolvidos em tal processo. Assim, a construção da decisão política, da opinião pública, parte de discursos mais inclusivos, não baseados em critérios, como ser proprietário ou uma autoridade: “[...] os discursos de justificação racional não dependem mais da autoridade de alguém, nem são posse privada de alguns iluminados pela verdade, mas passam a ser desenvolvidos na esfera pública” (WERLE, 2013, p. 151). A proposta de uma esfera pública hábil à inclusão e de acesso amplo é pré-requisito para que se possa falar em esfera pública habermasiana: “[...] ele alerta que a condição para se ter uma esfera pública é o acesso a todos, caso contrário, esta nem chega a se constituir” (LOSEKANN, 2009, p. 40). A ideia de inclusão geral e de independência de requisitos prévios para a participação na esfera pública se coadunam com o presente estudo. Isso, porque para se aferir o valor cultural de determinado bem não há requisitos para a participação nesse processo, o qual deve ser o mais inclusivo possível, a fim de que seja hábil a espelhar, de fato, os valores daquele grupo.

Retornando ao nascedouro da esfera pública, inicialmente, os legitimados a participar eram apenas os burgueses, aqueles que sabiam ler:

Inicialmente, o autor avisa que esfera pública burguesa é uma categoria típica de uma época e não pode ser pensada ou deslocada para uma análise que fuja dos contextos da sociedade burguesa. Portanto, esfera pública está inicialmente limitada por seu caráter de categoria histórica. Aqui, a “burguesia” é o suporte deste público, caracterizado fundamentalmente como o público que lê (LOSEKANN, 2009, p. 39).

A participação permitida por esse grupo de pessoas se dava em razão da conjugação de dois papéis sociais desempenhados por eles: o papel de cidadão e o papel de homem. Conforme explica Maria Tereza Fonseca Dias, “para que o público pudesse, então, ser considerado a soma dos interesses privados, um pressuposto fundamental encontrava-se na base da referida dicotomia: o de que a pessoa privada é ao mesmo tempo homem e cidadão” (DIAS, 2003, p. 94). Dessa forma, o burguês era o sujeito daquela sociedade que conjugava os papéis de homem e de cidadão, possuindo uma vida dupla, a qual envolvia interesses privados/íntimos, relacionados ao seu papel de homem, e interesses públicos, relacionados ao seu papel de cidadão. A esfera pública, analisada sob o olhar de Habermas, surge no momento em que o sujeito passa a discutir e deliberar conjuntamente com os demais sobre os assuntos de sua vida pública, ou seja, os relativos ao seu papel de cidadão. Assim, a atuação na esfera pública desponta com o intuito inicial de manutenção e garantia da propriedade privada por parte desses burgueses:

Mas, o autor ressalva que o sentido da igualdade nesta esfera pública provém de um fato: este interesse comum, emergente de uma esfera privada, só poderia existir entre burgueses, pois eles é que compunham tal esfera e combinavam, por razão do contexto da época, as identidades de homem e de cidadão, o primeiro, ligado à esfera privada pela posição de proprietário, e o segundo, ocupando a função de garantir a estabilidade da propriedade. Ou seja, havia um fator que trazia unidade de interesses entre estas pessoas: a propriedade privada e a necessidade de sua manutenção (LOSEKANN, 2009, p. 40).

O conceito de esfera pública é construído por Habermas e posteriormente revisitado para se adequar às sociedades atuais: “[...] o próprio Habermas repensou seu conceito no contexto das sociedades atuais e em meio às demais questões que emergiram ao longo deste período para a teoria social” (LOSEKANN, 2009, p. 38).

Algumas críticas surgem quanto ao conceito e à ideia da esfera pública. Cristiane Losekann atenta para o fato de que há setores e segmentos societários que podem influenciar em maior grau a formação da opinião pública dentro da esfera pública. Não há um mecanismo hábil a aferir os diferentes níveis de poder de influência dentro da esfera pública:

Na expectativa de efetivar alguma influência sobre o sistema político, alguns interlocutores podem se colocar de forma privilegiada na esfera pública. Segundo o



autor, grupos estabelecidos e indivíduos com notoriedade na sociedade podem exercer maior eficácia em seus discursos e elaborar com maior facilidade um julgamento ou opinião. Mas, sempre será necessário, para constituir uma opinião pública de influência política, que haja assentimento das outras pessoas, inclusive dos leigos, pois estes também constituem a esfera pública. As pessoas que não estão inseridas em grupos de interesses organizados nem tampouco são especialistas em determinados assuntos, participam da esfera pública produzindo opiniões, consentindo ou não com as ideias formadas pelos segmentos citados, através de suas experiências cotidianas. Por meio de instrumentos racionais, é possível comparar, verificar e perceber se aquilo que é estabelecido nos sistemas institucionais – seja econômico, político etc. – está de acordo com a experiência vivida cotidianamente. Desta forma, Habermas mostra a convergência entre os papéis de cidadão e de indivíduo privado. Existem múltiplos papéis sociais que se entrecruzam e se combinam dotando, assim, o sujeito de informações para elaborar seu julgamento (LOSEKANN, 2009, p. 42-43).

Assim, Maria João Silveirinha, construindo sua própria acepção do conceito de esfera pública, ressalta que, em razão dessa disparidade quanto ao poder de influência de cada grupo, ela pode ser entendida, inclusive, como um instrumento de dominação alheia:

O conceito de esfera pública tem, portanto, desde a sua origem, algumas características centrais ligadas ao debate democrático contemporâneo: nomeadamente a ideia de um espaço de interação face-a-face diferenciado do Estado, e o debate em torno do conteúdo moral das diferentes relações sociais com uma dinâmica que não é movida nem por interesses particularistas, nem pela tentativa de dominar os outros (SILVEIRINHA, 2005, p. 10).

Para Habermas, a esfera pública é um espaço comunicacional que compõe a ordem social insuscetível de delimitações externas. Trata-se de um espaço de debates constantemente influenciado e de horizontes flexíveis. Interessante ressaltar, de acordo com o filósofo, que a esfera pública não pode ser institucionalizada:

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se revela através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posições e opiniões; nela, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de não se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p. 92).

Em que pese existirem ponderações acerca do grau de influência dentro da esfera pública pelos diversos participantes, o agir comunicativo, por meio da linguagem, servirá como filtro para a construção de um processo essencialmente comunicativo e participativo.

Portanto, o autor interliga os conceitos de agir comunicativo e esfera pública trazendo o primeiro como o instrumento hábil a impedir desequilíbrios comunicacionais no bojo da esfera pública:

Do mesmo modo que o mundo da vida tomada globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural, ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (HABERMAS, 1997, p. 92).

A construção de tais noções é necessária para que se possa entender como consubstanciar o valor cultural de determinado bem. A importância cultural de certo bem nasce, por vezes, no bojo do que aqui se mostra como uma esfera pública: um espaço dialógico, não institucionalizado, entre os cidadãos de determinada comunidade. Dentro dessa esfera, haverá grupos que potencialmente possam ter maior poder de influência sobre os demais, por exemplo, pessoas interessadas financeiramente no tombamento de determinado bem ou grupos que não desejam o tombamento em razão dos deveres reflexos que o ato gerará<sup>3</sup>. Para justificar a tutela jurídica de certo bem, é relevante analisar o processo que precede a construção de seu valor cultural. Assim, na leitura de Lubenow, a esfera pública funcionaria como um mecanismo apto a transmutar as discussões do mundo da vida, as quais se operam na esfera pública, para o âmbito institucional. A valoração cultural do bem pode nascer, e em muitos casos nascerá, de uma discussão no bojo da esfera pública, permeada/entrecortada por preceitos do mundo da vida. A partir da teoria de Habermas, preferencialmente pautada pelo agir comunicativo, será possível construir o valor cultural do bem dentro da esfera pública. Assim, desse processo comunicacional se poderá ou não chegar ao valor cultural do bem. A partir desse resultado, o Estado será conclamado a protegê-lo através do instituto do tombamento. Nota-se, portanto, que a esfera pública é uma instância preliminar no processo de valoração cultural, onde se espera refletida a identificação ou não da comunidade com a significância do bem:

---

<sup>3</sup> A existência de pessoas com interesses díspares e contraditórios em relação ao tombamento do bem dentro da esfera pública interfere no processo comunicacional, a partir da concepção de Habermas. Para que se alcance um consenso acerca do valor cultural do bem, é preciso que os comunicantes estejam munidos do agir comunicativo, a fim de impedir a colonização do mundo da vida pelos sistemas, ou seja, impedir que interesses diferentes de tal aferição apareçam no cenário comunicativo. O tombamento de um bem cultural pode gerar, por exemplo, um aumento de sua valorização financeira, assim como pode ocasionar deveres, os quais serão apontados no capítulo 4, anexos aos proprietários do bem tombado. Tanto em um sentido quanto em outro, a existência de tais interesses não pode ser colocada em pauta de discussão na esfera pública, sob pena de interferir no alcance do valor que o bem tem para uma dita comunidade.

A esfera pública é uma “estrutura intermediária” que faz a mediação entre o Estado e o sistema político e os setores privados do mundo da vida. Uma “estrutura comunicativa”, um centro potencial de comunicação pública, que revela um raciocínio de natureza pública, de formação da opinião e da vontade política, enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. A esfera pública tem a ver com o “espaço social” do qual pode emergir uma formação discursiva da opinião e da vontade política. No seu bojo colidem os conflitos em torno do controle dos fluxos comunicativos que percorrem o limiar entre o mundo da vida e a sociedade civil e o sistema político e administrativo. A esfera pública constitui uma “caixa de ressonância”, dotada de um sistema de sensores sensíveis ao âmbito de toda sociedade, e tem a função de filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação e circulação do poder do sistema político através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida (LUBENOW, 2010, p. 236).

A esfera pública seria, portanto, um instrumento de legitimação do poder público, uma forma de o governo ratificar a tomada de decisões e fundamentar a participação popular no processo deliberativo. Sob a ótica de uma estrutura democrática, na medida em que o Poder Público consulta o público, por meio da esfera pública, a decisão estatal estará de alguma forma submetida ao julgamento desse público e, por fim, legitimada:

Com relação à palavra “público”, Habermas salienta que embora existam vários significados para esta, a dimensão que, aqui, ganha maior importância é a de que um público é sempre um público que julga. Aquilo que é objeto de julgamento é o que ganha publicidade. Ou seja, o surgimento de uma esfera pública significaria, desta maneira, a emergência de um espaço, no qual assuntos de interesse geral seriam expostos, mas também controvertidos, debatidos, criticados, para, então, dar lugar a um julgamento, síntese ou consenso. Como decorrência, quanto mais assuntos forem trazidos para discussão, mais julgamentos acerca da realidade social existirão. Olhando por outro ângulo, quando um tema ganha publicidade, isto significa que será submetido a uma avaliação pública. Aí reside o ponto fundamental da noção de esfera pública para a teoria democrática. Para Habermas, a esfera pública seria a esfera de legitimação do poder público (LOSEKANN, 2009, p. 39).

Habermas preocupa-se não com o conteúdo efetivo resultante da deliberação, mas com a legítima regulamentação do processo que guiará a sua construção.

A democracia deliberativa diz respeito a uma proposta normativa democrática apresentada por Habermas em contraposição a dois modelos de democracia analisados por ele: o liberal e o republicano. A ideia de uma democracia deliberativa surge a partir desse comparativo de formas democráticas: “Trata-se de analisar dois modelos normativos de democracia, o liberal e o republicano, para a proposição de um terceiro modelo, procedimentalista, denominado por Habermas de ‘política deliberativa<sup>4</sup>’” (SANTOS;

---

<sup>4</sup> Entende-se aqui os termos política deliberativa e democracia deliberativa como sinônimos.

SOBRINHO, 2014, p. 10). A democracia deliberativa, portanto, desconstrói a ideia de que a democracia está centrada no Estado, como os modelos republicanos e liberais propõem. Nas palavras do filósofo:

Passo a desenvolver, a seguir, e apoiando-me numa comparação entre modelos normativos de democracia, um conceito procedimental de democracia, o qual é incompatível com o conceito da sociedade centrada no Estado, e pretende ser neutro em relação a projetos de vida concorrentes (HABERMAS, 1997, p. 101).

A noção de uma democracia/política deliberativa parte do pressuposto de que a sociedade não mais se encontra centrada no Estado. A formação da opinião e das decisões institucionalizadas devem incluir as deliberações construídas nas esferas públicas da sociedade civil:

Para desenvolver tal proposta de política deliberativa, Habermas deve desenvolver um conceito procedimental de democracia que supere o conceito da sociedade centrada no Estado, já que, para Habermas, não é correto pressupor o Estado como o único centro apto a organizar e programar toda a sociedade. Basicamente, trata-se de realizar uma síntese diferente da teoria liberal e da republicana, as quais posicionam o Estado no centro, para evoluir o entendimento a uma sociedade descentrada, em que a formação formal da opinião e vontade institucionalizada deve ser sensível aos resultados da formação informal da opinião das esferas públicas autônomas (SANTOS; SOBRINHO, 2014, p. 4).

A ideia de democracia deliberativa propõe a descentralização da tomada de decisões ao democratizá-las, trazendo a sociedade também para o polo decisório.

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo de deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal (HABERMAS, 1997, p. 21).

A democracia deliberativa enfatiza, portanto, a figura do cidadão como um ator dialógico político na medida em que a deliberação, oriunda de sua participação na esfera pública, forma um elemento constitutivo da decisão estatal. Essa modalidade democrática pressupõe, pois, uma descentralização das decisões institucionais das mãos do Estado e a transferência das mesmas para os cidadãos. A partir de tal modalidade, os cidadãos se tornam verdadeiros formadores das decisões estatais:

Sem ignorar os aspectos formais de tomada de decisão, uma vez que estão em causa os elementos institucionais necessários à democratização, a chamada “democracia deliberativa” coloca, antes, a tônica no papel do cidadão como actor político. A

ênfase é o pressuposto de que a democracia necessita de cidadãos informados e racionais, cuja influência no processo de tomada de decisão não se restringe às eleições, mas se estende à participação racional no debate público sobre questões políticas. A partir das ideias de participação política e da extensão das arenas da vida pública, estes modelos alternativos de democracia partilham o pressuposto de que a participação democrática só pode ser conseguida por uma consideração mais abrangente da actividade política que em termos da sua actividade que em termos de quem pode efectivamente participar. Entendendo a democracia como processo, a sua base normativa reside na deliberação que inclui o diálogo político (SILVEIRINHA, 2005, p. 6).

Assim, a democracia deliberativa depende, necessariamente, da participação popular. Participação essa que deve ser realizada a partir do agir comunicativo, o qual impedirá que os interesses pessoais se sobressaiam no processo comunicacional. Para que a deliberação vinda da esfera pública possa se tornar apta a formar a decisão estatal, é imprescindível, primeiro, a garantia da ampla participação e, depois, que essa participação se dê visando o bem de todos, não os interesses privados:

A democracia deliberativa implica uma tomada de decisões políticas baseada na troca de razões e argumentos, num processo em que todos os cidadãos participam, indo além dos seus interesses pessoais e pontos de vista, a fim de reflectir sobre o bem comum. Trata-se de articular formas de diálogo democrático que possam transformar as compreensões que os participantes têm de si mesmos, dos seus interesses e dos interesses dos outros, e desta forma criar as bases legítimas para um consenso democrático em torno das reivindicações em questão (SILVEIRINHA, 2005, p. 7).

A democracia deliberativa, portanto, permitirá que os cidadãos possam influenciar as tomadas de decisões estatais, construindo-as e influenciando-as diretamente:

A democracia deliberativa diz respeito a uma concepção política segundo a qual o sistema estatal deve se revelar poroso e influenciável pelos argumentos, temas e discursos de justificação engendrados em ações comunicativas ocorrentes na esfera pública, de modo que os fluxos comunicativos egressos do mundo da vida sejam capazes de legitimar a lógica sistêmica estatal que, assim, não se autonomiza ou se descola de modo hermético do mundo da vida (MACHADO, 2015, p. 236).

A ideia habermasiana de democracia deliberativa dialoga com a proposta do presente trabalho por se preocupar com a construção do processo de decisão participativo, com o procedimento por meio do qual ele é elaborado. A ideia de democracia deliberativa envolve a participação igualitária de todos os envolvidos no processo decisório de modo livre, desimpedido:

Na verdade, já não está em causa só o processo de decisão, mas o processo argumentativo que pode auxiliar a decisão. Esse processo envolve estender o debate

sobre princípios de justiça para além das esferas formais do Estado, alargá-lo à sociedade civil e a uma reflexão da opinião e da decisão política, identificando as condições que devem satisfazer os processos para que as exigências morais possam ser tidas em conta e realizadas na esfera política. A principal condição de realização da democracia reside em decisões assentes numa discussão argumentada aberta a todos os pontos de vista e orientada para a produção de um acordo, a partir de procedimentos de troca de razões sobre o que é justo. Defende-se, assim, que é possível chegar a decisões relativas a temas de preocupação colectiva, no interesse comum entre uma política de cidadãos livres e iguais, que sejam justas e obrigatórias. Para isso, é necessário que os processos de tomada de decisão incluam todos os afectados por um tema e pelos resultados legítimos que têm de representar um ponto de vista imparcial que se diz igual nos interesses de todos (SILVEIRINHA, 2005, p. 10).

A proposta de democracia deliberativa habermasiana e o conceito preliminar de esfera pública se mostram imprescindíveis para a apreensão da noção de participação popular no processo de tombamento. A importância dada às deliberações construídas pela sociedade civil, dentro das esferas públicas, torna as proposições de Habermas ainda mais relevantes e adequadas para o que aqui se propõe. O valor cultural do bem precisa ser aferido a partir de deliberações que não se submetam a questões subjacentes, como questões financeiras ou burocráticas:

A teoria do discurso conta com a intersubjetividade de processos de entendimento, situadas num nível superior, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas. Essas comunicações destituídas de sujeito – que acontecem dentro e fora do complexo parlamentar e de suas corporações – formam arenas nas quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca das matérias relevantes para toda a sociedade e necessitadas de regulamentação. O fluxo comunicacional que serpeia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação. Como no modelo liberal, as fronteiras entre “Estado” e “sociedade” são respeitadas; **porém, aqui, a sociedade civil, tomada como base social de esferas públicas autônomas, distingue-se tanto do sistema econômico, como da administração pública.** Dessa compreensão da democracia resulta a exigência normativa de um deslocamento de peso nas relações entre dinheiro, poder administrativo e solidariedade, a partir das quais as sociedades modernas satisfazem suas necessidades de integração e regulação (HABERMAS, 1997, p. 22, grifo nosso).

Dito isso, propõe-se, a seguir, uma comparação entre Honneth e Habermas, especialmente no que se refere aos seus pontos de convergência e divergência, para explicar o que os dois filósofos da Escola de Frankfurt têm em comum e como o recorte metodológico se mostra adequado.

### 3.5 Honneth e Habermas: convergências e divergências

A eleição de ambas as teorias supraexplanaadas se justifica por motivos já brevemente apontados. No entanto, é preciso demonstrar os porquês de tais escolhas, o modo como dialogam e como se distanciam, evidenciando, também, que suas divergências não prejudicam as construções aqui propostas.

Como dito no capítulo 2, ambos os autores compõem a Escola de Frankfurt e refletem os pensamentos da Teoria Crítica. Honneth, inclusive, parte das proposições trazidas por Habermas para construir a Teoria do Reconhecimento. Os dois estudiosos desenvolvem suas proposições dentro de um contexto social. Em Honneth, o reconhecimento somente se consubstancia na medida em que há um convívio intersubjetivo, socialmente constituído. O sujeito somente adquirirá as esferas de reconhecimento e as concepções positivas de si mesmo quando se expõe à convivência social, a qual, inclusive, pode começar na relação materna.

Já em Habermas, a ideia da racionalidade dialógica, seja ela estratégica ou comunicativa, somente se dará intersubjetivamente, entre os sujeitos comunicantes. Só é possível construir um diálogo quando o sujeito conversa com outro. A ideia da intersubjetividade perpassa ambas as teorias, o que demonstra a coesão entre elas.

Há autores que, no caso específico de Habermas, mostram como a ideia da construção de consensos, da linguagem, da racionalidade dialógica figura como um fenômeno de construção das identidades:

Os sujeitos humanos capazes de agir, de falar e de argumentar, não se individualizam de modo direto, através de um dispositivo genético (como é o caso dos animais), mas na medida em que passam a ser membros de uma comunidade de linguagem, partilhada intersubjetivamente, enquanto elementos de uma determinada comunidade linguística. Assim, no âmbito dos processos comunicativos de formação, as identidades do individual e do coletivo são coevas na sua constituição e preservação. Neste processo de formação através da linguagem, se formam e se mantêm duas identidades diferentes: a do eu singular, e a do coletivo, da intersubjetividade (LUBENOW, 2011, p. 61-62).

Analisando o possível diálogo existente entre as duas teorias, Luiz Philipe de Caux acredita que a escolha de Honneth pela teoria habermasiana pode ser justificada por ter sido ela a que mais se aproximou da ideia de consensos e valores comuns para a construção e análise dos pressupostos de dominação:

Desde o início, o que atrai Honneth na releitura habermasiana do materialismo histórico é que Habermas seria um dos poucos a trazer para a tradição crítica o pressuposto oriundo de Durkheim segundo o qual toda ordem social necessita, para

manter-se estável, do assentimento daqueles que a compõem com normas e valores comuns: [...] a adesão a esse compromisso de fundo parece ser o critério a partir do qual Honneth condena as teorias sociais de Horkheimer, Adorno e Foucault como padecentes de um déficit sociológico, e é por tomá-la como ponto de partida que Habermas se apresenta como o mais apto a acessar os recursos de normatividade social dos quais a teoria crítica precisaria se nutrir. A segunda das concepções do social de Habermas, a que provém da interpretação de Marx à luz do jovem Hegel, tiraria proveito desse pressuposto conservando a possibilidade de encarar com suspeita o assentimento à ordem social ao modo da crítica da ideologia que se sabe ela mesma atuante no interior de uma gramática normativa (CAUX, 2015, p. 55).

É perceptível que a Teoria Reconhecimento se constrói a partir de bases habermasianas, portanto, entende-se que uma teoria complementa os preceitos trazidos pela outra na medida em que as possíveis faltas de Habermas tentaram ser superadas por Honneth. Para construir suas elaborações, no entanto, Honneth faz algumas críticas à obra de Habermas. Caux afirma que:

No binômio sistema-mundo da vida, que estrutura sua teoria social, Habermas teria concebido duas esferas que efetivamente vieram a se separar no decurso do processo de racionalização social. Por um lado, a representação "concretista" de um mundo da vida integrado apenas pela coordenação da ação pela via da orientação ao entendimento mútuo sugere a sua independência e externalidade em relação à dominação e ao exercício do poder. Por outro, a representação igualmente "concretista" dos sistemas organizados internamente apenas por meios racionais com respeito a fins leva à ilusão de sua independência e externalidade em relação a processos comunicativos de formação de consenso. O "concretismo erroneamente localizado" de Habermas representa, com isso, a evolução social como um processo de racionalização em duas vias, creditando as patologias sociais e o prolongamento da situação de dominação a um conflito entre duas legalidades próprias, e não, o que Honneth considera mais realista, ao conflito efetivo entre grupos sociais em torno das normas que balizam a organização técnica da sociedade (CAUX, 2015, p. 55).

Outra pontuação que distancia Habermas de Honneth, e que se faz relevante destacar, diz respeito à concepção de sujeitos adotada pelo primeiro, a qual se distancia da proposta de Honneth:

[...] Honneth espera também poder reaver aquela pretensão que Habermas abandonara de reconectar a teoria à práxis, mas sem retornar às concepções idealistas de macrossujeitos da espécie humana ou de classes sociais que Habermas postulara como seu pressuposto, pois a luta por reconhecimento deveria ser concebida como tendo lugar entre grupos moralmente integrados (CAUX, 2015, p. 58).

Em que pese tais divergências, a Teoria do Reconhecimento não teria sido concebida se não fossem as contribuições feitas por Habermas. A adoção de pressupostos constitutivos será diferente entre os autores, já que um busca suprir o que entende ser faltoso no outro. Ademais, o objetivo final de Honneth era construir uma teoria que buscasse elementos



emancipatórios, analisando as lutas sociais. A proposta metodológica aqui construída não considera tais divergências relevantes, pois o que se buscou em cada uma das teorias não entra em choque com as críticas feitas por um autor ao outro. As críticas se baseiam essencialmente na análise dos processos de luta social que Honneth constrói. Exemplo claro se mostra na passagem abaixo, onde há uma análise do processo de dominação/luta por Honneth por meio de um comparativo com a esfera pública de Habermas:

[...] é à retomada desse programa, deixado prematuramente em aberto por Habermas, que Honneth encontra-se comprometido, ou seja, ao desenvolvimento de uma concepção de lutas sociais não ancoradas em uma definição estratégica da ação e das motivações do conflito. Ao propor uma teoria não instrumental do conflito, que escapa do modelo da teoria da escolha racional, ele evita reduzir a questão da luta ao agir estratégico, tal como aconteceria com Habermas. A teoria do conflito desenvolvida por Honneth se insere no cerne de sua discussão sobre esfera pública. A dinâmica da esfera pública aparece como resultado das lutas sociais causadas por motivos normativos e por reivindicações de reconhecimento. As lutas sociais se desenvolvem na medida em que os indivíduos ou grupos sociais se sentem lesados nas suas expectativas de reconhecimento. A estrutura da atividade comunicativa se funda sobre uma infra-estrutura normativa constituída por tais expectativas de reconhecimento (VOIROL, 2008, p. 50).

Para fundamentar a revisitação do instituto jurídico objeto deste trabalho, será levada em conta a ideia de reconhecimento nas três esferas e as ideias de racionalidade comunicativa. Não se busca, aqui, analisar uma luta emancipatória de elementos sociais de dominação, mas fundamentar a imprescindibilidade da participação e inclusão social nos processos de proteção patrimonial.

Em primeiro lugar, Habermas opera uma diferenciação entre interação e trabalho, entre uma ação prático-moral e comunicacional e uma ação instrumental de matriz técnica sobre o mundo. Uma tal diferenciação da ação será desenvolvida de maneira mais complexa na Teoria da ação comunicativa com as noções de sistema e mundo da vida. A racionalidade instrumental, que acompanha a dominação técnica sobre o mundo, não aparece mais desde então como a única forma de racionalidade: uma racionalidade está em curso nos atos de comunicação da vida cotidiana. Uma tal diferenciação comporta uma dupla vantagem. De um lado, ela autoriza Habermas a ver a obra da razão emancipatória nos atos comunicativos cotidianos – o que não era possível na versão anterior da Teoria crítica, segundo a qual a racionalidade instrumental, caracterizada pelo empreendimento do capitalismo e da administração técnica, passava por cima do universo dos atos comunicativos – e, de outro lado, ela permite identificar na atividade prática em curso uma esfera comunicativa que responde ao princípio kantiano de publicidade (VOIROL, 2008, p. 38).

Desse modo, o ponto principal de divergência entre os filósofos aqui estudados diz respeito à questão da luta social. Uma vez que tal questão não é objeto deste trabalho, o recorte metodológico realizado não prejudica as reflexões aqui propostas. Passa-se, portanto,

à análise do instituto do tombamento, a fim de que seja possível questionar, posteriormente, quais mecanismos de participação popular existem em sua regulamentação.

## 4 O TOMBAMENTO ENQUANTO PROCEDIMENTO

### 4.1 O Objeto de proteção do Direito do Patrimônio Cultural

Preliminarmente, é importante fazer um pequeno recorte sobre o que se protege em termos de Direito do Patrimônio Cultural. A Constituição da República, em seu Art. 216<sup>5</sup> (BRASIL, 1988), determina que os bens portadores de referência à identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira constituem o patrimônio cultural.

A dicção constitucional traz um mandamento genérico e abrangente que tem o objetivo de tentar abarcar o maior número possível de manifestações culturais existentes em nosso país. Mas não cabe a ela exemplificar e explicar o que se deseja, em última instância, proteger como elementos formadores da cultura brasileira. Trata-se de um papel a ser definido pela literatura jurídica e executado pela sociedade, como será explicado adiante. É sobre o que discorre Carlos Magno de Souza Paiva ao esclarecer que o rol trazido pelo Art. 216 supracitado é apenas exemplificativo e não taxativo:

O próprio Art. 216, apesar de taxativo, traz um leque de opções em aberto, de onde se depreende que a intenção do legislador constituinte, antes de ser, definir o que é ou não é bem cultural, é justamente não privilegiar ou excluir qualquer grupo ou meio de expressão capaz de representar os diversos componentes formadores da sociedade brasileira e, por essa razão, é que dizemos ser o rol do Art. 216 um modelo exemplificativo e não taxativo das possibilidades de consideração dos bens culturais (PAIVA, 2010, p. 30).

Definir o que é patrimônio cultural tornou-se um desafio para os estudiosos do tema. Francisco Luciano Lima Rodrigues adverte que essa conceituação deve perpassar outras searas do Direito:

A construção do conceito de patrimônio cultural abrange a abordagem de aspectos privatistas fundamentais, como o conceito de propriedade, e exige, também, uma verificação da forma de atuação do Estado na preservação da memória coletiva. Assim, evidencia-se inicialmente que a formulação de um conceito de patrimônio cultural, longe de ser tarefa fácil, importa em incursões a matérias afeitas ao direito privado, no caso o direito civil, assim como aos direitos constitucional e administrativo, ao direito público, portanto (RODRIGUES, 2018, p. 330).

---

<sup>5</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, 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, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Há também discussões quanto à terminologia a ser empregada para designar o que é patrimônio cultural. José Afonso da Silva alerta que a melhor expressão para designar os elementos componentes do patrimônio cultural da nação é “patrimônio cultural brasileiro”, uma vez que ela é mais abrangente e engloba as noções de um patrimônio cultural pertencente à União, aos Estados e aos Municípios, ou seja, a todos os entes federativos:

Patrimônio cultural brasileiro é a expressão jurídica que abrange não só o patrimônio cultural estabelecido pela União, mas também o estabelecido pelos Estados e Municípios. Se a Constituição falasse em patrimônio cultural nacional, então poder-se-ia entender que ela só estivesse mencionando o patrimônio cultural organizado pelo Governo Nacional (SILVA, 2001, p. 101).

O patrimônio cultural brasileiro, portanto, é composto pelo conjunto de bens culturais eleitos como representativos da cultura brasileira. A distinção realizada entre os termos “patrimônio cultural brasileiro” e “patrimônio cultural nacional” não se aplica quando se distingue os termos “cultura nacional” de “cultura brasileira”. É o que José Afonso da Silva também dispõe:

Contudo, se essa distinção pode e deve ser feita em relação ao patrimônio cultural, para entender que a Constituição, falando em patrimônio cultural brasileiro, quer amparar também os patrimônios culturais estaduais, municipais e do Distrito Federal, e não apenas o patrimônio cultural estabelecido pela União, cumpre lembrar que “brasileiro” e o “nacional” só são diferentes quando qualificam patrimônio cultural, não sendo pertinente a diferenciação quando qualificam cultura (art. 221, II, citado). “Cultura nacional” e “cultura brasileira” têm sentidos intercambiáveis. Por isso, tanto faz falar-se em edificação da cultura nacional como em edificação da cultura brasileira, com a observação, ainda, de que “cultura nacional” tem um valor universal precisamente porque insere a cultura brasileira num contexto diferenciado ou destacada da cultura estrangeira (SILVA, 2001, p. 78).

Componente da “cultura nacional” ou da “cultura brasileira”, o patrimônio cultural brasileiro é formado pelo somatório de bens culturais.

Feitas essas breves explanações sobre a terminologia aplicável ao patrimônio cultural, passa-se, agora, a explicar o que é o bem cultural e quais seus elementos. O bem cultural é constituído por dois elementos: seu aspecto físico, material, e seu valor, isto é, sua significância. Assim, o que efetivamente se tutela, por meio do tombamento ou de qualquer outro instrumento protetivo do patrimônio cultural, não é apenas sua materialidade física, sua estrutura, mas também sua significância, seu valor cultural:

Bem cultural é o valor e o significado que a comunidade atribui a um dado elemento da cultura, e antes mesmo de tornar-se objeto do Direito, ele já possui esse valor que é, inclusive, o alvo da tutela jurídica, não sendo possível compreender isso de modo hermético e distante do contexto e da função que os bens culturais assumem para uma dada comunidade (PAIVA, 2015, p. 88).

No mesmo sentido:

Por isso, quando se pensa em conservar esse patrimônio, é preciso ter em mente que o objetivo não pode ser simplesmente manter a dimensão material daqueles bens, mas sim manter os valores por eles representados. Afinal, vão ser aqueles valores que, em última instância, fazem com que aqueles bens sejam considerados parte do patrimônio cultural (CASTRIOTA, 2009, p. 43).

É possível destacar também outra distinção concernente ao tombamento, instrumento protetivo do bem cultural, que não se confunde com o bem físico em si. No processo do tombamento três instâncias podem ser visualizadas: o valor cultural a ser protegido, o suporte físico sobre o qual ele se materializa e o instrumento protetivo, o tombamento:

Obviamente que o suporte físico, em vários casos, será importante (porém não fundamental) para a proteção do bem cultural, mas ambos não se confundem. Portanto, o tombamento é um instrumento de tutela do suporte físico que visa proteger um significado cultural nele representado (PAIVA, 2015, p. 158).

Acompanhando o raciocínio, José Afonso da Silva dispõe que: “A essência do bem cultural consiste na sua peculiar estrutura, em que se fundem, numa unidade objetiva, um objeto material e um valor que lhe dá sentido” (SILVA, 2001, p. 26). Assim, o bem cultural é composto pelo valor, por sua significância, aquilo que ele expressa e representa para um certo grupo e a sua estrutura física, a materialidade sobre a qual esse valor se manifesta.

Necessário, portanto, que os operadores do Direito e gestores públicos procurem tutelar para além da estrutura física ou das manifestações culturais imateriais em si, considerando também o valor expresso por aquele bem ou aquela manifestação cultural. O que se protege, em última instância, não é apenas a estrutura física do bem, mas o seu valor, a mensagem que ele passa enquanto bem cultural. Entendendo-se os bens culturais compostos por essa dualidade de elementos, materialidade e significância, e tendo em vista os critérios elencados pelo Art. 216 *caput*, da Constituição Federal, para definir o que compõe o patrimônio cultural brasileiro, repete-se a pergunta feita por Silva:

Vimos acima que os bens que devem integrar o patrimônio cultural são os portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Fica, porém, a questão: como determinar esses bens, como demarcá-los precisamente, para que possam ser protegidos (SILVA, 2001, p. 115)?

A resposta para essa indagação passa pela conclamação da comunidade para esse processo de eleição. Uma vez que a própria Constituição, no Art. 216, §1º, dispõe que o “Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro” (BRASIL, 1988), a escolha desses bens culturais deve ser feita em conjunto com a comunidade. Elencar os bens componentes da cultura brasileira, e, por sua vez, representativos do “patrimônio cultural brasileiro”, seja ele de qualquer instância federativa, é tarefa de incumbência também da sociedade. Nesse sentido, José Eduardo Ramos Rodrigues afirma, sobre como eleger os bens a serem protegidos, que: “A chave para a resposta desta segunda questão está na atuação da comunidade que deve participar da preservação do patrimônio cultural em conjunto com o Poder Público, nos termos do §1º do art. 216 da Carta Maior” (RODRIGUES, 2012, p. 95).

Silva ainda analisa individualmente os termos “promover” e “proteger”, contidos no Art. 216, §1º, supracitado, e explica:

Promover o patrimônio cultural é formá-lo pela definição de quais bens devem integrá-lo. Proteger o patrimônio cultural é, além dessa definição, também exercer sobre o patrimônio constituído a vigilância, a fiscalização, as inspeções, reparos e conservação, para que os bens classificados, tombados, inventariados, registrados (os desapropriados que são tombados), não deterioreem (SILVA, 2001, p. 116).

Assim, tanto a promoção quanto a proteção do patrimônio cultural devem ser desempenhadas também pelas comunidades. Definir quais os bens merecem a tutela do Poder Público e exercer sobre eles um dever de tutela e resguardo são ações que, se realizadas em conjunto com o grupo social, tenderão a ter maiores efeitos e resultados compatíveis com ele. Independentemente de serem bens da “cultura nacional” ou da “cultura brasileira”, são todos componentes do “patrimônio cultural brasileiro” e não apenas do “patrimônio cultural nacional”.

É imprescindível trazer a comunidade para o processo de proteção patrimonial. Para além de cumprir o preceito constitucional do Art. 216, §1º, Constituição da República, a comunidade se mostrou como a verdadeira apta a eleger os bens ou manifestações que, de fato, refletem sua cultura, seus valores. Para que o processo se consubstancie de maneira

conexa com os valores da comunidade, ela precisa ser chamada tanto para promover como para proteger o patrimônio cultural.

#### 4.2 Os instrumentos protetivos do patrimônio cultural brasileiro

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos para a proteção do patrimônio cultural que podem ser segmentados em duas categorias básicas: instrumentos administrativos e instrumentos judiciais. Dentre os instrumentos judiciais, é possível citar a Ação Civil Pública, prevista no Art. 129<sup>6</sup>, inciso III, da Constituição da República e regulamentada pela Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985. O Art. 1º, inciso III, da referida Lei, prevê expressamente a hipótese de ajuizamento de Ação Civil Pública para a proteção de “bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (BRASIL, 1985).

Similarmente a essa modalidade de ação, também é possível o ajuizamento de Ação Popular para a proteção do patrimônio cultural. Essa é prevista no Art. 5º, LXXIII<sup>7</sup>, da Constituição da República e regulamentada pela Lei n° 4.717, de 29 de junho de 1985. Tal modalidade de ação concede a possibilidade de qualquer cidadão ingressar em juízo com o intuito de anular atos lesivos ao patrimônio cultural. Isso lhe reveste de um escopo maior de democratização e de inclusão social ao se comparar com a Ação Civil Pública, cujos legitimados ativos para ajuizá-la são compostos por órgãos representantes do Poder Público (tais como Ministério Público, Defensoria Pública, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), dos entes federados e de associações, conforme disposto no Art. 5º, da Lei de Ação Civil Pública.

Já na seara administrativa, para que se promova a proteção do patrimônio cultural brasileiro, a Constituição da República elenca, no Art. 216, §1º, instrumentos aptos para tal finalidade, como os registros, os inventários, a vigilância, o tombamento e a desapropriação, e outras formas de acautelamento e preservação. Apenas a título introdutório, o registro é a

---

<sup>6</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (BRASIL, 1988).

<sup>7</sup> Art. 5º, LXXIII: qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL, 1988).

modalidade protetiva do patrimônio cultural que recai sobre os bens de natureza imaterial<sup>8</sup>. Trata-se de um instrumento de proteção das manifestações culturais imateriais com o intuito final de protegê-las e resguardá-las. É regulamentado pelo Decreto-lei n° 3.551, de 4 de agosto de 2000, e pode ser definido como:

[...] registro é uma ação do Poder Público com a finalidade de identificar, reconhecer e valorizar as manifestações culturais e os lugares onde estas se realizam, os saberes e as formas de expressões dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, levando-se em consideração o binômio mutação-continuidade histórica do patrimônio cultural imaterial (TELLES, 2007, p. 51).

O inventário, por sua vez, é o instrumento de catalogação dos bens culturais, sejam eles de natureza material ou imaterial, públicos ou privados, que não possui regulamentação infraconstitucional. Por meio desse instrumento, é possível aferir e gerar levantamentos sobre quais bens culturais podem ser passíveis de ações de proteção e salvaguarda. Segundo Marcos Paulo de Souza Miranda:

Sob o ponto de vista prático o inventário consiste na identificação e registro por meio de pesquisa e levantamento das características e particularidades de determinado bem, adotando-se, para sua execução, critérios técnicos objetivos e fundamentados de natureza histórica, artística, arquitetônica, sociológica, paisagística e antropológica, entre outros. Os resultados dos trabalhos de pesquisa para fins de inventário são registrados normalmente em fichas onde há a descrição sucinta do bem cultural, constando informações básicas quanto a sua importância histórica, características físicas, delimitação, estado de conservação, proprietário etc (MIRANDA, 2008).

Já a vigilância é a prerrogativa do Poder Público de manter sempre sob sua guarda e vigia os bens tomados. Está prevista no Art. 20<sup>9</sup>, do Decreto-lei 25, de 30 de novembro de 1937. No que diz respeito à desapropriação figurar como instrumento protetivo do patrimônio

---

<sup>8</sup> O Brasil é signatário da Convenção de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial que dispõe, em seu Art. 2º, subitem 1, o que deve ser entendido como patrimônio cultural imaterial:

1. Entende-se por “patrimônio cultural imaterial” as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável (UNESCO, 2003).

<sup>9</sup> Art. 20. As coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-los sempre que fôr julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dobro em caso de reincidência (BRASIL, 1937).



cultural, haverá uma breve explanação nos próximos tópicos. Feito esses breves apontamentos, passa-se à análise específica do tombamento.

#### *4.2.1 O tombamento enquanto procedimento: instrumento de proteção do patrimônio cultural*

O tombamento aparece como um dos instrumentos hábeis à tutela e à promoção do patrimônio cultural brasileiro, também previsto no Art. 216, §1º, da Constituição da República. A finalidade do instituto é resguardar o aspecto material do bem cultural (resgatando a noção de que o bem cultural é formado por dois elementos centrais: materialidade física e significância), impedindo que o proprietário faça alterações que gerem uma perda da valoração do bem. É o que Alexandre Ferreira de Assumpção Alves dispõe: “Procura-se através da medida evitar que o proprietário faça alterações, ou mesmo destrua a coisa, eliminando vestígios de fatos, épocas, do interesse da sociedade, ou ainda as áreas de interesse paisagístico” (ALVES, 2008, p. 67). O professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro segue na conceituação:

O tombamento é um instrumento jurídico de proteção ao patrimônio natural e cultural. Quando uma pessoa é proprietária de um bem de valor para a cultura do país, o Estado pode intervir e sujeitá-la a um regime especial de tutela, usando de seu domínio eminente no cumprimento do dever de proteção à cultura (ALVES, 2008, p. 67).

Assim, o tombamento é classificado como uma das modalidades de intervenção do Poder Público nas propriedades privadas e tem como foco a proteção do patrimônio histórico e cultural (DI PIETRO, 2011). Ao lado do tombamento, existem outras modalidades de intervenção do Poder Público na propriedade privada, que, no entanto, não se voltam à guarda e preservação das características culturais e históricas. Tais modalidades são: as servidões administrativas<sup>10</sup>, as limitações administrativas<sup>11</sup>, as requisições administrativas<sup>12</sup>, a ocupação temporária<sup>13</sup> e a própria desapropriação.

---

<sup>10</sup> As servidões administrativas são modalidades interventivas na propriedade privada que impõem ao proprietário do bem um ônus de suportar algum tipo de restrição ao uso de fruição em prol da coletividade. É o caso, por exemplo, de fios transmissores de energia elétrica que atravessam o imóvel de determinado proprietário. Sobre esse imóvel, será imposto um regime de servidão administrativa para que essa passagem se efetive.

<sup>11</sup> As limitações administrativas, por sua vez, impõem obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados também visando um interesse comum e geral. É o caso, por exemplo, da obrigação imposta aos proprietários de imóveis de não construir acima de certa altura ou as obrigações impostas para a adoção de medidas de segurança ou sanitárias.

O tombamento possui inspiração e influência eurocêntrica, em específico, lusitana. Sua nomenclatura advém do “Prédio de São Jorge”, também conhecido por “Prédio do Tombo”, onde eram guardados os bens de importante relevo cultural e histórico de Portugal. Em que pese o país ibérico utilizar como instituto de proteção correlato ao tombamento a classificação, o Brasil importou tal designação e até o “*modus operandi*” de salvaguarda. Francisco Luciano Lima Rodrigues faz uma breve explanação sobre a origem lusitana do termo:

A expressão tombamento advém do direito português e tem significação de inventariar, arrolar ou inscrever nos arquivos do TOMBO. A história portuguesa conta que a palavra TOMBO foi utilizada por Dom Fernando, em 1375, para designar uma das torres da muralha que cercava Lisboa, tendo esta torre a função de guardar documentos (RODRIGUES, 2003, p. 33).

O instituto do tombamento pode resguardar bens de quaisquer naturezas: móveis, imóveis, materiais e imateriais, públicos ou privados, inclusive bens naturais, estes últimos, por equiparação, conforme dicção do Art. 1º, do Decreto-Lei 25/37 e seu §2º<sup>14</sup>. No entanto, a única exclusão que o Decreto faz é quanto às obras de origem estrangeira, nos termos do Art. 3º<sup>15</sup>, que não se incluem no patrimônio cultural nacional.

Sendo o tombamento uma das modalidades de intervenção do Poder Público na propriedade privada, a sua realização impõe ao proprietário (seja ele um bem público ou um bem privado) uma série de restrições ao seu uso e fruição. Essa é a razão de ser uma intervenção do Estado na propriedade privada. Ainda que o bem a ser tombado seja de titularidade pública, o ente federado que seja proprietário do bem também deverá observar e

---

<sup>12</sup> Art. 5º, XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano [BRASIL, 1988].

<sup>13</sup> A ocupação temporária se caracteriza pela utilização temporária de uma propriedade particular para fins de interesse público.

<sup>14</sup> Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos 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. [...] § 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana (BRASIL, 1937).

<sup>15</sup> Art. 3º Excluem-se do patrimônio histórico e artístico nacional as obras de origem estrangeira:

1) que pertençam às representações diplomáticas ou consulares acreditadas no país; 2) que adornem quaisquer veículos pertencentes a empresas estrangeiras, que façam carreira no país; 3) que se incluam entre os bens referidos no art. 10 da Introdução do Código Civil, e que continuem sujeitas à lei pessoal do proprietário; 4) que pertençam a casas de comércio de objetos históricos ou artísticos; 5) que sejam trazidas para exposições comemorativas, educativas ou comerciais; 6) que sejam importadas por empresas estrangeiras expressamente para adorno dos respectivos estabelecimentos.

Parágrafo único. As obras mencionadas nas alíneas 4 e 5 terão guia de licença para livre trânsito, fornecida pelo Serviço ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

respeitar as restrições impostas ao bem tombado. Portanto, no caso de bens públicos, ainda que não se possa dizer sobre uma intervenção direta na propriedade privada, a imposição de restrições e sua observância também subsistem.

Além disso, o ato do tombamento gera deveres para o proprietário do bem e para o Poder Público, que também deverá resguardar suas características físicas visando a manutenção do patrimônio cultural nacional:

O tombamento é, pois, uma forma única de intervenção administrativa na propriedade que implica encargos gratuitos positivos, negativos e permissivos, não somente para os administrados, mas também para o administrador que os obriga a uma série de compromissos voltados em prol do valor cultural que representa determinado bem edificado (PAIVA, 2010, p. 80).

O tombamento é regulamentado pelo Decreto-Lei nº 25, de 1937, também denominado vulgarmente de “Lei do Tombamento”. Por meio desse instituto, o Poder Público resguarda esse bem, suas características físicas, culturais e históricas. Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, através do tombamento, “[...] o Poder Público protege determinados bens, que são considerados de valor histórico ou artístico, determinando sua inscrição nos chamados Livros do Tombo, para fins de sujeição a restrições parciais” (DI PIETRO, 2011, p. 141). O ato final do tombamento de determinado bem é a sua inscrição em um dos Livros do Tombo.

No entanto, precedendo tal ato, existe um procedimento, um rito, a ser seguido para se tombar determinado bem. Os autores se dividem quanto à classificação do tombamento enquanto ato administrativo ou enquanto procedimento administrativo. Alguns deles sustentam ser um ato, ainda que precedido de um procedimento, é o caso de Carlos Magno de Souza Paiva: “O tombamento é um ato do Poder Público que declara o valor cultural de um determinado bem que, no entanto, deve ser precedido por um processo administrativo” (PAIVA, 2010, p. 80).

Por outro lado, também há autores na literatura jurídico-brasileira que dispõem sobre o tombamento, afirmando não se tratar de um ato administrativo, mas sim de um procedimento. Esse será o entendimento aqui adotado, para fins de construção do raciocínio proposto neste trabalho, como dispõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “É um procedimento administrativo, porque não se realiza em um único ato, mas numa sucessão de atos preparatórios, essenciais à validade do ato final, que é a inscrição no Livro do Tombo” (DI PIETRO, 2011, p. 141).

Assim, entendendo-se o tombamento enquanto procedimento e não enquanto um único ato, antes de compreender o caminho seguido até a inscrição do bem a ser tombado, é preciso entender quais as espécies de tombamento existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

#### *4.2.2 Espécies de tombamento e o procedimento a ser realizado até a inscrição do bem em um dos Livros do Tombo*

O recorte metodológico realizado nesta pesquisa diz respeito ao tombamento na seara administrativa. Importante ressaltar que há discussões na literatura jurídico-brasileira sobre a possibilidade dele se operar judicialmente e legislativamente também. Tais discussões serão brevemente elucidadas abaixo.

O tombamento realizado no âmbito administrativo é um instituto que se divide em três espécies básicas: o tombamento de ofício, previsto no Art. 5º<sup>16</sup>, do Decreto-Lei nº 25/37, o tombamento compulsório, disposto nos Artigos 6, 8, 9 e 10<sup>17</sup>, do Decreto-Lei nº 25/37, e o tombamento voluntário, disposto nos Artigos 6º e 7º, do mesmo diploma legal. Tanto o compulsório como o voluntário recaem sobre bens imóveis de propriedade particular, sejam de pessoas físicas ou jurídicas. O que os diferencia é a aquiescência, a concordância com o

---

<sup>16</sup> Art. 5º O tombamento dos bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios se fará de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas deverá ser notificado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, afim de produzir os necessários efeitos (BRASIL, 1937).

<sup>17</sup> Art. 6º O tombamento de coisa pertencente à pessoa natural ou à pessoa jurídica de direito privado se fará voluntária ou compulsoriamente.

Art. 8º Proceder-se-á ao tombamento compulsório quando o proprietário se recusar a anuir à inscrição da coisa.

Art. 9º O tombamento compulsório se fará de acordo com o seguinte processo:

1) o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por seu órgão competente, notificará o proprietário para anuir ao tombamento, dentro do prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, ou para si o quisér impugnar, oferecer dentro do mesmo prazo as razões de sua impugnação.

2) no caso de não haver impugnação dentro do prazo assinado, que é fatal, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará por simples despacho que se proceda à inscrição da coisa no competente Livro do Tombo.

3) se a impugnação for oferecida dentro do prazo assinado, far-se-á vista da mesma, dentro de outros quinze dias fatais, ao órgão de que houver emanado a iniciativa do tombamento, afim de sustentá-la. Em seguida, independentemente de custas, será o processo remetido ao Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que proferirá decisão a respeito, dentro do prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento. Dessa decisão não caberá recurso.

Art. 10. O tombamento dos bens, a que se refere o art. 6º desta lei, será considerado provisório ou definitivo, conforme esteja o respectivo processo iniciado pela notificação ou concluído pela inscrição dos referidos bens no competente Livro do Tombo.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, salvo a disposição do art. 13 desta lei, o tombamento provisório se equipará ao definitivo (BRASIL, 1937).

procedimento. O tombamento de ofício, por sua vez, se opera sobre bens de titularidade pública.

No curso do tombamento de ofício, o Poder Público elegerá, dentre os bens de uma dada comunidade, cuja titularidade seja pública, aqueles que ele entende serem revestidos de características que o valorem culturalmente. Feita a eleição, será notificada a entidade a qual ele pertencer, União, Estados, Municípios, Distrito Federal, seus respectivos órgãos ou a pessoa jurídica que estiver com a guarda do bem, nos termos do supracitado Artigo 5º. A partir do momento da notificação, os efeitos do tombamento passam a surtir. Posteriormente, o tombamento será registrado em algum dos Livros do Tombo. Segundo Di Pietro:

Pelo Decreto-Lei nº 25/37, o tombamento distingue-se conforme atinja bens públicos ou particulares. Quando incide sobre bens públicos, tem-se o tombamento de ofício, previsto no artigo 5º, que se processa mediante simples notificação à entidade a quem pertencer (União, Estado ou Município) ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada; com a notificação, a medida começa a produzir efeitos (DI PIETRO, 2011, p. 142).

Para que o tombamento voluntário se opere, o proprietário do bem requer que ele seja tombado ou ele concorda com a decisão administrativa de proteger o bem, conforme dicção do Art. 7º<sup>18</sup>, do Decreto-lei 25. Assim, voluntariamente, ou o bem é tombado a pedido do proprietário ou é tombado quando o Poder Público o elege como dotado de características culturais e históricas relevantes e o proprietário anui com o ato (mediante aquiescência da notificação). É o que José Cretella Júnior afirma: “Denomina-se voluntário ou espontâneo o tombamento sempre que o proprietário do bem solicita a prática do ato ou concorda com a notificação que lhe dá ciência do procedimento do poder público” (CRETELLA JÚNIOR, 1973, p. 53).

Por fim, o tombamento compulsório, previsto nos Artigos 6º, 8º, 9º e 10º do Decreto, se dará quando o proprietário se recusar a anuir com o tombamento do bem de sua propriedade. Assim, o proprietário receberá a notificação do tombamento e terá o prazo de 15 (quinze) dias para anuir com o procedimento ou, se quiser, impugná-lo, apresentando as razões. Decorrido o prazo, se não houver manifestação nenhuma por parte do proprietário, o

---

<sup>18</sup> Art. 7º Proceder-se-à ao tombamento voluntário sempre que o proprietário o pedir e a coisa se revestir dos requisitos necessários para constituir parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ou sempre que o mesmo proprietário anuir, por escrito, à notificação, que se lhe fizer, para a inscrição da coisa em qualquer dos Livros do Tombo (BRASIL, 1937).

bem será tombado e, conseqüentemente, inscrito em um dos Livros do Tombo. O professor da Universidade de São Paulo dispõe:

[...] denomina-se compulsório ou de ofício o tombamento, quando a iniciativa da inscrição do bem é do próprio Estado, impondo-se ao particular, mesmo contra sua vontade, a aceitação da medida com todas as implicações limitativas do uso pleno da propriedade. No segundo caso, o proprietário do bem tombado pode contestar o tombamento na via administrativa ou perante o judiciário (CRETELLA JÚNIOR, 1973, p. 53).

No curso de qualquer dessas modalidades, é necessário que haja manifestação do órgão técnico competente (que variará de acordo com a instância em que o processo se opera) para apreciação do valor cultural do bem. Dessa manifestação, arquitetos, historiadores, antropólogos e outros profissionais avaliarão as características do bem, através de pareceres e dossiês, ressaltando aquilo que o faz merecedor de tutela. Nesse sentido, em “qualquer das modalidades, tem que haver manifestação de órgão técnico que, na esfera federal, é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)” (DI PIETRO, 2010, p. 143). A manifestação de tais órgãos é relevante para a apreciação das características arquitetônicas e históricas merecedoras de proteção e que reflitam importantes traços da cultura brasileira. Ao lado dela, no entanto, deve existir a participação da comunidade, responsável por atribuir valor a esse bem de importância cultural, como se vem defendendo neste trabalho.

Essas são as modalidades administrativas do tombamento, objeto principal do presente estudo. No entanto, também se faz mister ressaltar as discussões na literatura jurídico-brasileira sobre a possibilidade do tombamento se operar também legislativamente, ou seja, pelo Poder Legislativo ou judicialmente, sendo emanada pelo Poder Judiciário.

No que diz respeito à possibilidade de se operar pelo Poder Judiciário o tombamento, há que se realizar uma primeira distinção entre a realização do tombamento em si e a apreciação de sua legalidade. Cretella Júnior, desde 1973, já elucidava que cabe ao Poder Judiciário apenas o controle da legalidade do ato do tombamento. O mérito administrativo - a casuística da eleição do bem, de sua valoração, o momento a ser realizado - cabe, apenas, à Administração, dentro do que se denomina por discricionariedade administrativa:

Levado perante o poder judiciário, o tombamento pode ser apreciado sob o aspecto da legalidade. Sobre o tombamento em si, o instante de concretizá-lo, a oportunidade ou conveniência da medida, não se manifestará, é claro, o judiciário, porque, neste ponto se exaure, de maneira inapelável, a atividade discricionária da administração. Mesmo reconhecendo o valor histórico ou artístico de um bem, a autoridade tem liberdade de tombá-lo, ou não, como tem a faculdade de escolher ocasião mais apropriada para a edição do ato. Até aqui, a discricionariedade (CRETELLA JÚNIOR, 1973, p. 66).

O Poder Judiciário tem, portanto, a prerrogativa de analisar a legalidade dos atos e procedimentos praticados pela Administração Pública, dentre os quais se inclui o ato administrativo do tombamento. Assim:

Como ato típico administrativo, o tombamento está sujeito ao controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário sobre todos os atos da Administração, inclusive este. Questões relacionadas ao vício no processo administrativo precedente, ou ao não cumprimento dos requisitos técnicos necessários para a apreensão do mérito cultural do bem em causa, bem como questões relacionadas ao desrespeito ao núcleo essencial do direito de propriedade, fruto de restrições graves impostas ao seu exercício, podem ser questionadas jurisdicionalmente tanto pela própria Administração Pública como por qualquer interessado (PAIVA, 2010, p. 118).

Divergindo de tais posicionamentos, Márcio Pestana, por sua vez, postula, contundentemente, a possibilidade da revisão do ato do tombamento quanto ao mérito pelo Poder Judiciário:

A propósito, uma vez aprovado o tombamento, pergunta-se: haverá possibilidade de revisão, desse ato administrativo, pelo Poder Judiciário? Entendemos que sim. Além de contar-se com a sua presença em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição, o tombamento, por se tratar de um ato administrativo vinculado, é passível, plenamente, de controle judicial, envolvendo legalidade, no que se refere ao núcleo da decisão tomada. E, também, claro, no que atina os sucessivos passos tomados ao longo do processo administrativo de tombamento, que deverá obedecer ao ditado das normas legais aplicáveis, assegurado aos interessados o devido processo legal, especialmente no que se refere à apresentação de eventuais divergências e objeções. O controle, portanto, da decisão administrativa, é indiscutível, pelo Poder Judiciário, que poderá, para tanto, inclusive, instalar ampla instrução probatória para, justamente, buscar fundamento apropriado a, adequadamente, convencer-se do acerto ou desacerto do ato administrativo em questão (PESTANA, 2015, p. 1054).

Por fim, no que diz respeito à possibilidade de realização do tombamento pelo Poder Legislativo, Pestana sustenta a possibilidade de tombar uma classe de bens proveniente de ato deste poder:

Realmente, para nós não haveria impedimento legal em que instrumento legal, proveniente do poder legislativo, promovesse a individualização de um determinado bem ou de um conjunto de bens declarando-os da classe dos tombados; tal equivaleria a uma disposição complementar ao conjunto normativo legislativo existente, de legitimidade indiscutível, posto que provinda da casa de representação popular, e, evidentemente, passível de controle judicial, especialmente no tocante à verificação dos motivos determinantes da sua edição. Claro que, às últimas, necessitará de ato administrativo instrumental correspondente, como, v.g., o consistente no ato de efetivamente tomar, ou seja, lançar no livro apropriado, as anotações e inscrições relativas ao bem em questão; contudo, o decisório, em si, envolvendo a declaração de tomar-se aquele determinado bem, declarando-o de matiz diferente dos demais, tanto que merecera a distinção tombatória, como dissemos, não vemos empeco que, em regime de exceção, provenha do poder legislativo (PESTANA, 2015, p. 1051).

Assim, apontadas as espécies de tombamento existentes e as discussões relativas ao tombamento por lei e por decisão judicial, necessário entender os efeitos que recaem sobre os bens tombados e, posteriormente o procedimento para se chegar ao ato final do tombamento.

#### *4.2.3 Efeitos decorrentes do tombamento*

O tombamento realizado sobre bens de titularidade pública ou privada faz incidir sobre eles um regime de proteção que restringe a propriedade limitando o uso, o gozo e a fruição desses bens, com o intuito de proteger as características físicas que os tornam merecedores de tutela. Di Pietro alega que, com o tombamento, “[...] o bem, ainda que pertencente a particular, passa a ser considerado bem de interesse público; daí as restrições a que se sujeita o seu titular” (DI PIETRO, 2011, p. 141).

No mesmo sentido, segundo Cretella Júnior: “Pelo ato administrativo do tombamento, concretizado, materialmente, no instante da inscrição no livro do tombo, o bem privado é objeto de uma série de restrições limitativas do direito de propriedade” (CRETELLA JÚNIOR, 1973, p. 1). Como se pode observar pela conceituação aqui trazida, o instituto reveste o bem de medidas restritivas do exercício de propriedade, mas não impeditivas de tal direito.

O proprietário do bem terá obrigações positivas, como realizar obras de conservação, e, nos casos de hipossuficiência financeira para tanto, deverá comunicar o Poder Público para



que ele realize sob suas expensas, conforme dispõe o Art. 19<sup>19</sup>, do Decreto-lei n°25. Além disso, há obrigações negativas, de abstenção por parte do proprietário. Segundo o Art. 18<sup>20</sup> do referido Decreto, o bem não poderá sofrer mutilações, destruições e demolições e nem poderá ser reparado, pintado ou restaurado sem prévia autorização do órgão competente. Sendo o bem público, este se encontrará revestido de cláusula de inalienabilidade, só podendo ser transferido à outra pessoa jurídica de direito público, conforme o Art. 11<sup>21</sup>. Por fim, ainda como efeito, a vizinhança do bem tombado também sofrerá limitações. De acordo com o Art. 18<sup>22</sup> do Decreto, não poderão ser feitas construções na vizinhança que reduzam ou impeçam a visibilidade do bem tomado.

O bem protegido pelo tombado também ficará sujeito ao poder de polícia do Estado, que poderá e deverá fiscalizá-lo constantemente a fim de assegurar a manutenção e a permanência, no tempo, das características físicas que o tornam relevantes para a cultura brasileira. Assim:

Inscrito, pois, o bem, no livro de registros, ou tomo, o Estado investe-se num direito subjetivo público, fundamentado no poder de polícia, de fiscalizar permanentemente a coisa tombada, zelando para que conserve seus característicos e, pois, impedindo que seja destruída, demolida ou mutilada, reparada, pintada ou restaurada, alienada (CRETELLA JÚNIOR, 1973, p. 56).

---

<sup>19</sup> Art. 19. O proprietário de coisa tombada, que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que a mesma requerer, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a necessidade das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pela mesma coisa.

§ 1º Recebida a comunicação, e consideradas necessárias as obras, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará executá-las, a expensas da União, devendo as mesmas ser iniciadas dentro do prazo de seis meses, ou providenciará para que seja feita a desapropriação da coisa.

§ 2º À falta de qualquer das providências previstas no parágrafo anterior, poderá o proprietário requerer que seja cancelado o tombamento da coisa (Vide Lei n° 6.292, de 1975).

§ 3º Uma vez que verifique haver urgência na realização de obras e conservação ou reparação em qualquer coisa tombada, poderá o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional tomar a iniciativa de projetá-las e executá-las, a expensas da União, independentemente da comunicação a que alude este artigo, por parte do proprietário (BRASIL, 1937).

<sup>20</sup> Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa (BRASIL, 1937).

<sup>21</sup> Art. 11. As coisas tombadas, que pertençam à União, aos Estados ou aos Municípios, inalienáveis por natureza, só poderão ser transferidas de uma à outra das referidas entidades.

Parágrafo único. Feita a transferência, dela deve o adquirente dar imediato conhecimento ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (BRASIL, 1937).

<sup>22</sup> Art. 18. Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, 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 ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto (BRASIL, 1937).

Todo esse rol de limitações imposto ao bem tombado levantou o questionamento a respeito da inviabilização do direito de propriedade pelo tombamento. A literatura jurídico-brasileira dividiu-se e há quem defenda que, caso as restrições impeçam o exercício do direito de propriedade, a figura protetiva deixa de ser o tombamento, passando a figurar uma verdadeira desapropriação do bem. É o que postula Di Pietro:

Se, para proteger o bem, o Poder Público tiver que impor restrição total, de modo que impeça o proprietário do exercício de todos os poderes inerentes ao domínio, deverá desapropriar o bem e não efetuar o tombamento, uma vez que as restrições possíveis, nesta última medida, são apenas as que constam da lei, nela não havendo previsão de qualquer imposição que restrinja integralmente o direito de propriedade (DI PIETRO, 2011, p. 141).

No mesmo sentido, Carlos Magno de Souza Paiva postula que, em casos extremos, nos quais as restrições são tais que inviabilizem o exercício do direito de propriedade, o Poder Público incorrerá em desapropriação indireta:

A desapropriação indireta figura, na verdade, como um ato ilícito praticado pela Administração. No caso dos bens culturais edificados, significa que o Poder Público impõe proibições e restrições graves à utilização normal de determinado bem, visando salvaguardá-lo, mas que acaba comprometendo seriamente, ou mesmo esvaziando, o seu conteúdo econômico. Obviamente, a conduta não encontra amparo legal e pode ser originada de ato, em princípio, tido como lícito. Entretanto, sentindo-se prejudicado, o expropriado pode acionar o poder judiciário em ação própria de desapropriação indireta e exigir o pagamento de uma justa indenização, mediante a transferência do domínio (PAIVA, 2010, p. 95).

Essas são as hipóteses nas quais a desapropriação poderá figurar como instrumento protetivo do patrimônio cultural. Passa-se, agora, à análise do procedimento que culminará no tombamento.

#### *4.2.4 Lei Federal nº 9.784/99: processo administrativo federal*

Entendendo-se o tombamento como um procedimento e não como ato, a partir dos preceitos trazidos por Di Pietro, o “tombamento efetua-se por meio de um procedimento, ou seja, de uma sucessão de atos preparatórios do ato final que é a inscrição do bem no Livro do Tombo”<sup>23</sup> (DI PIETRO, 2010, p. 143), é possível sustentar a aplicação ao referido instituto da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regulamenta o processo administrativo

---

<sup>23</sup> De modo análogo, o tombamento operado na instância estadual e municipal também estará sujeito às leis que regulamentam seus procedimentos em suas instâncias, caso existam.

federal. Assim, sendo o tombamento um procedimento, e não ato, ele está sujeito aos ditames da lei que regulamenta os procedimentos administrativos federais.

Já em 2010, Paiva, sustentava tal possibilidade, apesar de defender, diferentemente do que aqui se propõe, que o tombamento é ato administrativo e não procedimento, inclusive no caso de realização do tombamento pelo Poder Legislativo:

A Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, inclusive, estabelece que os preceitos daquela Lei também se aplicam aos órgãos do Poder Legislativo, quando no desempenho de função administrativa, ou seja, se o tombamento é ato (ou procedimento) que decorre da função administrativa exercida pelo Poder Executivo, estando autorizado o Poder Legislativo a realizá-lo, bastando observar os procedimentos próprios discriminados seja na “lei de tombamento” seja na “lei que regula o processo administrativo federal” para que seja válida a declaração de interesse cultural decretada por esse Poder (PAIVA, 2010, p. 81).

Por que, questiona-se, postular a aplicação da lei que regulamenta o processo administrativo federal para o tombamento? No bojo deste diploma legal, há a previsão de dois instrumentos de participação popular os quais podem ser utilizados como mecanismos de inclusão e reconhecimento das comunidades que vivem adjacientemente aos bens tombados. Esse será um raciocínio pormenorizado adiante, bastando, neste ponto, sustentar a aplicação desta lei também para o tombamento, especialmente quando considerado procedimento e não ato administrativo.

Por fim, uma vez que este trabalho propõe a revisitação do instituto do tombamento, é importante entender algumas peculiaridades específicas do Decreto-lei 25/37, responsável por regulamentá-lo.

#### 4.3 Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937: caminho percorrido até sua edição

O Decreto-lei 25/37, conhecido como “Lei do Tombamento”, teve sua edição no dia 30 de novembro de 1937, mesmo dia em que se instaurou o Estado Novo, governado por Getúlio Vargas. Em que pese os contornos ditatoriais do governo no qual o decreto começou a ter vigência, ele foi precedido de discussões e intensos estudos ainda no curso de governos que podem ser entendidos como democráticos. É o que Maria Coeli Simões Pires dispõe:

Esse Decreto-Lei, conquanto tenha sido fruto e instrumento da Ditadura de Vargas, do autoritarismo estatal, inegavelmente, resultou de aprofundados estudos, da sensibilidade de alguns políticos da época e das pressões dos intelectuais na busca da revalorização da cultura nacional e constitui-se em documento-chave da matéria. É ele verdadeiro somatório das experiências e contribuições das elites, assimiladas

ao longo de uma luta em favor da institucionalização da proteção ao patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico, além de ter introduzido a prática da limitação dos direitos patrimoniais em função de interesses sociais sem a consequência necessária de indenizar (PIRES, 1994, p. 37).

O Decreto-lei foi resultado dos anteprojetos de lei elaborados por Mário de Andrade e Rodrigo Melo Franco de Andrade, junto às ideias de Luis Cedro, Jair Lins e Wanderley Pinho. As ideias propostas por Mário de Andrade surgiram em um contexto de efervescência cultural, no curso do que se chamou à época de Modernismo:

O modernismo brasileiro foi um movimento cultural, artístico e literário da primeira metade do século XX, que se propunha como uma revolução artística, caracterizado pela libertação estética, a ruptura com o tradicionalismo e a valorização da cultura nacional. Todavia, sua influência foi para muito além do campo das artes, tendo grande influência no pensamento político da época. A Semana de Arte Moderna foi um marco importantíssimo para o movimento modernista. Inicialmente, se apresentou como um movimento antiburguês, apresentando novas ideias e conceitos artísticos, chamando a atenção para uma cultura eminentemente brasileira. Participaram da semana importantes intelectuais brasileiros, como Mário de Andrade, Oswald de Andrade, Plínio Salgado, Anita Malfatti e Heitor Villa-Lobos. A influência do movimento transcendeu o campo artístico. Vários participantes do movimento vieram, posteriormente, a assumir importantes cargos no governo, principalmente relacionados com a política cultural, dentre eles, o escritor Mário de Andrade, que foi o responsável pela elaboração de um anteprojeto para a criação de um serviço institucionalizado de proteção ao patrimônio (CUNHA; PAULO, 2018, p. 99).

No entanto, em razão do contexto ditatorial em que surgiu, o Decreto-lei pouco abarcou as propostas trazidas por Mário de Andrade, considerado vanguardista, modernista e grande defensor da cultura brasileira:

O Decreto-lei n. 25 não é fiel ao anteprojeto de Mário. Não escapou aos teóricos e articuladores do Estado Novo o perigo representado pela iniciativa paulista em seu sentido de democratização da cultura, principalmente uma cultura imaterial representativa de etnias que tinham no Brasil o seu lugar geográfico e que atrapalhavam das mais diversas formas seu projeto nacionalista. Basta ver que nada foi feito em função do índio ou do negro, ou mesmo da cultura ligada ao sindicalismo anarquista dos operários italianos em São Paulo, até que essas questões fossem recentemente recolocadas. Como também não escapou a esses mesmos teóricos, conhecedores que eram das técnicas fascistas de propaganda, a função do bem cultural material, no duplo sentido de cooptar elites dominantes proprietárias ou de passado ligado a esses bens ou de utilizar a função teatral da monumentalidade arquitetônica transformada em símbolo da pátria (SALA, 1990, p.25).

A Constituição da República de 1988, no entanto, traz uma proposta de patrimônio cultural mais próxima daquilo que Mário de Andrade desejava. Isso, porque o Art.216, da Constituição, considera como patrimônio cultural um rol extenso de manifestações, as quais englobam, inclusive, o patrimônio paleontológico e arqueológico, por exemplo. A

Constituição da República está, assim, um passo além do que o Decreto em termos de abrangência e até do que se considera patrimônio cultural no Brasil. Prova disso é a desnecessidade da realização de tombamento para que um bem integre o patrimônio cultural, como se passará a analisar a seguir.

A proteção do bem patrimonial se dá com a declaração de sua relevância cultural, histórica, paisagística e com sua inscrição em algum dos livros do Tombo. É o que preleciona o artigo 1º, §1º<sup>24</sup>, do referido diploma legal (BRASIL, 1937). A legislação não fixa os critérios que deverão pautar a eleição dos bens de relevo para o patrimônio cultural. Nesse sentido:

É de observar ainda que, conquanto estabelecidos alguns pressupostos científicos mínimos de caracterização dos bens para o efeito de sua integração ao patrimônio cultural, o reconhecimento desse caráter se dá mediante juízo de valor, a partir do embasamento histórico e senso dos fatores artístico-culturais. E nem sempre esse juízo é objetivo, traduzido como função do conhecimento, formulado independentemente do desejo e da vontade do sujeito judicante, sendo avaliado muitas vezes segundo padrões subjetivos (PIRES, 1994, p. 89).

A única exigência feita pelo dispositivo em apreço (Art. 1º, §1º, Decreto-lei 25/37), para que o bem componha o patrimônio cultural da nação, é a realização da sua inscrição nos livros do Tombo, ou seja, é preciso tomba o bem para que ele seja considerado integrante do patrimônio cultural brasileiro.

Porém, o §1º, do Art. 1º, não foi recepcionado pela Constituição da República de 1988, que não exige quaisquer condicionantes protetivas para que determinado bem goze de valor cultural. Pelo contrário, basta que o bem possua alguma referência à identidade, memória ou ação dos grupos formadores da sociedade para que já se constitua como patrimônio cultural. Assim:

Este dispositivo, que exigia a inscrição nos Livros do Tombo para que os bens passassem a integrar o patrimônio cultural nacional não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que no art. 216, §1º, estabelece: § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. Assim, vários são os instrumentos de proteção ao patrimônio cultural, sendo o tombamento apenas um deles e não mais o único. Desta forma, descabido exigir-se a inscrição de um

---

<sup>24</sup> Art. 1º Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos 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.

§ 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

determinado bem em um dos Livros do Tombo para considerá-lo integrante do acervo de bens culturais merecedores de tutela. Com efeito, a ação de salvaguarda do patrimônio cultural do Brasil não se confunde mais com a mera aplicação do tombamento (MIRANDA, 2014, p. 9).

Por ser um entendimento consolidado, doutrinariamente e jurisprudencialmente, abaixo uma decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul corroborando tal entendimento:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONDENÇÃO À OBRIGAÇÃO DE RECUPERAÇÃO E PRESERVAÇÃO DE IMÓVEL DE VALOR HISTÓRICO E CULTURAL. LIMINAR. SUSPENSÃO DA OBRA. TOMBAMENTO. INEXISTÊNCIA. IRRELEVÂNCIA. O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação (art. 216, § 1º da CF). Indiscutível, portanto, que ao Município de São Leopoldo cabe a proteção e conservação de prédios de valor histórico e cultural, existentes no seu território, **independente de estarem inventariados como tal no livro tomo**. Aliás, isto motivou a demanda contra si. A finalização da obra no prédio onde se discute seu valor para receber a proteção legal, acabará por descaracterizá-lo, provocando dano irreparável. Justificada, portanto, a suspensão da obra, com base no art. 273, I do CPC, até o julgamento da demanda ou a realização de prova técnica, visando apurar as reais características do prédio. Agravo desprovido. (Agravo de Instrumento Nº 70054001755, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 11/09/2013) (TJ-RS - AI: 70054001755 RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 11/09/2013, Vigésima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 26/09/2013, grifo nosso).

Com o mesmo posicionamento:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL - APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA - ATO DE AUTORIDADE MUNICIPAL QUE NEGOU ALVARÁ PARA DEMOLIÇÃO DE IMÓVEL CADASTRADO COMO DE VALOR HISTÓRICO E ARQUITETÔNICO - EDIFICAÇÃO PERTENCENTE AO GRUPO "ARQUITETURA DE IMIGRAÇÃO ALEMÃ" - TOMBAMENTO A SER EFETIVADO - PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARQUITETÔNICO E CULTURAL DA SOCIEDADE BLUMENAUENSE - PREVALÊNCIA SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE - DEMOLIÇÃO NÃO AUTORIZADA - DENEGAÇÃO DA ORDEM. "A identificação do valor cultural de um bem não emerge de mera criação da autoridade, posto que ele já tinha existência histórica no quadro da sociedade" (MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 265). Assim, a defesa do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural não necessita de qualquer ato administrativo para o seu exercício, daí porque basta o cadastro do imóvel como tal para impedir a demolição da edificação, **independentemente de tombamento** (TJ-SC - MS: 102033 SC 2009.010203-3, Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 02/12/2009, Quarta Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível em Mandado de Segurança n., de Blumenau, grifo nosso).

Assim, o Decreto-lei, principal norma infraconstitucional regulamentadora do tombamento, mostra-se defasado em relação às reflexões atuais sobre o tema. Apesar de sua importância como instrumento legislativo apto a garantir a proteção dos bens culturais da nação, é preciso revisá-lo e revê-lo. A imprescindibilidade do tombamento para que um bem componha o patrimônio cultural está ao lado das discussões existentes na literatura jurídico-brasileira sobre a natureza jurídica do tombamento.

Feito tais apontamentos, nota-se que em nenhuma das espécies de tombamento, nem no curso do seu procedimento, o ato de valorar e eleger os bens a serem protegidos incluem a comunidade. A eleição se consubstancia em atos que vêm de fora para dentro, de cima (do Poder Público) para baixo, cabendo única e exclusivamente ao Poder Público fazer a eleição do que deve ser protegido. Como se viu, vale lembrar, o ato de tomar um bem gera dispêndios para o proprietário ou para o Poder Público, na medida em que faz nascer o dever de manutenção e preservação das características do bem. Assim, para além das discussões sobre o valor cultural do bem emergir de valores sociais, o procedimento do tombamento gera impactos diretos, e até financeiros, aos proprietários. Desse modo, mais que relevante se mostra trazer a comunidade para dentro desse procedimento.

No entanto, a proposta epistemológica do tombamento atual vai de encontro ao preceito constitucional do art. 216, §1º, CF, não consubstanciando a ideia de democracia deliberativa habermasiana e não incluindo a comunidade. Além disso, como apresentado no início deste tópico, o objeto de proteção do patrimônio cultural não diz respeito aos aspectos físicos do bem em si, sua materialidade, estrutura física, mas aos significados, aos valores culturais daquele bem que são merecedores de salvaguarda e que devem ser protegidos para serem transmitidos às demais gerações. E essa significância emerge de um grupo social. A epistemologia atual do procedimento do tombamento não tem, portanto, nenhum instituto de inclusão social ferindo diretamente o preceito constitucional do Art. 216, §1º, e demandando sua revisitação e revisão do seu procedimento. Esse é o objetivo central deste trabalho.

Para construir essa revisitação, parte-se da análise do estudo de caso do distrito de Miguel Burnier, localizado no município de Ouro Preto, em Minas Gerais, o qual enfrenta uma crise de representatividade comunitária acirrada que tem colocado em xeque a proteção dos bens patrimoniais da localidade. A casuística do distrito tornou-se um desafio para os operadores do Direito que lidam diretamente com o caso e, principalmente, um laboratório a céu aberto para o estudo que aqui proposto. Passa-se, portanto, à apresentação do distrito de Miguel Burnier.

## **5 MIGUEL BURNIER: OCULTAÇÃO, PATRIMONIALIZAÇÃO E SEGREGAÇÃO IDENTITÁRIA**

### 5.1 O distrito de Miguel Burnier: da opulência à decadência

Preliminarmente, é relevante esclarecer os motivos pelos quais optou-se, nesta pesquisa, estudar a casuística do distrito de Miguel Burnier. No curso da pesquisa, foram identificados inúmeras investigações e procedimentos em curso no Ministério Público da comarca de Ouro Preto versando sobre o distrito. A título exemplificativo e introdutório (que será adiante pormenorizado), foram identificados 9 (nove) Inquéritos Cíveis em tramitação na 4ª Promotoria de Justiça, cuja tutela é, também, sobre Patrimônio Histórico e Cultural, versando, apenas, sobre o patrimônio cultural do distrito de Miguel Burnier. Preliminarmente, esse já é um indicativo da existência de uma preocupação latente do Poder Público com o distrito. Além disso, na 3ª Promotoria de Justiça, no curso da pesquisa, constatou-se a existência de dois procedimentos denominados Notícias de Fato, que visavam a apurar a regularidade da Associação de Moradores do distrito de Miguel Burnier (que também será adiante abordada). Tal fato também chama a atenção para a representatividade do distrito. A casuística do distrito, portanto, evidenciada pela existência de inúmeras investigações, que retratam esforços constantes do Poder Público no distrito, foi o fato predominante para a eleição do distrito como exemplo a ser abordado pela pesquisa. Estudos aprofundados realizados no curso do trabalho demonstraram que Miguel Burnier trata-se de um exemplo claro da crise de reconhecimento entre bens culturais e comunidades. Miguel Burnier figura como um alerta para a importância do envolvimento do grupo, da comunidade no processo de eleição e proteção de bens culturais. Passa-se agora a explicar a trajetória do distrito e sua relevância em termos de bens culturais.

Inicialmente, importante se faz ressaltar que há poucos documentos e livros históricos específicos sobre o distrito de Miguel Burnier. O próprio Dossiê de Tombamento do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier aponta a falta de estudos sobre o distrito em si: “A importância histórica de Miguel Burnier no contexto do Termo e Município de Ouro Preto nunca foi devidamente estudada. Obras específicas a respeito são praticamente inexistentes. O que existe são citações aqui e acolá, esparsas” (OURO PRETO, p. 98, 2010). No entanto, as dinâmicas socioeconômica e cultural do distrito vêm se tornando alvos da atenção da



sociedade civil organizada, de órgãos públicos e de pesquisadores pelos motivos que serão elucidados especificamente no subtópico 5.2.

Uma das bases bibliográficas utilizada para estruturar este subtópico foi pautada no livro *Miguel Burnier: Marcas Históricas*, publicado e organizado pela empresa Gerdau, como cumprimento de uma das condicionantes ambientais para a exploração mineral no distrito. Apesar do estudo aqui feito passar por certos embates entre a comunidade e a empresa, a utilização do livro não desabona as argumentações aqui suscitadas, uma vez que a obra é riquíssima e fundamental para a propagação da história do distrito.

O distrito de Miguel Burnier integra a zona rural do município de Ouro Preto, no Estado de Minas Gerais, do qual faz parte. Em que pese sua localização ser em área essencialmente rural, o distrito abrigou, e ainda abriga, processos industriais intensos. A singularidade do local abrange também outros aspectos: a trajetória socioeconômica de Miguel Burnier intercala períodos de grande desenvolvimento econômico e aumento populacional intenso com períodos subsequentes de decadência e intenso êxodo populacional. Entre esses momentos de decadência e opulência, em razão das jazidas minerais existentes, observa-se a instalação de empresas siderúrgicas e o seu posterior fechamento. Algumas das siderúrgicas ali instaladas foram: a Fábrica Patriótica, a Usina Wigg e a Siderúrgica de Barra Mansa. Atualmente, operam na localidade a empresa Gerdau S.A e a empresa Vale S.A.

O distrito, inicialmente batizado como São Julião, localiza-se na região anteriormente denominada como Rodeio ou Rodeadouro de Itatiaia. Encontra-se a aproximadamente 52 km<sup>25</sup> da sede do município de Ouro Preto e possui um vasto acervo de bens patrimoniais que guardam as memórias do desenvolvimento e da modernização da localidade. Ele compõe um dos treze distritos do município de Ouro Preto, integrando a região do denominado Quadrilátero Ferrífero, localidade destacada no Estado em razão de sua riqueza mineral. Dentre todos os distritos, Miguel Burnier é o que se encontra mais distante da sede de Ouro Preto, situando-se, inclusive, mais próximo de outros municípios, como Congonhas, cuja distância é de aproximadamente 25 km, e Ouro Branco, cuja distância é de aproximadamente 26 km<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Dados coletados do Google Maps, na modalidade “Rotas”: a distância entre o centro de Miguel Burnier e o centro do Município de Ouro Preto, especificamente da Praça Tiradentes, foi de 44,3 km, no menor percurso, e de 57,9 km, no maior percurso.

<sup>26</sup> Dados coletados do Google Maps, na modalidade “Rotas”. Apontou-se que a distância entre Miguel Burnier e o centro de Congonhas é de 24,5 km e de Miguel Burnier até o centro de Ouro Branco, 25,5 km.

**Figura 1 - Distâncias entre o distrito de Miguel Burnier e o centro de Ouro Preto**



Fonte: Google Maps

O início da exploração do ferro na região de Miguel Burnier se deve a Wilhelm Ludwig von Eschwege, conhecido por Barão de Eschwege. Ele foi responsável pela instalação da Real Fábrica de Ferro Patriótica na região, a primeira indústria de ferro instalada no Brasil, em 1811. Assim, a mineração industrial no Brasil nasce no distrito de Miguel Burnier, o que demonstra a relevância da localidade para a história nacional. Miguel Burnier é o berço da siderurgia no Brasil:

Com a vinda da Família Real para o Brasil em 1808, houve maior liberdade administrativa e empreendedora. Um dos anseios era a descoberta de novas riquezas no subsolo de Minas Gerais. Entre os cientistas que atuaram neste tipo de pesquisa estava o Barão de Eschwege, que, após profundos estudos, inaugurou em 1811 a Fábrica de Ferro Patriótica, em terras de São Julião, importante marco na história da siderurgia do país (OURO PRETO, 2010, p. 104).

O nome “Patriótica” é uma homenagem ao pioneirismo e ao empreendedorismo de Eschwege, que trouxe a técnica da siderurgia para o Brasil à época:

E por que Patriótica? Certamente, por conta da coragem, da vontade e talvez mesmo do amor de um viajante a um torrão estrangeiro, a uma nova origem possível, a um constante começar. [...] Fábrica Patriótica, talvez, pela austeridade típica de um engenheiro ou pela simplicidade de quem domina o ofício e não se importa em multiplicar seu saber, dividindo seu conhecimento, perpetuando a técnica (PINHO; NEIVA, 2012, p. 16).

A Fábrica Patriótica foi uma referência para as outras instalações siderúrgicas do Estado de Minas Gerais. Os conhecimentos de Eschwege foram essenciais para o desenvolvimento da exploração mineral no Estado. Tratava-se de um projeto piloto, pioneiro no Brasil, que iniciou o processo de mineração no país: “A Fábrica Patriótica, como uma planta piloto em uma época que experimentar era a alternativa para a falta de tecnologia, realizou diversos testes para a adaptação dos processos de fundição industrial em pequenas forjas” (PINHO; NEIVA, 2012, p. 62). Em outras palavras: “Essa forja serviu de modelo para a construção de outras fábricas na capitania, sendo Eschwege uma espécie de instrutor dos ensinamentos básicos para que fossem difundidas forjas de ferro” (PILÓ; SCHARLÉ; BAETA, 2012, p. 152).

A instalação da Fábrica Patriótica conduziu à formação de um pequeno núcleo urbano em seu entorno, onde surgiu o distrito de Miguel Burnier. Pinho e Neiva afirmam que “com o início da produção em escala industrial, em dezembro de 1812, surgiu no entorno da Usina Patriótica um núcleo formado por poucas casas: uma do administrador, outras ocupadas pelos trabalhadores livres, além das senzalas dos escravos” (PINHO; NEIVA, 2012, p. 63). O nascimento do distrito de Miguel Burnier coincide com o surgimento da siderurgia no Brasil. Por isso, seus bens culturais, resquícios de um período de desenvolvimento econômico e industrial do país, mostram-se tão relevantes para a história nacional. Miguel Burnier e seus bens culturais guardam o berço da siderurgia brasileira e todo o modo de vida que o norteou.

Instaladas as estruturas da Fábrica Patriótica, era necessária mão de obra para o trabalho no local. Inicialmente, foi utilizado o trabalho livre. No entanto, posteriormente, Eschwege optou pelo emprego da mão de obra escrava: “Após tentativas infrutíferas de fazer a fábrica funcionar com trabalhadores livres, decidiu-se pelo aluguel de escravos” (PINHO; NEIVA, 2012, p. 67). A mão de obra foi um dos entraves à continuidade da Fábrica ao lado dos problemas quanto ao escoamento da produção e ao recebimento de carvão, já que, à época, ainda não havia ferrovias locais. Assim, em razão dessas questões de logísticas, as quais dificultavam a continuidade do empreendimento, a Fábrica foi desativada em 1822 com o retorno do Barão de Eschwege para a Europa (OURO PRETO, 2010, p. 105).

Com o seu fechamento, as estruturas da fábrica sucatearam em razão da não utilização. A representatividade e o valor histórico-cultural de suas estruturas, que guardam o berço da siderurgia nacional, permaneceram ao longo do tempo. Até que, em 1938, o Instituto do

Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, IPHAN, promoveu o tombamento das ruínas da Fábrica Patriótica, a nível federal, com sua inscrição no Livro Histórico, sob o número 072<sup>27</sup>.

Posteriormente, no distrito de Miguel Burnier foi construída a Estação Ferroviária de São Julião, atualmente denominada Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier. Inaugurada em 1887, compunha um dos braços da Estação Ferroviária Central do Brasil, responsável por interligar o Rio de Janeiro, capital brasileira à época, a Ouro Preto, até então capital mineira (MINAS GERAIS, 2011, p. 1). A Estação Ferroviária recebeu o nome do engenheiro responsável pela obra, Miguel Noel Nascentes Burnier. Mais tarde, o distrito deixa de ser chamado de São Julião para receber o nome do engenheiro, Miguel Burnier. A Estação Ferroviária se torna um atrativo de crescimento populacional do distrito:

Aos poucos, a área de crescimento da região foi se deslocando para as proximidades da estação ferroviária. Levas de migrantes e imigrantes se estabeleceram no novo povoado que começava a se formar em São Julião. A população, que antes estava esparsa pelo enorme território do Rodeio, Chiqueiro e Papa-Cobras começou a se aglutinar em ponto estratégico (OURO PRETO, 2010, p. 107).

Em 1897, é instalado no distrito, por iniciativa de Carlos da Costa Wigg, outro empreendimento siderúrgico de grande porte: a Usina Wigg. A sua instalação inaugurou o segundo momento de grande desenvolvimento socioeconômico do distrito de Miguel Burnier. Carlos Wigg foi uma importante figura para a história do distrito. Wigg ficou sob a direção geral de Carlos da Costa Wigg por quase quatro décadas (NEVES, 2012), sendo uma das grandes referências em siderurgia no Brasil.

Além de Carlos Wigg, sua esposa, Alice Wigg, também desempenhou papel de destaque para o distrito de Miguel Burnier, em especial sobre a vida cultural-religiosa do distrito. Com o crescimento da localidade em torno da atividade siderúrgica, bem como da Estação Ferroviária recém-instalada, e com a conseqüente chegada de inúmeros moradores no local, Alice Wigg empreendeu ações para a promoção da vida cultural e religiosa no distrito. Ela tomou a iniciativa de construir igrejas e promover eventos religiosos na localidade: “A vida dos trabalhadores da Usina Wigg nas primeiras décadas de seu funcionamento, sob a tutela dupla de Alice Wigg e da Igreja Católica, foi marcada pela vida religiosa como centro da vida social” (NEVES, 2012, p. 127). Como exemplo dessas ações, tem-se a reconstrução

---

<sup>27</sup> Informações coletadas do site do IPHAN:

<[http://portal.iphan.gov.br/ans.net/tema\\_consulta.asp?Linha=tc\\_hist.gif&Cod=1370](http://portal.iphan.gov.br/ans.net/tema_consulta.asp?Linha=tc_hist.gif&Cod=1370)>. Acesso em 31 jul. 2018.

da Capela de São Julião para atender o número de trabalhadores que aumentava constantemente:

Essa segunda capela de São Julião, pronta em 1880, foi o único templo nas proximidades da comunidade durante 15 anos. Pelas suas modestas dimensões, não conseguiu acomodar o número de trabalhadores e suas famílias, que aumentaram ano a ano, alcançando uma quantidade significativa por volta de 1898. D. Alice Wigg, em contato com os clérigos locais, levantou a possibilidade de se erguer um templo maior. Contudo, após discutirem as possibilidades, ficou acertado que o melhor seria mesmo reerguer a antiga capela de São Julião, que já era uma referência local (NEVES, 2012, p. 128).

A Capela de São Julião, posteriormente, foi rebatizada como Igreja Nossa Senhora de Calastróis em razão da proximidade que guarda com o ribeirão de Calastróis e a mata de Calastróis (NEVES, 2012, p. 129). A Igreja figura como um dos bens patrimoniais de destaque do distrito de Miguel Burnier, tombada pelo município de Ouro Preto em 2010<sup>28</sup>.

O conjunto urbano do distrito de Miguel Burnier se formou em torno da Estação Ferroviária, da Usina Wigg e as diversas igrejas. Eles compuseram, pelo período em que estiveram ativos, importantes referenciais na economia brasileira como um todo: “A Usina Wigg, junto com a Estação Ferroviária de Miguel Burnier, foram os grandes responsáveis por alimentar o Brasil em suas necessidades siderúrgicas durante a 1ª Guerra Mundial, início do século XX, período em que o mundo se fechou na exportação de ferro” (PILÓ; SCHARLÉ; BAETA, 2012, p. 159). O historiador Marcus Duque Neves resume os reflexos habitacionais da inauguração da Estação Ferroviária, bem como as operações relativas à siderurgia local:

Outras festas se sucederam e logo a estação de São Julião era um ponto de parada dos mais importantes. Surgiram hotéis, bares/café e restaurantes. Era comum que passageiros da ferrovia dormissem ali, vindos em trens que chegavam tarde da noite. Em 1888, com os trilhos da estrada de ferro Pedro II já em Ouro Preto e Itabira do Campo, a Usina Esperança é fundada pelo comendador Carlos Wigg e sócios. Vendem-na logo, após a Proclamação da República, para a Companhia Forjas e Estaleiros, do Rio de Janeiro. Decide o comendador Wigg fundar outra usina, agora no entroncamento da estrada de ferro D. Pedro II em São Julião, na estação de Miguel Burnier (NEVES, 2012, p. 116).

A Usina Wigg não foi a única empreitada siderúrgica de Wigg, que já havia construído a Usina Esperança, em Itabira do Campo, hoje, Itabirito (NEVES, 2012, p. 132), a qual se

---

<sup>28</sup> O tombamento da Igreja Nossa Senhora de Calastróis foi feita a nível municipal e as informações constam no site da Prefeitura Municipal de Ouro Preto: [http://ouropreto.mg.gov.br/static/arquivos/menus\\_areas/rela-o-de-bens-tombados-e-registrados-em-ouro-preto.pdf?dc=711](http://ouropreto.mg.gov.br/static/arquivos/menus_areas/rela-o-de-bens-tombados-e-registrados-em-ouro-preto.pdf?dc=711).> Acesso em nov. 2018.

tornou, inclusive, uma das pioneiras do Brasil com revestimento interno de tijolos refratários em seu alto-forno<sup>29</sup>. Assim:

O comendador Carlos da Costa Wigg, juntamente com Joseph Gerspacher, filho de Albert Gerspacher, construiu ainda a Usina Wigg, em Miguel Burnier. As Usinas Wigg e Esperança foram, então, os dois únicos empreendimentos de porte a atingirem o século XX. Os experimentos iniciais proveitosos, feitos na Usina de Esperança fizeram com que, em 1893, fosse montada a Usina Wigg, próxima a Ouro Preto, na estação de Miguel Burnier, tendo sido inaugurada em 14 de setembro de 1893 (PILÓ; SCHARLÉ; BAETA, 2012, p. 157).

Indubitavelmente, a inauguração da Estação Ferroviária de Miguel Burnier constituiu importante fator para a instalação da Usina Wigg no distrito. Abrigando uma das mais modernas ferrovias à época, além das jazidas minerais locais, o distrito atraiu, novamente, empreendimentos siderúrgicos de grande porte. É o que ressalta o Dossiê de Tombamento do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier:

Com facilidade de acesso, dotada de uma moderna ferrovia, era realmente só questão de tempo que um empreendimento de vulto se estabelecesse na região. Ainda no alvorecer da República, em 1893, o Comendador Carlos Wigg comprou grande parte das terras do distrito. Wigg já havia construído em 1888, juntamente com Joseph Gerspacher e Amaro da Silveira, a Usina Esperança em Itabira do Campo, atual Itabirito (na época também distrito de Ouro Preto). Estas propriedades foram adquiridas tanto de antigos herdeiros locais, quanto da Firma chamada “Forjas e Estaleiros” (proprietária também da Fazenda de Monlevade), falida em 1889 (OURO PRETO, 2012, p. 108).

Miguel Burnier se torna, então, um importante local de produção de ferro-gusa para o país. José Xavier da Veiga descreve a inauguração da Usina Wigg:

Com animados festejos, achando-se presentes muitos cavalheiros distintos, inaugurou-se, próximo à Estação de São Julião (Miguel Burnier) da Estrada de Ferro Central, a Usina Wigg (sic.), importante estabelecimento metalúrgico para o fabrico de produtos de ferro, propriedade dos Srs. José Gerspacher & Cia. Funciona ali, perfeitamente montado, um alto-forno cujas dimensões principais são dez metros de altura e 1,50 de boca. Em marcha regular pode esse forno produzir, diariamente, em média, de seis a sete toneladas de ferro fundido (VEIGA, 1998, p. 827-828).

Desse modo, ao lado do desenvolvimento econômico, a localidade vive um crescimento urbano e social intenso, fazendo com o que o distrito se torne um importante ponto de referência na região. A Nota Técnica nº 13/2011, elaborada pela Promotoria

---

<sup>29</sup> A Usina Esperança foi construída por Carlos da Costa Wigg, Albert Gerspacher e Amaro da Silva, na localidade de Itabira do Campo. Foi a primeira usina siderúrgica com características modernas e com capacidade de produção acima de 1t/dia no Brasil (PILÓ; SCHARLÉ; BAETA, 2012, p. 157).

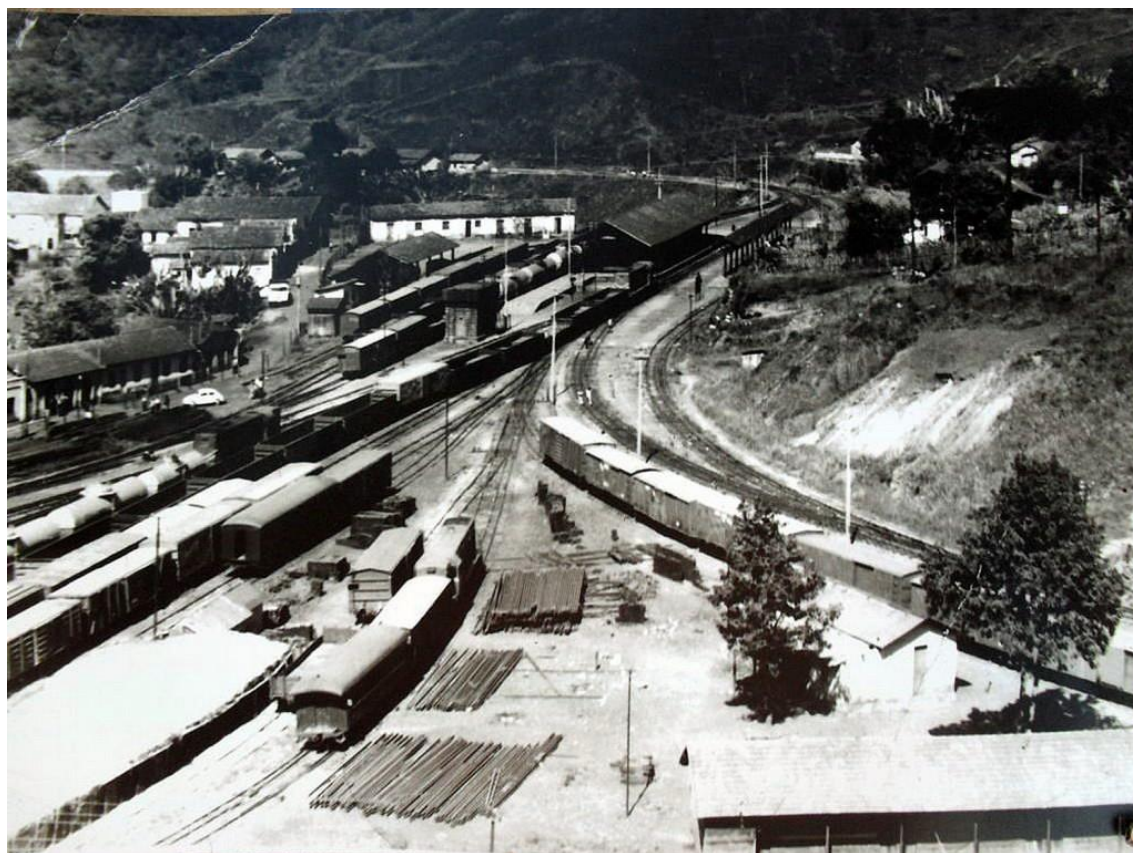
Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico, descreve a relevância que o distrito ganhou em termos sociais e populacionais:

A parada em Miguel Burnier era obrigatória, pois ali era feita a baldeação de trens, fazendo com que os passageiros descessem na estação e ali permanecessem por algum tempo, e conforme o destino, até pernoitassem. Tais circunstâncias influenciaram o desenvolvimento urbano local, resultando na construção de novas edificações e abertura de novos estabelecimentos comerciais, tais como o hotel e o restaurante que atendia aos viajantes. Em 1934, inaugura-se a Igreja do Sagrado Coração de Jesus, cujas dimensões e a arquitetura demonstram que naquela época o distrito encontrava-se bastante desenvolvido (MINAS GERAIS, 2011, p.1).

Esse foi o ápice do desenvolvimento socioeconômico do distrito. A população cresceu, o comércio se desenvolveu graças a esses dois aspectos principais: a instalação da Usina Wigg e a inauguração da Estrada de Ferro de Miguel Burnier. Assim, o lugarejo se tornou um importante ponto de referência não só na região, mas para todo o Estado de Minas Gerais:

A vila era ponto de parada e de troca de linha — tanto para a viagem para Ouro Preto, como para Belo Horizonte. A economia do povoado se diversificou, com variados armazéns e até comportando um hotel — o Grande Hotel de Miguel Burnier, que acolhia os passageiros que pernoitavam na localidade e que comportava em suas dependências um pequeno cinema. Deste modo, o número de habitantes cresceu rapidamente (OURO PRETO, 2010, p. 109).

**Figura 2- Foto aérea do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier - década de 40**



Fonte: Estilo Nacional<sup>30</sup>

A instalação desse importante empreendimento siderúrgico atraiu trabalhadores para o distrito de Miguel Burnier. Não só pessoas das regiões próximas como também de emigrantes, em especial, italianos e portugueses, que contrariavam o processo natural de migração para as cidades ou grandes centros urbanos e buscaram em Miguel Burnier oportunidades de trabalho. Assim:

A chegada de um grande número de imigrantes em São Julião ocasiona uma inversão do sentido de um anterior êxodo, que até então parecia invencível. A tendência de despovoamento de áreas rurais, no final do século XIX e início do século XX, pela atração que as cidades passam a exercer em um número cada vez maior de jovens em busca de novas oportunidades é revertida ali com a chegada da usina. O vilarejo em torno da estação e da usina cresce e floresce em atividades. O comércio renasce e muitas outras atividades o acompanham. Os italianos e portugueses parecem ter sido as nacionalidades de imigrantes mais destacadas no período da implantação e das primeiras décadas da Usina Wigg. Muitos registros, como livros de empregados, de apontamentos, de salários e de ponto indicam uma grande porcentagem desses imigrantes (NEVES, 2012, p. 125).

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.estilonacional.com.br/web/?portfolio=conjunto-ferroviario-de-miguel-burnier>. Acesso em nov. 2018.



No início do século XX, por sua vez, Carlos Wigg iniciou a exploração do manganês no distrito, quando também passou a ser proprietário majoritário da Usina Wigg. No entanto, a década de 1930 trouxe acontecimentos macro e micro contextualizados que abalaram o distrito de Miguel Burnier e deram início ao processo de decadência social local:

A doença e a morte de Carlos Wigg em 1931 coincidiram com mudanças profundas no meio político. A revolução de 1930, chefiada por um político gaúcho e com vários grupos favoráveis à mudança em outros estados, inclusive em Minas Gerais, apontou mudanças em favor das indústrias e de novos arranjos econômicos para lidar com a crise mundial de 1929. Contudo, o futuro no distrito de São Julião era incerto. [...] Para o distrito de São Julião o quadro econômico não era dos melhores no início da década de 1930, já que o aumento da população do distrito e a crise constante da usina se combinaram para aumentar o desemprego. Havia êxodo acentuado em direção a Itabirito, Ouro Branco, Lafaiete (antiga Queluz), Congonhas, Ouro Preto, Mariana, Ponte Nova, Barbacena e Belo Horizonte, direções de emigração relacionadas tanto com vínculos familiares antigos quanto às oportunidades que surgiam pelo crescimento das áreas urbanas (NEVES, 2012, p. 141).

Em 1940, após a morte de Carlos Wigg, a Usina é vendida para um grupo de acionistas e funciona até 1969, momento em que um único grupo societário, o grupo Votorantim, assume a Usina em definitivo. Posteriormente, o mesmo grupo inaugura no distrito a Siderúrgica Barra Mansa, que contava com um forno de maior produção (PILÓ; SCHARLÉ; BAETA, 2012, p. 159).

No ano de 1996, a Siderúrgica Barra Mansa foi desativada, o que agravou o processo de esvaziamento populacional do distrito bem como a sua decadência econômica: “A Siderúrgica Barra Mansa foi desativada no ano de 1996. O fechamento da siderúrgica de Miguel Burnier ocasionou a saída de grande parte da população, associada ao próprio empreendimento” (PILÓ; SCHARLÉ; BAETA, 2012, p. 159). O Dossiê do Tombamento também destaca o encerramento das atividades minerárias locais como principal fator do esvaziamento populacional do distrito:

Com o abandono das atividades, o distrito enfrentou sua pior crise, refletida no êxodo populacional: em 1996 o distrito possuía, segundo dados do IBGE, 1.279 habitantes, em 2000 esse número caiu para 954. Com o fechamento da indústria, todo município também sofreu: a população do município decaiu entre 1991 e 1996: de 62.514 para 61.633 habitantes, fato notório se considerarmos que entre 1950 e 1991 a população ouro-pretana só havia crescido. (OURO PRETO, 2010, p. 111).

Concomitantemente, o Brasil vivenciava a política de implementação da malha rodoviária, a qual gerou o sucateamento e a desativação das ferrovias brasileiras. Foi o caso da Rede Ferroviária Federal S/A, pertencente à ferrovia que passava por Miguel Burnier: “A ferrovia em Miguel Burnier sofreu o processo de sucateamento em função da política nacional

de primazia das rodovias, sendo que a Rede Ferroviária Federal entrou em processo de liquidação em 1999, sendo extinta em 2007” (OURO PRETO, 2010, p. 111).

As desativações da indústria siderúrgica no distrito e da estação ferroviária provocaram um processo intenso de esvaziamento e decadência de Miguel Burnier. O encerramento das atividades impactou diretamente a vida dos moradores de Miguel Burnier que ali viviam, majoritariamente, em função de ambos os empreendimentos. Finda as oportunidades de trabalho, os moradores não conseguiram ser absorvidos por outros mercados de trabalho na localidade, optando por deixar o distrito.

**Figura 3- Foto aérea do Núcleo Urbano de Miguel Burnier em 2018**



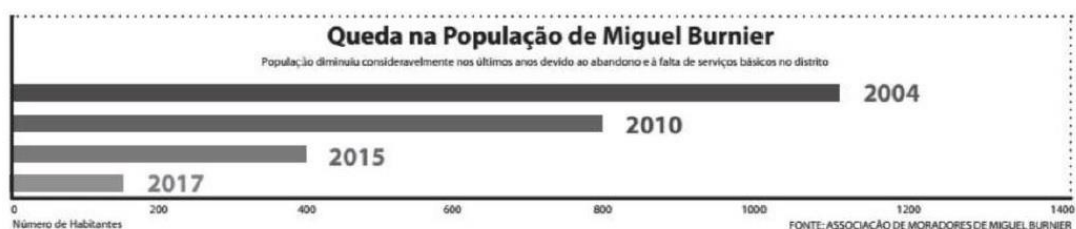
Fonte: acervo próprio – foto tirada em 24 de jul. 2018

Miguel Burnier se torna, agora, um local de saída e não mais de chegada. Esse contexto de êxodo populacional se estende até os dias atuais, o que tem feito com que aqueles moradores que ainda desejam permanecer no local formem um grupo de invisibilizados e ocultados. As políticas públicas básicas quase não alcançam tal grupo, como será demonstrado no tópico a seguir.

5.2 Miguel Burnier hoje: dicotomia entre vasto acervo de bens patrimoniais e contexto de invisibilização, ocultamento e segregação dos moradores locais

O contexto atual do distrito de Miguel Burnier é definido por um quadro de fatores intercomunicantes e conflitantes: há um vasto acervo de bens patrimoniais, que guardam as reminiscências do nascimento da mineração no Brasil e no Estado de Minas Gerais, convivendo com uma comunidade que se encontra ocultada e invisibilizada pelo Poder Público, além de carente de políticas públicas básicas. Ainda, os complexos mineradores atualmente instalados no distrito causam reflexos negativos à comunidade, tais como poluição sonora, poluição atmosférica, dentre outros. No curso dos anos, muitos moradores da localidade deixaram-na em busca de uma vida com melhor qualidade e maiores perspectivas.

**Figura 4- Queda na população de Miguel Burnier**



Fonte: Jornal O Lampião

Recentes dados coletados de redes sociais demonstram que o esvaziamento do distrito é um fato corriqueiro e contínuo:

**Figura 5- Postagem online demonstrando o esvaziamento contínuo do distrito**



**Miguel Burnier** está 😞 se sentindo triste.  
14 de dezembro de 2018 às 22:01 · 🌐

Boa noite Amigos !! Nestes últimos dois Dias mais duas famílias deixaram o Distrito!! Realmente o lugar não oferece condições dignas de viver !!

👍🙄👎 30 7 comentários

👍 Curtir Comentar Compartilhar

Ver mais 3 comentários

**Vania Cruz** Quem foi embora dessa vez?  
Curtir · Responder · 2 sem

**Maria Do Carmo Gonçalves** Deus abençõe todos que ficaram Deus é pai.  
Curtir · Responder · 2 sem

**Reni Batista** gente fui embora que realmente a vida ai ficou difícil.espero que todos tenha essa oportunidade de sair .porquê a vida social complicou de mais.gerdau que votar em projeto.votem em emprego gente.burnier presisa disslo  
Curtir · Responder · 2 sem 3

**Reni Batista** disse 👍 1  
Curtir · Responder · 2 sem

Fonte: Facebook – página “Miguel Burnier” com adaptações – Acesso em jan. 2019

Os moradores remanescentes, portanto, dividiram-se em dois grupos: um que deseja deixar o distrito em definitivo e buscar outro local para viver, e outro grupo que busca fomentar a vida na localidade, investir nos bens patrimoniais locais, promover festivais culturais de modo a manter e oxigenar a vida local. Trata-se de uma verdadeira crise de representatividade na localidade.

O conjunto de bens patrimoniais existentes no distrito figura como uma real preocupação do Poder Público. Como prova de tal fato, atualmente, tramitam no Ministério Público Estadual, especificamente na comarca de Ouro Preto, 9 (nove) Inquéritos Cíveis que apuram questões sobre a conservação, proteção e preservação do acervo patrimonial de

Miguel Burnier. As investigações são: Inquérito Civil nº 0461.15.000333-7, cujo objeto de apuração é: “apurar o noticiado estado de abandono do antigo Hotel de Miguel Burnier e empreender medidas para preservação do bem cultural, integrante do Conjunto Histórico e Arquitetônico tombado de Miguel Burnier”; Inquérito Civil nº 0461.17.000458-8, cujo objeto é: “Apurar eventual dano arqueológico causado pela GERDAU no distrito de Miguel Burnier com a instalação do Terminal de Cargas”; Inquérito Civil nº 0461.12.000230-2, cujo objeto é: “Intervenção em área espeleológica e vestígios arqueológicos na localidade denominada "Morro do Vigia" entre os distritos de Pires e Miguel Burnier”; Inquérito Civil nº 0461.12.000219-5, cujo objeto é: “Apurar a regularidade das edificações "Galpão de Testemunhos", "Restaurante" e "Laboratório físico/ambulatorio"construídas pela empresa Gerdau no distrito de Miguel Burnier”; Inquérito Civil nº 0461.12.000204-7, cujo objeto é: “Restauração e revitalização do conjunto arquitetônico do distrito de Miguel Burnier”; Inquérito Civil nº 0461.12.000203-9, cujo objeto é: “Restauro e musealização da Usina Wigg, em Miguel Burnier”; Inquérito Civil nº 0461.10.000021-9, cujo objeto é: “Demolição parcial da Igreja de Nossa Senhora da Conceição (Chiqueiro dos Alemães), em Miguel Burnier”; Inquérito Civil nº 0461.09.000027-8, cujo objeto é: “Situação de abandono e deterioração da Igreja de Nossa Senhora Auxiliadora de Calastróis, em Miguel Burnier, Distrito de Ouro Preto – MG” e Inquérito Civil nº 0461.09.000006-2, cujo objeto é: “Apurar o estado de conservação da Estação Ferroviária e demais bens imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A, situados no distrito de Miguel Burnier, município de Ouro Preto”. Essas são apenas as investigações sobre patrimônio cultural, uma vez que ainda existem 6 (seis) Inquéritos Cíveis apurando questões ambientais no distrito.

Ao lado desse contexto, a comunidade convive com os reflexos negativos advindos da atividade mineradora em operação no local. O complexo siderúrgico de maior expressão foi instalado próximo ao núcleo urbano que ainda existe e próximo a bens culturais, como a Igreja Sagrado Coração de Jesus.

**Figura 6- Complexo minerador e a proximidade com a Igreja Sagrado Coração de Jesus e com o núcleo urbano de Miguel Burnier**



Fonte: acervo próprio. Foto tirada em 24/06/2018

Os impactos advindos dessa atividade atingem os moradores de maneira negativa, uma vez que gera poluição sonora, poluição ambiental, trânsito de veículos pesados próximo às casas, o que torna a vida no distrito incômoda. Esse cenário arrasta-se ao longo dos anos e a comunidade vem reclamando junto ao Poder Público medidas assecuratórias do direito à moradia, do direito ao meio ambiente equilibrado e saudável. O grupo de moradores locais se organiza, reiteradamente, e procura os órgãos públicos, seja através da elaboração de abaixo-assinados, seja participando ativamente de reuniões, para apresentar suas demandas. À título de exemplo, tem-se os transtornos trazidos aos moradores pelo tráfego de caminhões da empresa:

### Figura 7 - Acidente com carreta em Miguel Burnier



Fonte: Página do Facebook “Miguel Burnier” – Acesso em jan. 2019

Ainda em 2013, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental (CODEMA) de Ouro Preto realizou a 1ª Reunião Extraordinária<sup>31</sup>, no dia 12 de julho, na Escola Monsenhor Rafael, no distrito de Miguel Burnier. Durante a reunião, uma das empresas mineradoras mais atuantes na localidade apresentou o resultado de uma pesquisa realizada no distrito sobre a intenção da permanência dos moradores no distrito. A pesquisa revelou que 64% (sessenta e quatro) dos moradores desejam deixar a localidade e 36% (trinta e seis) desejam permanecer ou não souberam responder.

Além do desejo incessante de deixar a localidade, seja em razão dos impactos oriundos da atividade mineradora, seja pela decadência da vida social no distrito, a comunidade tem reivindicado demandas de políticas públicas básicas. O argumento principal dos moradores é a existência de uma negligência e um esquecimento do distrito por parte do Poder Público. A título de exemplo, já em 2016, um grupo de moradores local procurou o Ministério Público

<sup>31</sup> Cópia da ata de reunião disponível nos autos do Inquérito Civil Público nº 0461.12.000240-4, às fls. 141-147, da 4ª Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto.

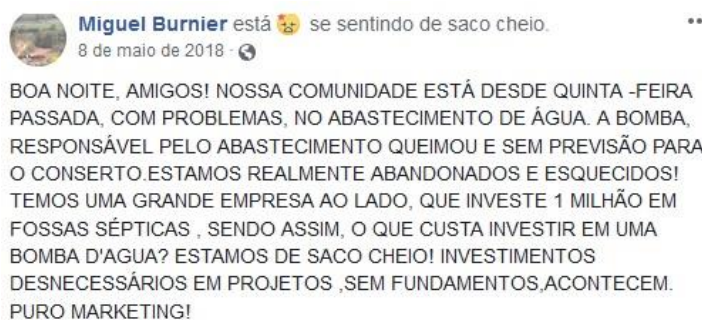
para reivindicar políticas públicas dessa natureza. Em reunião com o membro do Ministério Público, as principais reclamações foram:

Que a comunidade de Miguel Burnier se sente abandonada e sem acesso à direitos básicos. Que a comunidade conhece as ações de defesa do patrimônio cultural e reconhecem que são relevantes. Mas é fundamental que a realidade social do distrito seja transformada, pois hoje o distrito está definhando aos poucos com pessoas sem verem qualquer melhora de vida.

Que na visão dos presentes, as prioridades para Miguel Burnier são as seguintes: 1) asfaltamento/urbanização das vias da sede do Distrito e asfaltamento da MG-030 (o fluxo de caminhões e carretas da GERDAU é imenso e a poeira levantada é enorme, sendo que o caminhão pipa constantemente encharca a estrada, transformando a estrada em lamaçal); 2) implementação de serviços públicos essenciais, tais como iluminação pública, abastecimento público de água (que atualmente é feito por cada morador, sendo que com chuva não é possível captar água, havendo cerca de 14 casas no entorno da Estação sem água tratada; que a fossa da estação está aberta e precisa receber manutenção), serviço de saúde e acesso a medicamentos no próprio distrito, serviços públicos de lazer (o distrito não tem praça pública equipada); 3) que o transporte coletivo também precisa ser melhorado, já que hoje opera apenas a empresa SARITUR em horários que impedem que a as pessoas morem em MB e trabalhem em outras cidades. Que por exemplo é preciso que tenha um ônibus que passe por MB de manhã e vá para Conselheiro Lafaiete; 4) que seja feito novo estudo da situação da comunidade de Miguel Burnier, pois os moradores do distrito continuam indo embora. Que as pessoas querem sair de Miguel Burnier em razão da vida que levam. Que o distrito está regredindo a cada dia. Que as famílias de Miguel Burnier não tem futuro para seus filhos. Que a população de Miguel Burnier está triste. Que as crianças não tem onde brincar em Miguel Burnier. Que atualmente vivem no distrito menos de 200 pessoas (MINAS GERAIS, 2016, p. 136).

Outro exemplo são manifestações em redes sociais sobre tais demandas:

### Figura 8 Manifestação de falta de água - Miguel Burnier



Fonte: Página do Facebook “Miguel Burnier” – Acesso em jan. de 2019

As reivindicações dos moradores são relacionadas, especialmente, com as externalidades negativas advindas da atividade mineradora que ocorre no distrito. No dia 11/01/2018, por exemplo, foi registrado do Boletim de Ocorrência nº 2018-001551895-0001, acostado aos autos do Inquérito Civil nº 0461.12.000204-7, às fls. 644 às 649, que os



moradores do distrito realizaram uma manifestação popular fechando uma das vias de acesso ao distrito com o intuito de evitar que caminhões da mineradora local trafegassem. Indagados pelos militares sobre a razão da manifestação, moradores da comunidade relataram as seguintes reivindicações:

[...] manutenção nas vias para evitar poeiras, barros e para não usar escorias e pedras, pois acabam danificando veículos dos moradores; aumentar as fiscalizações nos finais de semana e fora dos horários administrativos; ouvir os moradores que a bem tempo não estão sendo atendidos em suas reivindicações; divulgar amplamente os projetos a serem desenvolvidos na comunidade e não colocá-los em prática sem a aprovação dos moradores; prioridade e oportunidade de emprego para os moradores da comunidade (MINAS GERAIS, 2018, p. 647-648).

Esse é um exemplo recente e claro de como o quadro de vulnerabilidade e ocultamento dos moradores de Miguel Burnier tem os conduzidos a pressionar o Poder Público para serem percebidos. Esse cenário, no entanto, já se arrasta ao longo dos anos. No ano de 2013, por exemplo, o município de Ouro Preto celebrou com a empresa mineradora mais atuante no local o Termo de Cooperação n° 094/2013, acostado aos autos do Inquérito Civil 0461.12.000204-7, às fls. 760-764. Foram fixadas obrigações<sup>32</sup> tanto para o município como para a empresa visando melhorar a qualidade de vida dos moradores do distrito.

Relatos sobre a situação de vulnerabilidade da comunidade de Miguel Burnier também são encontrados em abaixo-assinados protocolados na Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto, contendo 111 (cento e onze) assinaturas de moradores da localidade, juntado aos autos do Inquérito Civil Público n° 0461.12.000204-7, às fls. 213-218. Assim, afirmam:

Nós moradores de Miguel Burnier, queremos demonstrar por meio deste abaixo-assinado, perante o Ministério Público da Comarca de Ouro Preto/MG, nossa manifestação e profunda indignação diante do descaso do Poder Público em relação ao referido Distrito. Os poucos moradores que ainda residem em Miguel Burnier, se sente completamente abandonados (MINAS GERAIS, 2012, p. 213).

Os moradores relatam, nesse mesmo documento, a indignação quanto à promoção, por parte do Poder Público, de investimentos em bens patrimoniais e ao descaso com a

---

<sup>32</sup> Dentre as obrigações fixadas para o município, constantes na Cláusula Segunda, item 2.2, pode-se citar: reforma da quadra de esportes, da escola e do posto de saúde do distrito e aumento do expediente médico local, dentre outros; e como obrigações para a empresa mineradora, pode-se citar: realização de melhorias na Igreja do distrito, implantação de cinturão verde e concessão de cursos de capacitação aos moradores do distrito. (MINAS GERAIS, 2013, p. 761-762). Como se pode notar, as demandas sociais do distrito são claras e urgentes. Necessidades de melhorias de condições de saúde, bem como de melhorias na vida ambiental do distrito. O contexto de ocultação e invisibilidade que Miguel Burnier atravessa é urgente e se prolonga por anos.

comunidade. Ações voltadas para promoção e preservação dos bens culturais por parte do Poder Público têm gerado aversão por parte da comunidade. Razoável se mostra a postura desse grupo comunitário que vê esforços burocráticos e financeiros no sentido de promover e proteger as estruturas físicas dos bens culturais, sem o mesmo comportamento para suas demandas de políticas públicas básicas. Manifestam discordância, inclusive, com uma futura prática de proteção patrimonial e de um futuro projeto de musealização da Usina Wigg:

Neste mesmo diapasão, as poucas famílias remanescentes no distrito têm a unânime opinião, que não se justifica e não concordam de forma alguma com a musealização do Forno da antiga Usina Wigg, pois tem demandas mais urgentes a serem tratadas. As famílias são de opinião que não seja aplicada nenhuma compensação ambiental, bem como nenhuma verba, que seja em benefício a patrimônios, em detrimento do bem-estar e qualidade de vida das pessoas. Essa insatisfação se fundamenta no fato de que, em meados de 2008 a Arquidiocese de Mariana, que possuía grande patrimônio local se desfez do mesmo, vendendo- para a Empresa, sem se quer consultar a população sobre o fato e em 2013, a Empresa novamente negociou e indenizou apenas 11 famílias que moravam no distrito, fechando o diálogo com as 60 famílias que restaram [...].

Salientamos que as vidas das famílias ainda existentes no local, bem como a saúde psíquica de seus membros e integridade das mesmas, estão acima de qualquer outro benefício material, que se possa prestar a patrimônios numa realidade que já está profundamente marcada pelo êxodo em massa da população e completa descaracterização do lugar, em função deste descaso. Hoje, temos uma comunidade que sofre com alcoolismo, drogas e roubos, problemas sociais crescentes, já que muitos não têm perspectiva e não conhecem outras realidades.

Dessa forma, acreditamos que esta situação esta gerando um completo cerceamento da liberdade das famílias negociarem seu próprio patrimônio com a empresa, naquilo que seja justo e benéfico às mesmas para que possam viver e conviver com outras realidades que não é possível encontrarmos aqui (MINAS GERAIS, 2012, p. 213-214).

Essa manifestação reflete de modo claro o quanto a estima social, trazida pela Teoria do Reconhecimento, trabalhada no capítulo 2, se encontra maculada. Se há uma discordância quanto ao projeto de tornar a Usina Wigg um museu, é evidente que os valores socialmente partilhados pelo grupo se encontram desintegrados. Desse modo, mostra-se mais que imprescindível aferir a estima social do grupo no processo de proteção patrimonial.

Além disso, há relatos sobre a situação de descaso e vulnerabilidade que assola o distrito em jornais de ampla circulação no município de Ouro Preto:

**Figura 9 - Reportagem sobre a situação de Miguel Burnier**



Fonte: Jornal O Lampião – Julho de 2017

O jornal noticia a ausência de comércios locais que possam garantir uma vida mínima no distrito. O processo de êxodo populacional que assola o distrito impacta diretamente na criação de circunstâncias comerciais mínimas para ali se viver. Desse modo, também se pode ver como a esfera do Direito se encontra maculada na localidade e como o processo de esvaziamento distrital tem ligação direta com a atividade minerária empreendida na localidade.

Assim, se faz imprescindível analisar também o implemento das esferas de reconhecimento trabalhadas no capítulo 2, bem como o possível processo de colonização do mundo da vida que assolou o distrito. Tal raciocínio será trabalhado no capítulo 6, juntamente com a proposta de revisitação do instituto do tombamento, o qual já foi utilizado no distrito para proteção de alguns bens.

Figura 10 - Jornal O Lampião noticiando situação de Miguel Burnier



Fonte: Jornal O Lampião – Julho de 2017

Miguel Burnier hoje abriga um vasto acervo de bens patrimoniais e uma comunidade carente de políticas públicas. O abaixo-assinado acima citado demonstra que parte da comunidade já se mostra preterida às ações de proteção aos bens patrimoniais. A população, ao que parece, questiona as ações públicas em prol dos bens patrimoniais em que pese o contexto de vulnerabilidade e de carência da comunidade. A carência de direitos básicos, a intensa operação minerária local e seus reflexos geram na comunidade uma crise identitária. O desejo incessante de sair do distrito em razão dessa dinâmica socioeconômica afeta, também, a relação de pertencimento entre a comunidade e Miguel Burnier. Por essa razão, é necessário analisar, no momento em que se elege os bens culturais a serem tutelados, a relação de “reconhecimento” entre comunidade e bem, em especial, nas três esferas propostas

por Honneth, como aqui se pretende defender. A estima social, por exemplo, se mostra como ferramenta hábil a aferir se os valores específicos de cada indivíduo são relevantes para os valores do grupo, bem como se eles se veem refletidos nos bens culturais. Tal processo será explanado no capítulo subsequente.

O distrito foi objeto de estudo da antropóloga Andreza Aruska de Souza Santos já no ano de 2013. Ela relatou o contexto de invisibilidade pelo qual passa o distrito e visualizou a crise identitária pela qual atravessa Miguel Burnier:

Miguel Burnier is a district in the municipality of Ouro Preto that has been falling into a state of decay in recent years. Having lost most of its inhabitants since the middle of the 1990s, those left live in inhospitable conditions, sharing the local streets and landscape with heavy machinery from a mining company, and face a shortage of jobs and public services. However, the same mining company that endangers living conditions also supports the preservation of cultural heritage. Sites and documents have been restored or examined, using preservation as an offset to obtain mining permits. This investment in cultural goods contrasts with the residents' notions of improvements that could be made to their town, which would involve reducing the level of dust and noise and finding a solution to water problems caused by mining activities. Some residents consider leaving the location and selling their houses to the company a good option, an alternative that could allow for the expansion of mining activities, but does not synchronise with cultural investments and the need to maintain the urban nucleus that exists<sup>33</sup> (SANTOS, 2016, p. 206).

Apesar da resistência da comunidade quanto às políticas públicas de preservação e à proteção dos bens culturais de Miguel Burnier, Aruska também identifica como tais ações podem ser relevantes para aqueles que não vivem na localidade: "In reflecting on the diverse perspectives concerning Miguel Burnier, [...], I believe that looking at decay and seeing potential for cultural heritage, tourism, and re-population is above all the privilege of those who do not live in the area"<sup>34</sup> (SANTOS, 2016, p. 229). A história de Miguel Burnier tem

---

<sup>33</sup> Miguel Burnier é um distrito do município de Ouro Preto que vem caindo em estado de decadência nos últimos anos. Tendo perdido a maioria de seus habitantes desde meados da década de 1990, os que viveram em condições inóspitas, dividindo as ruas e a paisagens locais com máquinas pesadas de uma empresa de mineração, enfrentam uma escassez de empregos e serviços públicos. No entanto, a mesma empresa de mineração que põe em perigo as condições de vida também apoia a preservação do patrimônio cultural. Sites e documentos foram restaurados ou examinados, usando a preservação como compensação para obter permissões de mineração. Esse investimento em bens culturais contrasta com as noções de melhorias que os moradores poderiam fazer em sua cidade, o que envolveria reduzir o nível de poeira e ruído e encontrar uma solução para os problemas de água causados pelas atividades de mineração. Alguns moradores consideram deixar a localidade e vender suas casas para a empresa uma boa opção, uma alternativa que poderia permitir a expansão das atividades de mineração, mas não sincroniza com investimentos culturais e a necessidade de manter o núcleo urbano existente (Tradução nossa).

<sup>34</sup> Refletindo sobre as diversas perspectivas de Miguel Burnier, [...] acredito que olhar para a decadência e enxergar potencial para o patrimônio cultural, o turismo e o repovoamento é, acima de tudo, o privilégio de quem não mora na área (Tradução nossa).

relevo cultural e histórico não apenas para os moradores locais, sendo, portanto, merecedora de proteção.

Assim, Miguel Burnier possui uma conjuntura de quatro fatores socioeconômicos que o definem atualmente: um conjunto de bens culturais relevantes, a atuação de mineradora local, a existência de uma comunidade carente de políticas públicas e a crise de representatividade que marca tal comunidade. A divisão comunitária aparece, também, em ações voltadas para a promoção e proteção do patrimônio cultural local. A Secretaria Municipal de Cultural e Patrimônio Ouro Preto, em 11 de julho de 2017, por meio do Ofício 037/17/PMOP/SMCP/PROPAT, relata na realização de ações no distrito para atualização do Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural (IPAC) de Miguel Burnier e no dossiê de tombamento da Igreja Sagrado Coração de Jesus a divisão comunitária: “[...] são realizados levantamentos fotográficos e entrevistas com os moradores. Com isso, temos observado que existem diferentes lideranças na comunidade com diferentes intenções, o que tem causado uma desarticulação na comunidade como um todo” (OURO PRETO, 2017).

A crise de representatividade do distrito acabou se tornando objeto de apuração também do Ministério Público. A 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Ouro Preto, com titularidade para apuração do funcionamento de Fundações e Associações, instaurou, em 16 de maio de 2017, a Notícia de Fato 0461.17.000157-6 e, em 2 de fevereiro de 2018, a Notícia de Fato 0461.18.000018-8, ambas para apurar a regularidade e o funcionamento da Associação de Moradores de Miguel Burnier. A existência de tais procedimentos confirma o acirramento da divisão existente entre os moradores do distrito.

A Notícia de Fato nº 0461.18.000018-8 tinha como objeto “apurar possíveis irregularidades na constituição de Associação Civil de Moradores do Distrito de Miguel Burnier” e foi originada a partir de uma denúncia de parte dos moradores do distrito, os quais alegaram ter “ocorrido a instituição formal de uma associação de moradores do distrito visando, em verdade, estender a duração do mandato de uma associação informal [...]”. (MINAS GERAIS, 2018, p. 54). Já a Notícia de Fato nº 0461.17.000157-6, tinha como objeto “Garantir a atuação e o funcionamento da Associação de Moradores de Miguel Burnier”. Em resumo, outro grupo da comunidade procurou o Parquet para denunciar a não obediência do Estatuto da Associação de Moradores de Miguel Burnier, com a inoportunidade das reuniões previstas. Ambos os procedimentos foram arquivados por falta de atribuição do Ministério Público para apuração, mas demonstram o acirramento e as dificuldades de representatividade que assolam o distrito.

As questões relacionadas à empresa mineradora local, os impactos advindos da mineração, ao lado da ausência de políticas públicas básicas, constroem o cenário atual de Miguel Burnier e dividem a comunidade em dois eixos: os que querem permanecer na localidade e os que desejam deixá-la. O possível desaparecimento do distrito coloca em questão a fruição e a própria existência dos bens culturais ali existentes. Caso todas as pessoas que ainda vivem no distrito optem por deixá-la, como ficarão os bens culturais ali existentes? Como fomentar a fruição e o uso de tais bens? E como justificar o investimento por parte do Poder Público para a manutenção e conservação de tais bens?

Há um descompasso entre as ações protetivas ao patrimônio cultural de Miguel Burnier e as condições de vida dos residentes locais. O caso em apreço instiga o questionamento de como conciliar políticas preservacionistas de bens culturais em uma comunidade cujos residentes têm sua relação de pertencimento e “reconhecimento” com o distrito abalada.

Ainda comprovando a situação de vulnerabilidade e invisibilidade que os moradores enfrentam, parte deles propuseram uma ação de reparação de danos materiais e morais, cumulada com pedido de tutela de urgência em desfavor da principal empresa em operação na localidade. A ação movida por 48 (quarenta e oito) moradores encontra-se em tramitação na Justiça de 1º grau da Comarca de Ouro Preto sob o número 5000319-88.2018.8.13.0461. Um dos pedidos dos peticionantes diz respeito à reparação pelos danos materiais e morais sofridos em razão da degradação ambiental praticada pela empresa que explora o local:

dos danos morais, decorrentes da degradação da memória, identidade, meio ambiente, bem como do patrimônio histórico e cultural, ao longo de cerca de 15 (quinze) anos de exploração desenfreada da atividade minerária, conforme o que se expôs, fixando-se um valor pecuniário proporcional aos danos de cada Requerente (MINAS GERAIS, 2018, p. 77).

Tal peticionamento demonstra a situação de vulnerabilidade a qual se encontram os moradores de Miguel Burnier.

Assim, diante desse estudo de caso, busca-se formas de inserir a comunidade para dentro do processo de preservação cultural de modo que haja uma coerência entre as ações do Poder Público preservacionistas e a relação da comunidade com o bem a ser protegido. Para tanto, analisa-se o tombamento do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier, já consolidado, bem como a proposta de tombamento do Núcleo Urbano do distrito, ainda em curso, para aferir se, em ambos, houve uma correlação entre preservação patrimonial e “reconhecimento”

da comunidade, bem como se houve algum instrumento de participação popular em seus cursos.

5.3 O Decreto Municipal 2.468/2010, o tombamento do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier e o tombamento do Núcleo Urbano de Miguel Burnier: inclusão da comunidade?

#### *5.3.1 Tombamento do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier*

O município de Ouro Preto, em 2005, abriu o processo de tombamento da Estação Ferroviária de Miguel Burnier e, no ano de 2007, elaborou o Inventário do Distrito de Miguel Burnier, que contemplava diversos bens de relevo histórico e cultural para o distrito: a Estação Ferroviária, caixa d'água, um alojamento e onze residências próximas a tais bens (MINAS GERAIS, 2009, p. 62).

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, especificamente a Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico, recebeu uma denúncia sobre o péssimo estado de conservação da Estação Ferroviária de Miguel Burnier. O órgão ministerial elaborou a Nota Técnica número 33/2008 a fim de realizar os estudos preliminares acerca da importância e do relevo histórico-cultural da Estação e de eventuais outros bens da Rede Ferroviária Federal S.A, localizados no distrito de Miguel Burnier, e de destacar as medidas emergenciais necessárias para a conservação dos bens. A Nota Técnica 33/08 atestou a importância da estação ferroviária para o distrito e para a construção da identidade e memória do povoado: “O bem cultural analisado, além de ser um importante exemplar arquitetônico, é um espaço considerado lugar de memória, de significado do valor cultural para a comunidade de Miguel Burnier e Ouro Preto [...]” (MINAS GERAIS, 2008, p. 10).

A partir da Nota Técnica, dos documentos encaminhados pela Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico, do Inventário do Distrito de Miguel Burnier e dos documentos enviados pelo Coordenador do Projeto Estação Cultural<sup>35</sup>, Marco Antônio de Almeida Costa, no dia 21 de janeiro de 2009, foi instaurado, na 4ª Promotoria de Justiça da

---

<sup>35</sup> O Projeto Estação Cultural é gerido pela Associação do Projeto Estação Cultural (ASSOPEC), cujo CNPJ é 17.964.524/0001-03. O objetivo da iniciativa é valorizar o Patrimônio Cultural de Miguel Burnier, resgatar a sua história, identidade e memória por meio de iniciativas promotoras da cultura local. Informações acerca da iniciativa podem ser consultadas em: <<http://projetoestacao.blogspot.com/>>.



comarca de Ouro Preto, o Inquérito Civil nº 0461.09.000009-2<sup>36</sup>, cujo objeto é: apurar o estado de conservação da Estação Ferroviária e demais bens imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A, situados no distrito de Miguel Burnier, município de Ouro Preto. A Estação Ferroviária pertencia à extinta Rede Ferroviária Federal S.A e sua propriedade ainda não foi transferida, em definitivo, para a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), uma vez que os bens da Rede, quando da sua extinção, passaram para a propriedade da União.

O Ministério Público sugeriu ao município que se tornasse cessionário da Estação para fins de manutenção e preservação do bem. A proposta foi feita ao ente federativo e à Secretaria de Patrimônio da União, com a concordância de ambos. Assim, foi firmado o Termo de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público Estadual, o Ministério Público Federal, o município de Ouro Preto, o Instituto do Patrimônio Histórico Artístico e Nacional (IPHAN) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), em 2009, com o objetivo precípuo de dar andamento ao processo de preservação e proteção à Estação Ferroviária de Miguel Burnier. A deflagração do processo de tombamento da referida estação estava previsto na Cláusula 2, item 2.2, alínea d<sup>37</sup>, cabendo ao Município realizá-lo dentro de 30 (trinta) dias da assinatura do termo, que se deu no dia 1º de dezembro de 2009 (MINAS GERAIS, 2009).

O mesmo termo de ajustamento de conduta determinava, como obrigação do município, a elaboração de um projeto de restauração do prédio, com a devida aprovação do IPHAN (Cláusula 2, item 2.2, alíneas “d” a “h”<sup>38</sup>) e uma destinação ao imóvel compatível com seu valor cultural e sua estrutura, de modo a auxiliar o processo de preservação e

---

<sup>36</sup> O Inquérito Civil encontra-se em tramitação na 4ª Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto. Sua consulta foi franqueada pelo membro do Ministério Público, presidente da investigação, sendo que as informações presentes neste trabalho são públicas.

<sup>37</sup> Cláusula 2, item 2.2, alínea d: “Tendo em vista a indiscutível relevância cultural do bem, deflagrar o processo objetivando o tombamento municipal da Estação Ferroviária de Miguel Burnier, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da assinatura deste” (MINAS GERAIS, 2009, p. 135).

<sup>38</sup> Cláusula 2, item 2.2, alínea e: “Elaborar, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, projeto de restauração do prédio, por meio de profissionais habilitados, atendendo às exigências técnicas cabíveis, apresentando-o ao IPHAN para análise e deliberação, o que ocorrerá no prazo máximo de 90 (noventa) dias após o formal recebimento; Alínea f: Após a aprovação do projeto executivo, o Município se compromete a contratar profissionais especializados para elaborar os projetos complementares, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias apresentando-os ao IPHAN para análise e deliberação, o que ocorrerá no prazo máximo de 90 (noventa) dias após o formal recebimento; Alínea g: Atender a todas as solicitações do IPHAN referentes à complementação de informações e correções no projeto apresentado, nos prazos fixados por aquele órgão e em conformidade com a normativa interna da Autarquia; Alínea h: Executar as obras de restauração dos prédios de acordo com o cronograma proposto, também aprovado pelo IPHAN, enviando esforços para a captação e obtenção de recursos financeiros para a execução das obras” (MINAS GERAIS, 2009, p. 135).

fomento da memória do distrito de Miguel Burnier (Cláusula 2, item 2.2, alínea “i”<sup>39</sup>). O processo de tombamento municipal do Conjunto Ferroviário, que já havia sido deflagrado desde 2005, foi submetido à votação no Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural – COMPATRI - do município de Ouro Preto e aprovado por unanimidade na reunião datada de 8 de janeiro de 2008 (MINAS GERAIS, 2009). O Decreto Municipal n° 2.468, de 18 de novembro de 2010, determinou o tombamento, a nível municipal, da Estação Ferroviária de Miguel Burnier, o que culminou com a inscrição do bem no Livro do Tombo dos Bens Históricos, Artísticos e Arquitetônicos, sob o número 22. O perímetro tombado corresponde a uma área total de 10.539,16 m<sup>2</sup> e engloba a estação/plataforma, a oficina, o dormitório com o lavatório, a caixa d’água, a estrutura das linhas férreas e a estação menor, localizada à oés-noroeste da estação (MINAS GERAIS, 201).

**Figura 11- Estação Ferroviária de Miguel Burnier, Ouro Preto/MG.**



Fonte: Estações Ferroviárias do Brasil - Alex Lima, 2016.

O processo de deflagração do tombamento do Conjunto Ferroviário de Ouro Preto partiu de uma iniciativa conjunta do Ministério Público com representantes do projeto Estação Cultura. Apesar do envolvimento dessa organização de representantes do distrito, não foi realizado nenhum instrumento formal de inclusão da comunidade como um todo. Não

---

<sup>39</sup> Cláusula 2, item 2.2, alínea i: ”Dar aos imóveis, após a cessão pela União, destinação compatível com sua estrutura e o valor cultural, a fim de contribuir para a preservação da memória ferroviária e para o desenvolvimento da cultura e do turismo no Estado de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2009, p. 136).

ocorreram audiências públicas e nem consultas públicas para envolver o grupo comunitário. Ao lado de uma comunidade já invisibilizada, o Poder Público empreendeu esforços financeiros e burocráticos para restaurar a Estação Ferroviária. Isso provocou na comunidade aversão a medidas preservacionistas dos bens culturais. Além disso, há falas de outras lideranças locais, nos autos do Inquérito Civil nº 0461.12.000204-7, à fl. 139, contrariando as ações que partem do projeto Estação Cultura:

Um grande exemplo e claro que não é do nosso conhecimento que o Projeto Estação Cultura, onde o seu idealizador e presidente Marco Antonio que se passa como morador, e fala em nome da comunidade e utilizando uma forte mídia, defendendo que moradores estão satisfeitos com as suas atuações em a busca [sic] de resgate ao patrimônio histórico e cultural de Miguel Burnier. Um ponto que merece, [sic] atenção são afirmações vinda [sic] do referido projeto, tais como divulgações de públicos faltos, com participação da comunidade em suas demandas partem da comunidade isto não procede [sic] (MINAS GERAIS, 2012, p. 139).

Assim, o caso de Miguel Burnier figura como um excelente exemplo para o estudo da relação de “reconhecimento” e pertencimento entre comunidade e bem cultural e a participação popular. É necessário aferir se as três esferas de “reconhecimento” propostas por Axel Honneth se encontram refletidas no bem cultural em questão.

Apesar do tombamento do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier ter ocorrido em 2010, e partido de iniciativas de uma liderança local, hoje a comunidade se vê segregada e resistente às ações de proteção aos bens culturais. O tombamento do Conjunto já se encontra consolidado e encerrado e, como restou demonstrado, não houve nenhum instrumento participativo no seu trâmite.

Assim, paralelamente e com o intuito de complementar o presente estudo, será analisada a proposta de tombamento do Núcleo Urbano de Miguel Burnier, ainda em curso, para aferir se nesse processo há uma preocupação do Poder Público em incluir a comunidade como um todo.

### *5.3.2 Proposta de tombamento do Núcleo Urbano de Miguel Burnier*

Dentre os inúmeros bens culturais e naturais existentes no distrito de Miguel Burnier, há o tombamento isolado de alguns deles, individualmente considerados. Conforme informações da Prefeitura Municipal de Ouro Preto, atualmente, os bens tombados no distrito, com seus respectivos ano de tombamento e o nível protetivo são: Ruínas da Fábrica de Ferro Patriótica, tombada a nível federal pelo IPHAN, em 1939; o Conjunto Ferroviário de Miguel

Burnier, tombado a nível municipal, em 2010; a Igreja Nossa Senhora Auxiliadora de Calastróis, tombada a nível municipal, em 2012; a Igreja Nossa Senhora da Conceição do Chiqueiro dos Alemães, tombada a nível municipal, em 2012 e a Pedra e Gruta do Vigia, tombada também a nível municipal, em 2012.

O Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural do Município de Ouro Preto, COMPATRI, apresentou aos moradores do distrito, no dia 19 de julho de 2017, uma proposta em curso para o tombamento do Núcleo Urbano de Miguel Burnier. A proposta era tomar o que ainda existe de núcleo urbano na localidade bem como alguns dos demais bens culturais inclusos no perímetro. A área abrangeria todo o núcleo urbano histórico, incluindo residências e os comércios remanescentes, o Conjunto Ferroviário, a Usina Wigg, o Cemitério e a Igreja Sagrado Coração de Jesus.

A reunião, marcada para as 10 (dez) horas e 30 (trinta) minutos, contou com a presença de seis conselheiros e de moradores locais. Foi apresentado o mapa com o perímetro da proposta do tombamento e a presidenta do Conselho enfatizou que a proteção dos bens culturais deve estar atrelada à comunidade, às pessoas que ali vivem e que convivem com os bens culturais:

Preservar é uma questão de memória de identidade. Em Miguel Burnier já foi realizada várias ações que demonstram a importância do lugar para o Brasil. Miguel Burnier teve uma importante participação no desenvolvimento da região através da malha ferroviária. O Distrito é importante para a memória nacional. Atrelado à questão do patrimônio deve estar as pessoas, as questões sociais, o mais importante são as pessoas. Preservar o lugar e as comunidades. O tombamento significa vida para o lugar, explicou que o tombamento não engessa, pois, a comunidade é dinâmica e adequações são necessárias (OURO PRETO, 2017).

Dentre outras manifestações, a reunião, inicialmente proposta para discutir a proteção de um Núcleo Histórico, voltou-se para as questões locais relacionadas à empresa mineradora atualmente instalada no distrito. Os moradores mostraram-se preocupados com questões relativas a possíveis concessões de licenciamentos futuros, bem como com questões relacionadas a indenizações por danos materiais e morais advindos da atividade mineradora no local. Uma das moradoras locais, inclusive, resalta dados corroborando o êxodo populacional o qual o distrito vem sofrendo<sup>40</sup>:

---

<sup>40</sup> As falas acima escritas foram retiradas da Ata da Centésima Sexagésima (160ª) Reunião Extraordinária do Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural, publicada no Diário Oficial do município de Ouro Preto, em 4 de dezembro de 2017, e anexadas aos autos do Inquérito Civil 0461.12.000240-7, às fls. 631-634. Trata-se de transcrições diretas do texto com supressão, apenas, dos nomes dos participantes.

Morador local indagou a necessidade dos moradores estarem cientes do que esta em andamento, da forma como serão afetados com a ampliação da mineração. A conselheira ressaltou que o licenciamento passa pelo COMPATRI, entretanto para isso é necessário a emissão de um parecer pela equipe técnica da prefeitura e isso só irá acontecer quando a empresa apresentar toda a documentação necessária para emissão de parecer técnico, no momento há dois licenciamentos em andamento da empresa, e quando o tema for pauta de reunião do COMPATRI a comunidade será informada. A moradora local expôs que o local proposto para ampliação da cava possui muitas nascentes que a empresa esta chegando ao Distrito e fazendo o que bem quer. E que a Prefeitura esta entregando tudo de mão beijada. O distrito possui uma rica história. Morador local relatou que a comunidade que esta pagando a conta, não vê o retorno, que a empresa deve sim indenizar a comunidade, pois os danos morais e psicológicos são maiores que os materiais. Deve manter a parte histórica, e deve olhar para a comunidade, os dois lados, os que querem sair e os que desejam ficar. O vice-presidente da associação tomou a palavra perguntando como a empresa conseguiu licenciamento para fundar uma mina dentro da cidade, atrás da Igreja, o poder público se omitiu não poderia ter permitido, e ainda informou que Miguel Burnier em 1993 tinha 3300 pessoas e Cachoeira do Campo 2200 e olha atualmente o que aconteceu. O Distrito esta prejudicado desde o início, a história de Miguel Burnier não se restringe ao entorno da estação. A moradora informou que o êxodo populacional esta acontecendo em todo lugar (OURO PRETO, 2017).

A reunião realizada pelo órgão tinha o intuito inicial de debater uma proposta de proteção, por meio do tombamento, de um Núcleo Urbano no Município. No entanto, assuntos subjacentes à proteção do patrimônio cultural fizeram parte da pauta prioritária do debate, em razão, especialmente, do contexto socioeconômico que o distrito atualmente vive. Esse é um claro exemplo de colonização do mundo da vida pelo sistema economia. Em que pese os impactos trazidos pela mineração, a comunidade, ao invés de debater sobre a culturalidade e a importância do Núcleo Histórico, se centrou em outros assuntos relacionados à exploração mineral na localidade. Isso será melhor explanado no capítulo 6.

A divisão da comunidade, o sentimento de abandono e as externalidades negativas trazidas pela mineração aparecem na pauta da reunião que sequer abordou de modo conciso a questão patrimonial:

O vice-presidente da associação tomou a palavra relatando que a índice populacional no Distrito vem caindo eram 800 moradores e atualmente tem pouco mais de 200, reclamou da poeira, do impacto ambiental, que a empresa mineradora local ao chegar ao Distrito levantou falsas esperanças, e atualmente o povo se sente abandonado. Continuou argumentado que a discórdia entre os moradores prevalecia por causa do numero (sic) reduzido de pessoas, caso fosse maior isso não aconteceria. Outro morador local tomou a palavra relatando que saiam grupos pequenos de pessoas do Distrito e ia até Ouro Preto tratar assuntos da comunidade e que esses assuntos não representam a vontade da maioria (OURO PRETO, 2017).

Notável que a discussão quanto à valoração patrimonial do Núcleo de Miguel Burnier perpassou assuntos diversos e não relacionados com o mérito cultural. Isso demonstra a necessidade da população daquele distrito de manifestar, reivindicar e postular suas próprias demandas de direitos básicos. Tal fato se relaciona diretamente com a esfera do Direito dentro da concepção honnethiana construída no capítulo 2. Como a Teoria do Reconhecimento propõe, a consumação da esfera do Direito depende, necessariamente, que tais direitos sejam universalizáveis, tenham um alcance geral, o que não se observa em Miguel Burnier. A população do distrito se encontra desguarnecida de direitos básicos, os quais não a revestem de condições mínimas para participar de momentos deliberativos acerca do mérito cultural do bem. Se a população não se encontra revestida do mínimo juridicamente concebido, como desejar que eles tenham condições igualitárias de discutir valoração cultural? Esse raciocínio também será melhor explanado no capítulo 6.

No estudo de caso aqui trazido, o ato discricionário do Poder Público de tomar, por exemplo, o Núcleo Urbano do distrito, como proposto, poderá não ter os efeitos de preservação que se espera. As chances de que seja criada uma aversão ao local e ao ato do tombamento propriamente dito são potencializadas caso a comunidade não seja ouvida e incluída no processo. Para tanto, é essencial que no curso do tombamento seja aferido o “reconhecimento” entre a comunidade, nas três esferas honnethianas, e o bem cultural, e criado um local dialógico para que essa comunidade se manifeste, aproximando-se do que Habermas traz como democracia deliberativa.

Apesar do estudo de caso do distrito de Miguel Burnier contar com outras variáveis detectáveis, tais como uma divisão na comunidade, os impactos advindos da mineração não deslegitimam o argumento de que a proteção do bem cultural precisa do diálogo direto com a comunidade. As falas acima citadas demonstram essa imprescindibilidade: é preciso que a proteção do bem cultural por meio do tombamento reflita o valor que aquele bem tem para o grupo que ali convive com ele.

É necessário inverter a lógica: o ato de valoração cultural do bem precisa partir da comunidade e refletir na decisão estatal, não nascer no Estado e repercutir na sociedade. E, para que isso se opere, as noções de democracia deliberativa, os elementos trazidos por Habermas e a ideia de “reconhecimento” construído por Honneth figurarão como instrumental básico. Desse modo, passa-se a tais proposições.

## 6 TOMBAMENTO: IMPRESCINDIBILIDADE DO "RECONHECIMENTO" E DA EFETIVA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Antes de se adentrar na construção do raciocínio que este trabalho propõe, serão brevemente explanadas as tipologias democráticas existentes no ordenamento jurídico brasileiro para se compreender as razões pelas quais a pesquisa opta pela democracia deliberativa. Isso conferirá substrato para a análise dos instrumentos de participação popular que podem ser utilizados dentro do procedimento do tombamento, visando aquele que mais se aproxima da democracia deliberativa.

### 6.1 Ideia de democracia e a participação popular

Desde 1948, com a Declaração dos Direitos Humanos, a participação popular no âmbito estatal já se mostrava prevista e garantida pelos países signatários da mesma. O Art. 21, item 1, do diploma, dispõe: “Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (ONU, 1948). Incluir a sociedade nas decisões estatais é premissa básica dos regimes democráticos, o qual se fundamenta na participação popular (ALMEIDA, 2015). Regimes democráticos, ao contrário dos autocráticos, preveem maneiras de construir as decisões estatais a partir das deliberações do grupo. Regimes autocráticos, do grego *autos* (por si próprio) e *kratos* (poder), são marcados pela concentração de poder em uma única figura, sendo inexistente a participação popular. A Constituição da República prevê o regime democrático como forma de governo em seu Artigo 1<sup>o</sup><sup>41</sup>, parágrafo único, e traz a cidadania como um dos fundamentos do Estado brasileiro.

Norberto Bobbio conceitua a democracia como “[...] caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 1986, p. 17). O conceito do autor leva em conta apenas uma modalidade da democracia, a representativa, a qual será analisada no tópico a seguir. No entanto, a ideia principal de um modelo democrático é de um poder que emana

---

<sup>41</sup> 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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

do povo: “[...] um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo” (SILVA, 2005, p. 126).

O mesmo autor dispõe que a democracia está ligada à ideia de mudanças de paradigmas. Segundo Bobbio, "para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo” (BOBBIO, 1997, p.1). Ainda nesse sentido, tem-se que:

Disto segue que o estado liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do estado democrático. Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais (BOBBIO, 1986, p. 19).

Nos modelos de democracia direta ou semidireta (que serão explicadas no tópico seguinte), a inclusão dos cidadãos torna as deliberações estatais atreladas à vontade popular. Ainda que determinados institutos e mecanismos desse modelo democrático não tenham como consequência direta a vinculação da vontade estatal às deliberações populares, de certa forma, o corpo governamental se obriga a buscar uma solução do todo e não de interesses setorizados:

Já o exercício da democracia direta ou semi-indireta na esfera pública se faz com base na aceitação, a priori, de deveres como contrapartida de direitos, devendo as decisões tomadas terem sempre como referencial o interesse público, por definição restritivo em relação aos interesses particularistas desta ou daquela categoria (LYRA, 1999, p. 27).

Segundo Cristina Andrade Melo, o maior diálogo entre comunidade e Poder Público tem como consequência tornar o cidadão corresponsável pelas decisões estatais:

[...] a autodeterminação e emancipação do cidadão em relação ao Estado são importantes escopos da participação, na medida em que a inserção do cidadão no processo decisório o torna corresponsável pela decisão, e não mero destinatário de algo que lhe foi imposto sem que pudesse, de alguma forma, influenciar o seu conteúdo (MELO, 2016, p. 8).

A ideia de democracia, portanto, liga-se diretamente ao que aqui se propõe. Uma vez que o tombamento resulta de uma decisão do Poder Público, ele precisa ter um viés



democrático não apenas em razão da dicção do Art. 216, 1º, da Constituição da República, mas, de mesmo modo, por causa do regime da democracia.

Apresentada a ideia de democracia e da submissão do procedimento do tombamento ao regime democrático, por força do Art. 1º, da Constituição da República e, sabendo-se que há mais de uma modalidade democrática no Brasil, passa-se à análise das tipologias democráticas existentes hoje no Brasil e os motivos pelos quais elas se mostram insuficientes para o que se pretende com esta pesquisa.

### *6.1.1 Tipologias democráticas*

A literatura jurídica traz como modalidades democráticas vigentes no Brasil a democracia representativa, também chamada de indireta e a democracia participativa, conhecida como direta. Alguns autores ainda diferenciam a democracia semi-direta, cujos instrumentos mesclam características de cada tipologia democrática.

Nesse caminhar, a democracia representativa tem seu momento máximo de participação popular com a eleição direta dos representantes instrumentalizada por meio do voto direto e secreto, universal a todos, nos termos do Artigo 14<sup>42</sup>, *caput*, da Constituição da República. A democracia representativa, consubstanciada, assim, na representação da comunidade por aqueles os quais ela elege, pode ser conceituada como:

Democracia representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, elege representantes, periodicamente, para tomar as decisões políticas. [...] É também chamada de democracia liberal, visto ser defendida pelos grandes pensadores do liberalismo, que a admitem como o único sistema político em que os valores liberais podem realmente existir e se desenvolver. Por isso admite um conceito de cidadania restrita e individual, limitada, na prática, ao direito de voto (MACEDO, 2008, p. 183).

Mesmo que a ideia de democracia pressuponha, necessariamente, o envolvimento popular nas decisões estatais, já que traz a determinação de que o poder vem do povo, é para o povo e pelo povo, o modelo democrático vigente até então se mostrou insuficiente para tanto. A democracia representativa restou-se insuficiente para representar os anseios, já que os representantes eleitos não traziam – ainda não trazem – os interesses de todos os setores da coletividade para as pautas governamentais:

---

<sup>42</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular (BRASIL, 1988).

Argumenta-se em favor da democracia direta que a democracia representativa é incapaz de defender os interesses da maioria da população, principalmente no Brasil, uma vez que os representantes eleitos, em regra, não fazem parte da parcela populacional que os elegeu. Os eleitos normalmente possuem necessidades diferentes, por pertencerem a uma classe com maior nível de riqueza, de educação (MACEDO, 2008, p. 183).

Além da ausência de compatibilidade entre os interesses de todas as classes da sociedade e os representantes eleitos, o mecanismo da democracia representativa não insere a comunidade no controle. Isso, porque, após eleitos, os representantes ditos do povo constroem as decisões estatais com base em questões políticas, mais do que essencialmente representativas das camadas populares, dos setores os quais os elegeram.

Na democracia representativa, a participação popular fica praticamente alijada, por ausência de controle por parte da população, após o processo eleitoral, pois o que existe é um arremedo de controle, exercido por órgãos com essa atribuição, normalmente compostos de agentes indicados pelos Poderes constituídos. (MACEDO, 2008, p. 184).

Cristina Andrade Melo resume a crise representativa provocada pela insuficiência da tipologia democrática indireta:

Após a implantação e, em alguns países, a consolidação da democracia representativa, as últimas décadas do século XX trouxeram à tona o déficit de legitimidade por ela gerado na estrutura burocrática da Administração Pública. O distanciamento dos governantes eleitos dos agentes públicos responsáveis pela execução direta da atividade administrativa e o deslocamento da lei como eixo conclusivo fundamentador da atuação pública iniciaram um processo de questionamento da legitimidade de uma democracia cuja participação, periódica, ocorria apenas no momento do voto (MELO, 2016, p. 4).

Desse modo, a experiência da democracia representativa não se mostra suficiente e clara em termos de legitimidade de um governo que se defina democrático. Se o Estado é pautado por um princípio que determina a governabilidade feita pelo povo e para o povo e, em termos práticos, isso não se concretiza, é preciso rever e reconstruir o sistema de representatividade governamental. Assim, a democracia participativa surge como uma forma de complementar a democracia representativa e melhorar a representatividade popular na construção das decisões estatais (MELO, 2016, p. 1). Ela pode ser conceituada como:

A democracia participativa tem como premissa o interesse básico dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens e concebe a formação da vontade política de baixo para cima num processo de estrutura com a participação de todos os cidadãos. A participação política visualiza a cidadania e a mudança do poder nos vários domínios sociais (SAULE JÚNIOR, 1998, p. 3).

A democracia participativa inclui setores excluídos do processo de tomada de decisões: “[...] participacionistas incorporam – ou combinam– pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política” (LÜCHMANN, 2007, p. 142).

Trata-se de uma evolução no processo democrático: não basta que o povo apenas eleja seus representantes, é preciso que eles também decidam de que forma serão governados.

Assim:

A democratização da Administração Pública passa pela evolução da noção de democracia que, se antes se constituía basicamente na escolha dos governantes pelo povo (democracia representativa), atualmente abrange, também, a escolha pelo povo da forma que deseja ser governado (democracia participativa). Não se trata, por certo, de apregoar a substituição da democracia representativa pela participativa, mas, sim, de buscar um modelo democrático de Estado que concilie a racionalidade do sistema de uma participação mais incisiva nos rumos tomados pela Administração Pública. A consciência de que é necessário alargar o conceito de democracia, democratizando as relações do poder público com a sociedade civil, tem levado alguns doutrinadores a afirmar que a participação na Administração Pública é característica essencial de um Estado de Direito que se qualifique como democrático. Significa dizer que, muito além de apregoar-se a obediência à legalidade por parte do Estado, é necessário conferir legitimidade às decisões estatais, de modo a conquistar maior adesão dos cidadãos (MELO, 2016, p. 5).

A criação e a implantação da democracia participativa têm o objetivo final de tornar a Administração Pública mais dialógica, mais transparente e conectada com os interesses populares:

Longe de ser a solução para todos os problemas enfrentados pela Administração Pública para a realização da função administrativa, a participação dos cidadãos nos processos decisórios, ao menos, deixa às claras o que sem ela seria feito em gabinete, a “portas fechadas”. A participação de cidadãos em conselhos, a execução de parcela do orçamento de acordo com votação popular, a realização de consultas e audiências públicas para debates sobre assuntos relevantes da vida em comunidade, entre tantos outros canais participativos, tornam a atividade administrativa mais transparente na medida em que o público passa a conhecer e a ter acesso aos meandros burocráticos. Embora seja o objetivo principal perseguido pela participação, a transparência, talvez seja o efeito colateral mais notável do fenômeno participativo (MELO, 2016, p. 8-9).

Assim, em que pese o modelo democrático participativo (ou direto) ter vindo como alternativa ao representativo, eles, cumulados, ainda se mostram insuficientes para a proposta deste trabalho. Nenhum dos modelos democráticos supramencionados servirá para implementar a participação popular no procedimento do tombamento e aferir o “reconhecimento” dos sujeitos que vivem e convivem com o bem em questão. O modelo representativo nem se aproxima de ser um instrumento de “reconhecimento” intersubjetivo dos cidadãos. Não há meios para aferir a ligação intersubjetiva entre comunidade e bem através de representantes eleitos pelo povo. Já o modelo participativo, apesar de criar canais de comunicação com a sociedade, não coloca nas mãos dela o poder de influenciar diretamente as decisões estatais. Por essas razões, é necessário um modelo democrático que vise a construção das decisões estatais partindo do povo para alcançar o Poder Público. Nesse sentido, a democracia deliberativa se mostra como a alternativa democrática que melhor se adequa para tanto, como será explicado no subtópico 6.3.

Passa-se, então, à análise dos instrumentos existentes no ordenamento jurídico-brasileiro aptos a realizar a participação popular, buscando aquele que mais se aproxime da ideia de democracia deliberativa.

## 6.2 Instrumentos previstos na legislação para a participação popular: Audiências Públicas, Consultas Públicas e os Conselhos de Proteção Patrimonial

A fim de buscar quais os instrumentos que, atualmente, a legislação brasileira oferece para incluir a sociedade no procedimento de tombamento, é possível citar as audiências públicas, as consultas públicas e os Conselhos de Proteção Patrimonial como mecanismos mais evidentes.

Entendendo-se o tombamento como procedimento, como suscitado no subtópico 4.2.1, é possível defender a aplicação da Lei Federal nº 9.784/99<sup>43</sup>, que regulamenta o processo administrativo federal, onde são previstos dois instrumentos hábeis a incluir a comunidade: as audiências públicas e as consultas públicas, presentes nos Arts. 31 e 32 da referida Lei.

A obrigatoriedade de inclusão da comunidade no processo de promoção e proteção do patrimônio cultural é nítida em razão do preceito constitucional do Art. 216, §1º, da

---

<sup>43</sup> O mesmo raciocínio se aplica para as demais leis, estaduais ou municipais, caso existam, que regulamentem os processos administrativos nos estados ou municípios.

Constituição da República. Corroborando a importância de tal inclusão, Marcos Paulo de Souza Miranda dispõe que há, inclusive, um princípio da participação comunitária para tanto:

Já o princípio da participação comunitária na proteção do patrimônio cultural expressa a ideia de que deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais, na formulação e na execução da política de preservação dos bens culturais (MIRANDA, 2018, p. 1).

Seja em razão do princípio participativo ou do preceito constitucional, é necessário pensar um instrumento hábil a incluir a comunidade no trâmite do tombamento.

No entanto, o instrumento visado no presente trabalho deve ser hábil, também, a “reconhecer” intersubjetivamente esse sujeito que convive com o bem a ser tombado e aferir a valoração cultural que ele confere a tal bem, sem interferências de interesses não correlatos ao valor cultural. Assim, não se trata de abrir a mera possibilidade de participação popular para configurar a inclusão da comunidade nos termos do Art. 216, §1º, da Constituição da República. O instrumento precisa permitir um momento participativo cuja durabilidade seja razoável para se aferir o mérito cultural do bem, a partir dos preceitos honnethianos, bem como que seja possível aplicar as regras procedimentais discursivas habermasianas. Para tanto, passa-se à análise pormenorizada de cada um dos instrumentos supramencionados a fim de buscar o que mais se adequa ao pretendido aqui.

### *6.2.1 Consultas Públicas*

Um dos institutos de participação popular, previstos pela Lei nº 9.784/99<sup>44</sup>, são as consultas públicas. Regulamentadas pelo Artigo 31, tal instituto tem como requisitos para sua propositura a matéria envolver assunto de “interesse geral” e imputa ao “órgão competente” a discricionariedade para deflagrá-la, conforme se observa pelo dispositivo abaixo:

Art.31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse global, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada (BRASIL, 1999).

---

<sup>44</sup> No âmbito do estado de Minas Gerais, a Lei nº 14.184, de 30 de janeiro de 2002, regulamenta o processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual e prevê, em seu artigo 31, as consultas públicas, com os mesmos requisitos da Lei nº 9.784/99. Assim: Art. 31 Quando a matéria do processo envolver assunto de **interesse geral**, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, antes da decisão do pedido, promover consulta pública para manifestação de terceiros, se não houver prejuízo para a parte interessada (BRASIL, 2002, grifo nosso).

A princípio, a realização de consultas públicas no curso do processo de tombamento de determinado bem poderia ser um instrumento próximo do que se deseja propor neste trabalho no que diz respeito à inclusão da comunidade. Normativamente, ter-se-ia a conjugação de Poder Público e da comunidade na promoção e na preservação do patrimônio cultural, conforme determina o Art. 216, §1º, da Constituição da República.

Quanto ao implemento dos requisitos trazidos para a sua realização, é perfeitamente defensável alegar-se que qualquer tombamento de bem cultural é matéria de "interesse geral". Independentemente da localidade onde o bem se encontra, da dimensão do bem a ser tombado, da proximidade ou não com grandes centros urbanos, da titularidade quanto ao bem (público ou privado), o tombamento ensejará ônus, financeiro e burocrático, ao Poder Público, seja de uma preservação direta realizada com recursos próprios, seja de uma fiscalização e autuação do proprietário para sua preservação, conforme explicado no subtópico 4.2.3. O tombamento do bem custará ao Poder Público tanto no que diz respeito ao poder de polícia, para fiscalizá-lo e assegurar as condições físicas do bem, como para preservá-lo e mantê-lo. Através desse raciocínio, fundamenta-se a ideia do “interesse geral”. Além disso, tendo-se em vista que o bem a ser protegido reflete valores de uma comunidade como um todo, mais um argumento plausível para a fundamentação do conceito de “interesse geral”. Se há um esforço do Poder Público, posterior ao ato de tombamento, há um interesse que se diga “geral” nesse procedimento. Assim, é possível alegar que o tombamento de um bem é matéria de “interesse geral”, sendo possível, portanto, a realização de consultas públicas.

Como prova disso, as consultas públicas, inclusive, já têm sido utilizadas na política preservacionista do patrimônio cultural. Como exemplo, pode-se citar a recente Consulta Pública aberta pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, no período de 1º de março e 1º de maio de 2018, para a construção da Política de Patrimônio Cultural Material. No bojo de tal consulta, a comunidade é chamada para auxiliar na construção da política preservacionista e apontar, inclusive, novos instrumentos de proteção patrimonial.

Merece destaque em tal Consulta Pública que o texto narrado no próprio site do IPHAN traz a noção da indissociabilidade entre patrimônio cultural e comunidades:

O texto da proposta traz inovações importantes para os procedimentos que envolvem a preservação e valorização do patrimônio cultural. Mas, permeando todas elas, está o objetivo de promover a construção coletiva dos instrumentos de preservação, garantindo assim a legitimidade das ações do Iphan junto às comunidades e também entre os agentes públicos. Esse objetivo decorre de diversos princípios sugeridos, sobretudo da indissociabilidade entre os bens culturais e as comunidades, da Participação ativa na elaboração de estratégias e da Colaboração entre as esferas do Poder Público e a comunidade (IPHAN, 2018).

Ainda com o intuito meramente exemplificativo, mas de extremo relevo para demonstrar que as práticas de preservação cultural seguem no caminho de trazer a comunidade para dentro do processo de valorização cultural dos bens, por meio das consultas públicas, é possível citar outro exemplo. É o caso da consulta pública realizada para normatizar o entorno da Casa de Chico Mendes, na cidade de Xapuri, no Estado do Acre. A dita casa foi tombada em 2008<sup>45</sup>, no entanto, a consulta pública foi realizada no final do ano de 2013, com o intuito de debater as normativas relativas ao entorno do bem tombado<sup>46</sup>.

Apesar da concretização do tombamento da Casa de Chico Mendes, os efeitos decorrentes de tal proteção permaneceram retumbando na sociedade, ensejando a conclamação do instrumento participativo. Desse modo, é possível perceber o quão relevante é trazer a comunidade para dentro dos processos protetivos, já que seus efeitos repercutem na sociedade. Ambos os exemplos aqui trazidos de consultas públicas em matéria de patrimônio cultural são de anos recentes, o que demonstra que os órgãos protetivos estão se tornando atentos à importância da participação popular em matéria de patrimônio cultural e estão buscando mecanismos, como as consultas públicas, para tanto.

Necessário pontuar que a realização das Consultas Públicas em matéria de Patrimônio Cultural obriga a Administração Pública a fundamentar as razões de sua decisão. Em que pese o resultado da Consulta Pública não ser vinculante, a Administração Pública deverá refutar as razões que a fizeram deliberar. A comunidade poderá, portanto, recorrer ou até judicializar a questão futuramente. Essa é a dicção do parágrafo 2<sup>o</sup><sup>47</sup>, do Art. 31, da Lei n<sup>o</sup> 9.784/99. No

---

<sup>45</sup> Segundo dados do próprio site do IPHAN e de outros endereços eletrônicos, o tombamento da Casa de Chico Mendes juntamente com o seu acervo se deu no ano de 2008. A informação está disponível nesse endereço eletrônico <<http://www.agencia.ac.gov.br/iphan-oficializa-tombamento-da-casa-de-chico-mendes/>>. Acesso em 04 jul. 2018. Também consta na Lista de Bens Tombados no IPHAN: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista\\_bens\\_tombados\\_processos\\_andamento\\_2018](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_bens_tombados_processos_andamento_2018)>. Acesso em 04 jul. de 2018.

<sup>46</sup> A informação do chamamento da comunidade para a participação da consulta pública encontra-se disponível no site do IPHAN: <<http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/372/consulta-publica-debate-normativa-para-entorno-da-casa-de-chico-mendes-no-acre>>. Acesso em 04 jul. de 2018.

<sup>47</sup> § 2<sup>o</sup> O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais (BRASIL, 1999).

caso de um tombamento, caso a Administração Pública delibere por não tomba determinado bem ou alterar a área proposta do tombamento incluindo um maior número de casas circunscritas à área a ser tombada, por exemplo, ela deverá fundamentar as razões de tal decisão. Esse processo faz com que a comunidade (ou os proprietários dos imóveis localizados no entorno do bem tombado) possa recorrer da decisão.

Em que pese tais avanços, para fins da presente pesquisa, a consulta pública não se mostra como o melhor instrumento disponível e viável atualmente no ordenamento. Apesar de também ser um canal direto da comunidade com o próprio Poder Público, o referido instrumento não possui um espaço hábil à democratização, a diálogos abertos, onde a comunidade possa efetivamente se expressar e debater com os demais. No caso citado da consulta realizada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em 2018, o que ocorreu foi a abertura de um prazo para que a comunidade se manifestasse. Os interessados no assunto e aqueles que desejassem enviar propostas poderiam fazê-lo. No entanto, não houve uma arena participativa afetiva. Por outro lado, o caso do entorno da Casa de Chico Mendes aproximou-se do que se pretende defender neste trabalho.

Como se viu, a consulta pública pode ser realizada da maneira como a Administração Pública resolver aplicá-la. Ou seja, a discricionariedade do Poder Público é que, por fim, definirá seus moldes de realização. Assim, ela poderá ou não se tornar uma arena deliberativa, como aqui se busca.

Quando se abre um prazo para a comunidade se manifestar, por meio das consultas públicas, não se permite que ela dialogue diretamente com os demais interessados no assunto. As consultas se tornam um expediente burocratizante no qual o Poder Público, literalmente, apenas consulta a comunidade diretamente, sem permitir uma interface dela com os outros envolvidos no processo. Assim, para o que aqui se propõe, as consultas públicas também não se mostram instrumento adequado. Apesar do tombamento de um bem poder se encaixar ao “interesse geral”, requisito da consulta pública, a discricionariedade da Administração em executá-la de modo meramente consultivo não a habilita como instrumento para implementar a ideia da democracia deliberativa e nem mesmo para realizar o “reconhecimento” intersubjetivo da comunidade com o bem.

Passa-se, portanto, à análise de outros instrumentos de participação popular, buscando aquele que mais se aproxima do que se defende aqui: uma arena deliberativa participativa.



### *6.2.2 Conselho Municipal de Proteção Patrimonial: participação popular ou representação na participação?*

Os Conselhos Municipais de Proteção ao Patrimônio Cultural “são órgãos colegiados integrados por representantes do Poder Público, da sociedade civil organizada e de universidades” (RODRIGUES, 2009, p. 31), criados para promover e proteger o Patrimônio Cultural. Eles podem existir na esfera estadual ou na municipal. Sobre a municipal, a municipalização das políticas protecionistas é decorrência do disposto no Art. 30, inciso IX<sup>48</sup>, da Constituição da República. Além disso, a Lei Federal n° 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida por Estatuto das Cidades, responsável por guiar a criação dos Planos Diretores dos municípios, determina, em seu Art. 2º, inciso IX, como uma das diretrizes gerais da política urbana, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”. Desse modo, os municípios criam, por meio de leis próprias, órgãos de representação colegiada para deliberarem sobre a preservação e promoção do Patrimônio Cultural. Nesse sentido:

Em assim sendo, os municípios podem e devem elaborar lei própria de proteção do patrimônio cultural, a qual precisa se coadunar com os princípios da legislação federal e estadual a respeito. [...] O coração deste “sistema municipal de preservação do patrimônio cultural” deve ser um órgão colegiado, com funções consultivas e deliberativas (RODRIGUES, 2009, p. 33).

No caso específico do estudo de caso aqui analisado, o município de Ouro Preto criou, através da Lei Orgânica Municipal, em seu Art. 37, inciso VIII<sup>49</sup>, e regulamentou, através da Lei Municipal n° 64, de 29 de novembro de 2002, o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (COMPATRI). Suas atribuições são previstas pela Lei Municipal 17/02 e, atualmente, ele é regulamentado pela Lei Municipal n° 708, de 27 de setembro de 2011.

O Art. 2º da Lei n° 708/11 determina que o órgão deva possuir composição paritária entre entidades da sociedade civil e Poder Público, sendo 8 (oito) representantes da sociedade civil e 8 (oito) do Poder Público. Dentre os representantes da sociedade civil, o Art. 2º, inciso

---

<sup>48</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988).

<sup>49</sup> Lei Orgânica do município de Ouro Preto. Disponível em:

<http://www.cmop.mg.gov.br/arquivos/documentos/leis/leiorganica.pdf>. Acesso em 11 nov. 2018.

II, discrimina-os: dois representantes das entidades preservacionistas de Ouro Preto; dois representantes da Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto - FAMOP; dois representantes das entidades culturais em atuação em Ouro Preto; um representante dos guias de turismo de Ouro Preto; um representante da Associação Comercial e Empresarial de Ouro Preto - ACEOP. Dentre os representantes do Poder Público, o Art. 2º, inciso I, dispõe: um representante da Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano; um representante da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo; um representante da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos; um representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente-SEMMA; um representante do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico -IEPHA; um representante das instituições federais de ensino superior sediadas no Município (UFOP e IFMG); um representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN; um representante da Fundação de Arte de Ouro Preto - FAOP. A composição paritária do Conselho se coaduna com o disposto no Art. 216, §1º, da Constituição da República, que determina a atuação conjunta do Poder Público com a comunidade para a promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro.

A partir do exemplo do caso do município de Ouro Preto, nota-se que a representação da comunidade em si é feita por meio dos representantes de entidades civis. Assim, para representar toda uma comunidade, com sua pluralidade intrínseca, são eleitos alguns representantes da sociedade civil. A participação popular se dá através de um mecanismo representativo.

Os Conselhos Municipais de Preservação Patrimonial operam, então, sob a ótica de representação na participação: a comunidade é representada para poder participar. O grande impasse é que nesse modelo de participação não há uma inclusão geral de toda a comunidade, com poder de voto e de deliberação no seu interior: os representantes ali eleitos não refletem o interesse de toda a comunidade, mas apenas de parte dela. A lógica operativa de um grupo eleito para representar a participação de toda uma comunidade pode não refletir os interesses populares como um todo, mas de apenas determinados grupos representados no Conselho. O funcionamento dos Conselhos opera na ótica da tipologia democrática representativa. Assim, a participação se efetiva com a eleição dos representantes da comunidade.

Lígia Lüchmann analisa a participação no sistema representativo eleitoral o qual se assemelha aos Conselhos de Proteção: "no modelo representativo, a participação restringe-se ao momento da escolha dos representantes na ocasião do processo eleitoral [...]. Em outras palavras, a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos

pelo sufrágio eleitoral" (LÜCHMANN, 2007, p. 144). A mesma ideia se aplica aos Conselhos dentro dos quais são eleitos representantes da comunidade que irão deliberar.

A participação popular efetivada por meio dos Conselhos aproxima-se de um modelo democrático representativo que, como se restou demonstrado, não foi suficiente para refletir os interesses de toda uma comunidade. Não se pretende deslegitimar a importância da existência de Conselhos representativos, mas atentar-se para o fato de que a ideia de representação na participação não se coaduna com a real noção de participação popular, pelos motivos já expostos, e nem mesmo se aproxima da lógica de uma democracia deliberativa.

Além disso, Lüchmann ainda sustenta que a participação na representação tem como pré-requisito para funcionar a articulação da sociedade civil: “Assim, a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação” (LÜCHMANN, 2007, p. 166). A inexistência dessa articulação, ou seja, de diálogo, coadunação de pensamentos, existência de interesses colidentes, guia a experiência dos Conselhos, a ideia de representação na participação, o pouco “aprofundamento democrático” (LÜCHMANN, 2007, p. 150):

Sabemos que já é bastante extenso o repertório de experiências, principalmente no âmbito do poder local, de introdução da participação nos espaços de discussão e decisão de políticas públicas, a exemplo dos Conselhos Gestores e dos Orçamentos Participativos. Sabemos também que, na maioria dos casos, a participação ocorre por intermédio do instrumento da representação, portanto, p&r. Transcorrida bem mais de uma década de implementação e institucionalização destes espaços participativos, percebe-se pelas aproximações empíricas e por uma consulta mais cuidadosa nos diversos textos analíticos, uma boa listagem de desafios e limites em sua capacidade de promover alterações significativas em direção ao aprofundamento democrático (LÜCHMANN, 2007, p. 149-150).

O estudo de caso de Miguel Burnier aqui apresentado também foi analisado pela antropóloga Andreza Aruska, que participou de reuniões do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural (COMPATRI), realizadas em Miguel Bunier, para analisar a proposta de expansão de uma das minas de exploração de minério de ferro no distrito. A autora retrata a dificuldade dos membros do Conselho de deliberarem quanto à aprovação em meio à situação que norteia o distrito, enfatizando que os vínculos existentes entre os membros do Conselho, os órgãos públicos municipais e a própria empresa em questão se mostraram como empecilhos:

Deciding on the expansion of the mine, Council members felt pressured to address the immediate quality of life and the recovery of residents' self-esteem associated with controversial cultural projects and urban plans in town during a semester of meetings in 2013. In general, Council members often introduced themselves through the institution they represented on the Council or through their professional background. Similarly, company representatives often spoke in the third person, as the company. The letters from outside institutions included in meetings symbolise how outside observers took a strong interest in the meetings, and perhaps explains why representatives of the company and the Council introduced themselves as delegates rather than individuals. In addition, various Council members worked for the prefecture – connected to the company through taxes – while others worked for institutions that were directly or indirectly affiliated either with the prefecture or the company. This is to say that Council members had to work within a context of incomplete information, dissatisfied residents, and professional ambiguity<sup>50</sup> (SANTOS, 2016, p. 231).

De maneira análoga à análise feita por Aruska, o exemplo trazido no tópico 5.3.2 reflete a crise de representatividade que o Conselho do município de Ouro Preto enfrentou. A ideia de representar a sociedade civil não se mostra efetivada nos dois exemplos trazidos. Os representantes do Conselho, na reunião em que se propôs o tombamento do Núcleo Urbano de Miguel Burnier, encontraram empecilhos para realizar a representação e/ou articular os interesses da comunidade. Uma vez que o Conselho existe para fazer valer os interesses da comunidade, representando-a, tanto a reunião realizada para a proposta do tombamento do Núcleo Urbano quanto a reunião analisada por Aruska demonstram a falibilidade representativa desse mecanismo.

Nesse sentido, fundamenta-se que a representação feita pelo Conselho, a partir da experiência do Município de Ouro Preto, não implementa a proposta de participação popular e inclusão societária que este trabalho pretende trazer. Para além de não refletir os interesses da comunidade, sendo um mecanismo de participação de democracia representativa, o Conselho não permite uma arena participativa na qual seja possível aferir tanto o “reconhecimento” das comunidades com os bens culturais quanto efetivar uma concreta participação popular, onde a racionalidade comunicativa habermasiana se efetive.

---

<sup>50</sup> Decidindo sobre a expansão da mina, os membros do Conselho se sentiram pressionados a abordar a qualidade de vida imediata e a recuperação da autoestima dos moradores associada a projetos culturais controversos e planos urbanos, durante um semestre de reuniões em 2013. Em geral, os membros do Conselho frequentemente introduziram-se através da instituição que representavam no Conselho ou através da sua formação profissional. Da mesma forma, os representantes da empresa costumavam falar na terceira pessoa, como a empresa. As cartas de instituições externas incluídas nas reuniões simbolizam como os observadores externos se interessavam muito pelas reuniões e talvez explicassem por que representantes da empresa e do Conselho se apresentaram como delegados, e não como indivíduos. Além disso, vários membros do Conselho trabalhavam para a prefeitura - ligados à empresa por meio de impostos - enquanto outros trabalhavam para instituições que eram direta ou indiretamente afiliadas à prefeitura ou à empresa. Isso quer dizer que os membros do Conselho tiveram que trabalhar dentro de um contexto de informações incompletas, residentes insatisfeitos e ambiguidade profissional (Tradução nossa).

Dando sequências às análises, têm-se as audiências públicas e uma reflexão sobre sua aplicabilidade como instrumentos para a proposta desta pesquisa.

### 6.2.3 Audiências Públicas: apontamentos acerca do instituto

A fim de contextualizar o surgimento do instituto da audiência pública, é preciso remontar às suas origens. Para tanto, Cristina Andrade de Melo (2016, p. 15) elucida que as audiências públicas surgem com o Direito Anglo-Saxão, que trazia como um de seus preceitos o chamado “direito de ser ouvido” ou “*right to be heard*”. Segundo a autora, a audiência pública neste ordenamento jurídico era considerada um direito constitucional básico: “O ‘direito de ser ouvido’ é um dos princípios mais antigos do direito anglo-saxão, sendo considerado, para além de uma vertente do princípio da justiça natural (*nature justice*), também um direito constitucional básico” (MELO, 2016, p. 15).

No ordenamento jurídico atual, por sua vez, as audiências públicas são conceituadas da seguinte maneira, de acordo com Natália Silva Mazzutti Almeida:

Adentrando no aspecto conceitual, a audiência pública é a forma *a priori* de participação popular na formação da decisão estatal, permitindo que o cidadão seja coautor da intervenção do Estado em sua vida. É o instrumento na promoção da participação popular, pois se manifesta dentro do processo, visto que ele, em si, como trabalhado, é meio aberto à intervenção dos cidadãos (ALMEIDA, 2015, p. 148).

As audiências públicas são de realização obrigatória em alguns procedimentos. É o caso do processo de licitação quando o valor da contratação estimado for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no Artigo 23, inciso I, alínea “c”, que estipula a modalidade de licitação de concorrência. O Artigo 39<sup>51</sup>, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, determina a obrigatoriedade da realização das audiências públicas para preceder o procedimento de licitação nesse caso.

---

<sup>51</sup> Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados (BRASIL, 1993).

Na Resolução CONAMA n° 09/87, no Artigo 1º, também há a previsão de realização de audiências públicas quando da implantação de empreendimentos ambientais para análise do seu referido Relatório de Impacto Ambiental – RIMA<sup>52</sup>. As audiências serão realizadas facultativamente, quando o órgão ambiental “julgar necessário” (BRASIL, 1987) ou quando “for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos” (BRASIL, 1987)<sup>53</sup>. A possibilidade de permitir que os cidadãos solicitem diretamente a realização das ditas audiências públicas configura-se como mecanismo de efetivação da participação popular. No entanto, é imperioso criticar o número mínimo de cidadãos necessários para tal solicitação. A fixação de um padrão mínimo de 50 (cinquenta) cidadãos pode se mostrar um entrave, uma vez que determinados empreendimentos ambientais podem ser instalados em localidades em que os distritos ou vilarejos a serem impactados não possuam cinquenta moradores motivados e atentos à realidade socioambiental local. Assim, ainda que a normativa tenha avançado no sentido de permitir a solicitação direta dos cidadãos ao órgão ambiental para a realização das audiências públicas, a fixação de um padrão mínimo pode se configurar como empecilho à participação popular.

---

<sup>52</sup> O RIMA é regulamentado pela Resolução CONAMA N° 001, de 23 de janeiro de 1986, especificamente nos Artigos 2º e 3º. Para determinados empreendimentos, é imprescindível a realização de tal relatório que demonstrará os impactos ambientais previstos para tal atividade. Os artigos 2º e 3º da supracitada Resolução traz o rol das atividades sujeitas à elaboração do RIMA:

Artigo 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA eIn caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; II - Ferrovias; III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei n° 32, de 18.11.66; V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários; VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV; VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques; VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração; X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW; XII - Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos); XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI; XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; XV - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes; XVI - Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia. Artigo 3º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo RIMA, a serem submetidos à aprovação do IBAMA, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal (BRASIL, 1986).

<sup>53</sup> Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública (BRASIL, 1987).

Por fim, é importante destacar que a Resolução 09/87<sup>54</sup>, CONAMA, no §2º, do Art. 2º, também traz previsão de invalidade da licença do empreendimento quando há a solicitação de realização de audiência pública e esta não é feita. Esse também é um apontamento relevante no que diz respeito à participação popular, uma vez que, em que pese não ser expressamente determinado, ele acaba por tornar a realização da audiência obrigatória quando solicitada, já que sujeita o empreendimento à invalidez.

A audiência pública também é prevista, de modo obrigatório, no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, em seu Artigo 2º, inciso XIII, quando houver “implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população” (BRASIL, 2001). Também são previstas na elaboração do Plano Diretor, conforme dispõe o Art. 40, §4º, inciso I<sup>55</sup>, do Estatuto das Cidades. A construção dialógica e participativa do Plano Diretor permitirá que ele seja constantemente influenciado pela sociedade civil:

Ou seja, a participação popular, na elaboração e execução do Plano Diretor permite que haja controle social sobre o poder político, tornando-o permeável às influências das diversas forças sociais e aos seus interesses, já que a cidade é dinâmica e nela vivem cidadãos com desejos e aspirações diversos, conflitantes e, muitas vezes, contraditórios. É necessária uma interação entre gestores públicos, técnicos e sociedade civil. O Plano Diretor reveste-se de um caráter dialógico, uma vez que essa proposta democrática volta-se a uma interação constante entre os cidadãos e o Poder Público local (GAIO; DUARTE, 2017, p. 87).

De modo análogo ao que se pretende defender neste trabalho, Daniel Gaio e Gabriela Duarte também postulam que a realização de audiências públicas nos Planos Diretores devam ser mecanismos efetivos de participação popular e não meros atos burocratizantes apenas para assegurar-na:

Entretanto, essa *participação* não deve ser confundida com uma mera consulta à identificação de necessidades, mas propiciar uma participação efetiva em todas as fases do processo decisório, de modo a influenciar no conteúdo das decisões políticas, afastando a possibilidade de que as cidades sejam idealizadas de maneira autoritária e subjetiva apenas pelos técnicos da administração (GAIO; DUARTE, 2017, p. 88).

Assim, a

---

<sup>54</sup> § 2º - No caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não realizá-la, a licença concedida não terá validade (BRASIL, 1987).

<sup>55</sup> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (BRASIL, 2001).

[...] participação em audiência pública funcionaria como espaço livre e aberto de manifestação, no qual os cidadãos poderiam expor suas opiniões, desejos e interesses de maneira clara e objetiva. Ressalta-se que não basta a existência de audiências, elas, de fato, precisam ser públicas em todas as suas dimensões, notadamente a possibilidade real de a comunidade se apropriar dos temas, permitindo uma participação efetiva (GAIO; DUARTE, 2017, p. 89).

De modo facultativo, por sua vez, também são previstas pela legislação a realização de audiências públicas para elaboração da gestão orçamentária participativa, nos termos do Art. 44<sup>56</sup> do mesmo diploma legal, a partir do qual são fundamentados também os denominados de Orçamentos Participativos. Segundo Lüchmann, os Orçamentos Participativos podem ser entendidos como: “[...] modelo de gestão, que abre a participação da população nas discussões e definições da peça orçamentária, fundamentalmente na esfera municipal” (LÜCHMANN, 2007, p. 155). Assim, no seu curso, são realizadas reuniões com a comunidade, dividida por setores, para que ela aponte as demandas que entende mais necessitadas de investimentos. Os Orçamentos Participativos, assim, também operam na lógica de construção da decisão estatal a partir das comunidades, da sociedade civil. Nesse sentido, Luciano Fedozzi afirma:

Essa inovação, na forma de gerir os recursos municipais, vem proporcionando, por um lado, um processo de inversão de prioridades dos investimentos públicos, fazendo com que os segmentos sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano sejam reconhecidos como sujeitos legítimos do processo decisório de gestão governamental (FEDOZZI, 2000, p. 18).

Assim, a realização de audiências públicas se mostra presente em licenciamentos ambientais, nas gestões da cidade, na gestão orçamentária dos entes federativos e em processos administrativos, o que reflete uma busca, por parte do Poder Público, de construções mais dialógicas e democráticas. Trata-se de um mecanismo de aproximação do Poder Público com a comunidade e que segue a ideia de democratização da gestão pública, especificamente como instrumento de democracia participativa:

Desse modo, a recente experiência de democratização do Brasil passa a se constituir em uma referência, dada a criação de canais de participação e deliberação com a redemocratização a partir dos anos 1980, a exemplo do orçamento participativo, dos conselhos gestores de políticas públicas, dos mecanismos de deliberação no interior das agências de regulação, das conferências, da legislação participativa e das audiências públicas (NOVAES; SANTOS, 2014, p. 800).

---

<sup>56</sup> Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001).



O Conselho Nacional do Ministério Público, por sua vez, também regulamentou a realização das audiências públicas pelos Ministérios Públicos dos Estados e da União através da Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012. Em seu Artigo 1º, §1º<sup>57</sup>, determina-se a realização das audiências públicas na forma de “reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos” (BRASIL, 2012). O objetivo é obter da sociedade elementos para fundamentar a decisão do Ministério Público. Assim, as audiências públicas são feitas no formato de reuniões abertas ao público, onde os interessados podem debater entre si e com o Poder Público. O instrumento, portanto, se aproxima do que aqui se procura: uma arena de deliberação.

Os Artigos 2 e 3<sup>58</sup> da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 82/2012 ainda dispõem que a audiência pública será precedida de edital de convocação contendo data, horário e local de realização, e deve possibilitar a fala aos que desejarem. A ampla publicidade e a possibilidade de deliberação conferida a qualquer interessado da sociedade civil também se coadunam com as pretensões desta pesquisa, em termos de democracia deliberativa, como será explicado no subtópico seguinte.

Por fim, o Art. 7º<sup>59</sup> dessa mesma Resolução dispõe que a deliberação objeto da audiência pública tem caráter consultivo, não vinculando a Administração Pública. Assim, em que pese a participação popular conferida pelo instrumento, o Poder Público poderá decidir de modo diverso do que propõe a sociedade civil. Esse ponto será revisto neste trabalho no subtópico seguinte.

---

<sup>57</sup> Art. 1º Compete aos Órgãos do Ministério Público, nos limites de suas respectivas atribuições, promover audiências públicas para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade e na identificação das variadas demandas sociais. § 1º As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação (BRASIL, 2012).

<sup>58</sup> Art. 2º As audiências públicas serão precedidas da expedição de edital de convocação do qual constará, no mínimo, a data, o horário e o local da reunião, bem como o objetivo e a forma de cadastramento dos expositores, além da forma de participação dos presentes (BRASIL, 2012).

Art. 3º Ao edital de convocação será dada a publicidade possível, sendo facultada sua publicação no Diário Oficial do Estado e obrigatória a publicação no sítio eletrônico, bem como a afixação na sede da unidade do Ministério Público, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis (BRASIL, 2012).

<sup>59</sup> Art. 7º As deliberações, opiniões, sugestões, críticas ou informações emitidas na audiência pública ou em decorrência desta terão caráter consultivo e não-vinculante, destinando-se a subsidiar a atuação do Ministério Público, zelar pelo princípio da eficiência e assegurar a participação popular na condução dos interesses públicos (BRASIL, 2012).

No âmbito administrativo, por fim, as audiências públicas são regulamentadas pela Lei nº 9.784/99, que trata do processo administrativo federal. O instituto vem como um mecanismo de instrução de determinado processo administrativo e de auxílio na construção da decisão estatal. A referida lei traz critérios gerais a serem aplicados às audiências públicas. No entanto, cada órgão regulamenta o trâmite específico de suas audiências públicas, devendo-se, no entanto, observar as normas gerais da Lei 9.784/99:

A realização de audiência pública é prevista de forma genérica na Lei Federal n. 9.784/99 (Processo Administrativo Federal), como etapa facultativa da fase instrutória do processo administrativo, sempre que houver relevância da questão, e em outras legislações específicas, a depender do assunto tratado (meio ambiente, licitação, saúde, regulação, responsabilidade fiscal e política urbana, como será visto adiante). Não há contudo, ato normativo de caráter nacional que disponha sobre normas gerais do processo administrativo da audiência pública [...] (MELO, 2016, p. 65).

O Artigo 32 da Lei nº 9.784/99 traz como único requisito para a realização das audiências públicas a “relevância da questão” e ser determinação da Administração Pública a discricionariedade para a realização ou não dessas, quando diz “a juízo da autoridade”:

Art. 32. Antes da tomada de decisão, **a juízo da autoridade**, diante da **relevância da questão**, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo (BRASIL, 1999, grifo nosso).

Assim, cabe apenas à autoridade determinar a realização das audiências públicas. Isso é um retrocesso no que diz respeito à participação popular. Enquanto que nos licenciamentos ambientais, como visto, a comunidade pode solicitar a sua realização, dentro de processos administrativos isso não se aplica. É preciso, portanto, rever tal determinação legal. Apesar da dicção legal, Cristina Melo afirma ser plausível a interpretação que permite que o próprio administrado pressione o órgão público para realizar as audiências públicas: “Via de regra, a audiência pública é convocada e promovida pela própria Administração Pública, mas nada impede que a sociedade civil organizada pressione o aparato estatal a tanto, o que, caso acatado, conferirá maior legitimidade às decisões administrativas” (MELO, 2016, p. 39). Esta já é uma visão que caminha para o que aqui se postula: decisões que partam das comunidades para interferirem nas deliberações estatais à luz da democracia deliberativa. Francisco Xavier da Silva Guimarães assim dispõe, afirmando que a audiência pública “[...] constitui-se em verdadeiro foro de debate de ideias, coleta de informações objetivas, na busca de um

denominador comum, de ponto de consenso e de melhor solução sobre o assunto relevante tratado no processo administrativo” (GUIMARÃES, 2008, p. 119).

Já no que diz respeito ao requisito “relevância da questão”, todo e qualquer tombamento de bem cultural se mostra como tal. Isso, porque, uma vez que o bem cultural é composto pela dicotomia de elementos materialidade física e valor cultural, a aferição desse valor já é uma questão “relevante” para a coletividade. Além disso, proteger as estruturas físicas de um bem que resguarda esse valor cultural também se mostra importante, seja para o grupo que convive diretamente com o bem, seja pela sociedade como um todo, a depender de qual bem se trata. Fato é que desde uma pequena igreja localizada em um distrito, até um conjunto ferroviário de relevo para a história da siderurgia no Brasil, como é o de Miguel Burnier, sua proteção se mostra relevante para a sociedade.

O impasse normativo, para fins de participação popular, está no fato de se deixar a juízo de uma autoridade que sequer convive com o bem a ser protegido a decisão pela realização ou não de audiência pública para tombá-lo. A distância existente entre essa autoridade e a problematização que gira em torno da aferição do valor cultural é imensurável e, como no estudo de caso deste trabalho, pode gerar prejuízos ao Poder Público. É preciso, portanto, propor uma nova epistemologia aplicável, também, às audiências públicas para que elas possam efetivar os preceitos de uma democracia deliberativa e, no presente caso, se tornarem arenas aptas a aferir o “reconhecimento” intersubjetivo entre comunidade e bem cultural.

Por fim, a Lei nº 9.784/99 regulamenta o processo administrativo no âmbito federal. No entanto, a Lei nº 14.184, de 30 de janeiro de 2002, regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Minas Gerais e traz, em seu Artigo 33<sup>60</sup>, a previsão das audiências públicas, postulando, também, a discricionariedade da Administração para realizá-la. No entanto, a lei mineira se mostra mais atenta à questão de inclusão popular quando dispõe, no seu Artigo 35<sup>61</sup>, que outros meios de participação poderão ser realizados no bojo do processo administrativo.

Assim, seja o tombamento de um bem a nível federal, regulamentado pela Lei 9.784/99, seja no âmbito estadual, regulamentado pela Lei 14.148/02, em Minas Gerais, seja

---

<sup>60</sup> Art. 33 Antes da decisão, a juízo da Administração, pode ser realizada audiência pública para debate sobre a matéria do processo (MINAS GERAIS, 2002).

<sup>61</sup> Art. 35 A Administração, em matéria relevante, a seu juízo, pode estabelecer outros meios de participação no processo, diretamente ou por meio de organização ou associação legalmente constituídas (MINAS GERAIS, 2002).

no âmbito do município de Ouro Preto, que não possui lei própria para regulamentar o processo administrativo, aplicando-se, assim, a Leis estadual e federal subsidiariamente, é defensável a realização de audiências públicas como instrumento participativo que mais se aproxima do que se deseja postular neste trabalho.

#### *6.2.4 Audiências Públicas: a possível ferramenta de inclusão da comunidade no processo de tombamento*

Por todo o exposto, seja em razão da atribuição de valor cultural partir da comunidade, seja em razão da obrigatoriedade da inclusão comunitária no processo de promoção e preservação do patrimônio cultural, à dicção do Art. 216, §1º, da Constituição da República, se faz imperiosa a participação da comunidade na preservação e promoção dos bens culturais. José Eduardo Ramos Rodrigues demonstra a relevância de tal inclusão:

A participação da comunidade é fundamental, pois ela, como legítima produtora e beneficiária dos bens culturais, apresenta mais do que ninguém legitimidade para determinar a importância de um bem cultural, que não precisa ser apenas artística, arquitetônica ou histórica, mas pode também ser estética ou simplesmente afetiva. A identificação ou simpatia da comunidade por determinado bem pode representar uma prova do valor cultural bastante superior àquela obtida através de dezenas de laudos técnicos plenos de erudição, mas muitas vezes vazios de sensibilidade. Além de significar, por si só, uma prova maior de preservação (RODRIGUES, 2012, p. 96).

Assim, encerradas as reflexões sobre os instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro aptos a incluir a comunidade nos processos de proteção patrimonial, é necessário refletir qual deles será o mais adequado para garantir a participação popular tendo-se em vista o “reconhecimento” dos grupos e a construção de um processo deliberativo.

Acredita-se que as audiências públicas sejam as mais aptas para tanto. Isso, porque elas permitirão uma interface direta do Poder Público com a comunidade no momento em que ocorrem as aberturas para as falas, as apresentações de ideias, o diálogo direto com a Administração Pública e com os demais participantes do debate. Dentre os três instrumentos retroapresentados, as audiências públicas são aquelas que abrem uma verdadeira arena de debate entre Poder Público e comunidade, sendo esse cenário o que mais se aproxima da ideia habermasiana de esfera pública e da democracia deliberativa, conceituada no tópico 3.4.

A título exemplificativo, Marcos Paulo de Souza Miranda dispõe sobre a importância das audiências públicas nas políticas protecionistas do patrimônio cultural, alegando que o Art. 216, §1º, da Constituição da República é suficiente para fundamentar sua efetivação:

A nosso sentir, o simples texto do § 1º do artigo 216 da CF/88, que determina a colaboração da comunidade em tal seara, é suficiente para estruturar e fundamentar a aplicação do instrumento das audiências públicas na seara da defesa dos bens culturais. Com efeito, uma das mais tradicionais, importantes e democráticas formas de participação popular na definição de políticas públicas, em qualquer tema, se dá por meio da audiência da coletividade, verdadeiro signo histórico da democracia participativa (MIRANDA, 2018, p. 1).

Nesse sentido, o instituto que mais se aproxima do que se busca nesta pesquisa são as audiências públicas, pelos motivos que serão a seguir expostos. Adianta-se que a primeira proposta deste trabalho, portanto, é a revisão da epistemologia aplicável ao tombamento para que ele passe a prever a realização de audiências públicas, por meio de alteração legislativa. Assim, além de se atrelar à noção de democracia deliberativa, o instituto será apto a “reconhecer” intersubjetivamente a comunidade que vive e convive com o bem, como será explicado no subtópico 6.4. Passa-se, agora, à análise dos preceitos da Ética do Discurso e da Teoria do Agir Comunicativo, a fim de se propor a revisitação do tombamento visando a construção de uma arena deliberativa em seu bojo.

### 6.3 Imprescindibilidade da arena deliberativa: efetiva participação popular

O presente subtópico realizará a interlocução entre os conceitos analisados no Capítulo 3, a Ética do Discurso, a Teoria do Agir Comunicativo, a ideia de democracia deliberativa e as audiências públicas. Para tanto, o percurso se inicia com a análise da racionalidade que guiará o discurso no bojo das audiências públicas e explicar-se-á sua relação com a ideia de democracia deliberativa.

#### *6.3.1 O agir comunicativo enquanto racionalidade aplicável ao discurso das audiências públicas e a democracia deliberativa*

No que diz respeito à democracia deliberativa, ela enfatiza a importância da participação efetiva dos cidadãos no processo decisório: “Em termos concretos, os teóricos da democracia deliberativa pretendem realçar o valor prático, tanto quanto normativo, da participação, pelo que não podem ficar-se pelas instituições representativas formais da sociedade democrática” (SILVEIRINHA, 2005, p. 16). E, para além da participação, ela será um instrumento construtivo de um direito que se diz legítimo na medida em que soluciona conflitos e busca fins que sejam coletivos: “A produção de um direito legítimo através de uma política deliberativa configura, pois, um processo destinado a solucionar problemas, o qual trabalha com o saber, ao mesmo tempo em que o elabora, a fim de programar a regulação de conflitos e a persecução de fins coletivos” (HABERMAS, 1997, p. 45).

A ideia de democracia deliberativa parte do pressuposto da distinção entre Estado e sociedade: “[...] a sociedade civil, como base social das opiniões públicas autônomas, distingue-se tanto dos sistemas de ação econômicos quanto da administração pública” (LUBENOW, 2010, p. 234). Assim, a deliberação que surge nas esferas públicas e, conseqüentemente, das decisões das comunidades deverá ser captada e transformada em decisão estatal. O mecanismo para tanto serão as audiências públicas. Nesse sentido:

Procedimentos democráticos proporcionam resultados racionais na medida em que a formação da opinião e da vontade institucionalizada é sensível aos resultados de sua formação informal da opinião que resulta das esferas públicas autônomas e que se formam ao seu redor. As comunicações públicas, oriundas das redes periféricas, são captadas e filtradas por associações, partidos e meios de comunicação, e canalizadas para os foros institucionais de resolução e tomadas de decisão (LUBENOW, 2010 p. 234).

No presente trabalho, portanto, a democracia deliberativa será o padrão para nortear as construções de decisões estatais a partir das deliberações das comunidades. Ela permitirá que se inverta a lógica atual da epistemologia aplicável ao tombamento: ao invés dele ser feito pelo Poder Público para a comunidade, ele partirá da comunidade (a partir de uma decisão nas audiências públicas) para influenciar a decisão do Poder Público. Uma vez que a ideia procedimental da democracia torna a deliberação o ponto mais importante da construção das decisões estatais, a partir da formação da opinião e da vontade, ela será o referencial para aqui se defender as audiências públicas enquanto instrumentos deliberativos no trâmite do tombamento:

O princípio procedimental da democracia visa amarrar um procedimento de normatização (o que significa: um processo de institucionalização da formação racional da opinião e da vontade), através do caráter procedimental, que garante formalmente igual participação em processos de formação discursiva da opinião e da vontade e estabelece, com isso, um procedimento legítimo de normatização. Nesse caminho via procedimento e deliberação, que constitui o cerne do processo democrático, pressupostos comunicativos de formação da opinião e da vontade funcionam como a “eclusa” mais importante para a racionalização discursiva das decisões no âmbito institucional (LUBENOW, 2010, p. 234).

Assim, a ideia de uma democracia deliberativa, neste trabalho, institucionalizada nas audiências públicas realizadas no bojo do processo do tombamento, fundamentará o procedimento apto a aferir a valoração cultural do bem ainda que isso implique em algum conflito, como no estudo de caso de Miguel Burnier, em razão das particularidades dos envolvidos:

O conflito tem um papel central na perspectiva de Habermas, convocando a necessidade de um procedimento para lidar com ele. Diante da pluralidade do mundo, Habermas ofereceu um procedimento discursivo como forma de operar politicamente com as tensões existentes. Ao reconhecer o pluralismo – e o conflito –, Habermas deseja reconciliar a noção de autonomia privada e a noção de autonomia pública em uma teoria política que valoriza liberdades e singularidades individuais, mas que coloca o interesse público em seu núcleo. A passarela entre perspectivas particulares e interesses públicos – e entre singularidades e coletividades – é o justo procedimento discursivo, que leva à construção de soluções mais complexas, para além da simples justificação das vitórias dos atores mais poderosos (MENDONÇA, 2016, p. 753).

Propõe-se que a construção do mérito cultural parta de uma lógica da democracia deliberativa e não de instrumentos próximos às democracias participativas e representativas, as quais, como já dito, não se mostraram suficientes em termos de representação popular. As audiências públicas são os instrumentos que mais se aproximam dessa proposta, diferentemente, por exemplo, dos Conselhos, que se atrelam à ideia de democracia representativa, como já postulado. Nesse sentido, Natália Silva Mazzutti Almeida dispõe, ao explicar o caráter coletivo que reveste as audiências públicas e afirmar que seu espaço de participação se mostra maior do que os existentes em Conselhos, por exemplo, que:

O caráter coletivo está no fato de a audiência pública promover um espaço no qual grupo de pessoas podem manifesta-se, tanto como representantes de pessoas jurídicas quanto em nome próprio. Ela está aberta a todo interessado, já que pode contemplar temas que atinjam a vida dos particulares. Assim, fica evidente que a amplitude participativa da audiência pública é maior, por exemplo, do que em outros meios de participação popular como Conselhos e Conferências que limitam a possibilidade de atuação de grupos organizados (ALMEIDA, 2016, p. 153).

Almeida também compara as audiências às consultas no que diz respeito ao espaço participativo. Nas consultas, é possível receber as manifestações por mecanismos não presenciais, apenas com o envio de contribuições sobre os temas pelos interessados por outros meios. Assim, imprescindibilidade da presença nas audiências públicas, comparativamente às consultas, o torna mais inclusivo:

Naturalmente, como nas audiências públicas a forma de participação é oral, os interessados devem estar presentes. Logo, os que desejarem intervir deverão comparecer pessoalmente ao local marcado, para que seja possível a manifestação oral na sessão pública. Na audiência pública, as manifestações não serão recebidas por outros meios como ocorre na consulta pública que as recebe as manifestações por escrito com o uso da internet (ALMEIDA, 2016, p. 152).

A própria ideia de democracia deliberativa (também denominada por alguns como política deliberativa) engloba a noção de trazer para a construção das decisões estatais a vontade do povo (consubstanciada na ideia de soberania popular):

Aliás, a defesa da possibilidade de conjugar a soberania popular – entendida como processo de autolegislação ou forma de autodeterminação política da comunidade - com a institucionalização dos procedimentos de comunicação da opinião pública e da formação da vontade política, é um dos aspectos que diferenciam a política deliberativa do republicanismo (e/ou comunitarismo), como concepção política oposta à concepção liberal, especialmente presente no debate norte-americano (FEDOZZI, 2000, p. 8).

Para além da criação de uma arena de debate, onde os comunicantes estejam protegidos pelo agir comunicativo e, de fato, envolvidos na busca da aferição do mérito cultural do bem em questão, a proposta da democracia deliberativa terá o condão de trazer para dentro do debate acerca da valoração cultural do bem também os grupos minoritários. Caso haja interferências relativas aos sistemas economia e política, a propositura de uma audiência pública permitirá que aqueles grupos minoritários, que não tenham interesses econômicos ou políticos não ligados ao mérito cultural (como é o caso de Miguel Burnier), sejam ouvidos. É o que Maria João Silverinha dispõe:

Se as minorias podem ser afastadas do espaço público porque a cultura tende a ser dominante e centrada sobre si própria, empurrando-as para as margens, a deliberação pretende ser uma forma de atrair essas margens, a partir das teorias de democracia participativa (SILVERINHA, 2005, p. 14).

Para além de se aproximar de uma esfera deliberativa, tornar as audiências públicas mecanismos imprescindíveis à realização de tombamento de bens culturais aumentará as chances daqueles que vivem e convivem com o bem protegido auxiliarem sua preservação. O



cidadão passa a ser um aliado da Administração Pública na proteção patrimonial, o que fará com que o bem seja constantemente vigiado pela comunidade a qual, por exemplo, comunicará com maior presteza quaisquer ocorrências que causem prejuízos às suas estruturas físicas e terá um envolvimento maior na tutela do bem.

Desse modo, postula-se que a imprescindibilidade da realização de uma audiência pública preliminar ao tombamento aumentará a eficácia do instituto na medida em que a comunidade estará mais atenta e mais interessada em proteger aquele bem, pois ela auxiliou na deliberação sobre ser valorado de importância cultural. O cidadão se torna parte daquele processo e aumenta-se a consciência social da importância do bem. Assim, o bem protegido será mais vigiado pela comunidade como um todo, que terá um interesse direto em auxiliar na sua preservação. O tombamento deste bem, portanto, tem mais chances de se perpetuar pelo tempo, já que os cidadãos estão em paralelo com a Administração Pública no que diz respeito ao interesse geral de proteger aquele bem. O instituto, portanto, se torna mais eficaz.

Vale ressaltar, também, que as audiências públicas serão os instrumentos para se institucionalizar a deliberação sobre o mérito cultural, que nasce nos espaços participativos os quais Habermas denomina de esferas públicas. A relação de corresponsabilidade entre comunidade e bem cultural surge no bojo desses espaços dialógicos de esferas públicas e pode dar origem a decisões estatais, a partir da ideia de democracia deliberativa, por meio das audiências públicas. De modo análogo, Daniel Gaio e Gabriela Duarte também comparam as audiências públicas com as esferas públicas habermasianas, referindo-se, no entanto, à gestão democrática das cidades:

Desse modo, ganha importância a participação popular, que, como se viu, é inerente ao planejamento urbano. A realização da audiência pública representaria a criação de um espaço público-político, onde será possibilitado o debate para que os problemas urbanos apresentados pelos próprios munícipes possam, efetivamente, influenciar na decisão do Poder Público. Seria possível, nesse ponto, associar a audiência pública ao conceito de esfera pública proposto por Habermas, no sentido de que se trataria de um local no qual, mediante comunicação entre os participantes, se extrairia a opinião pública em relação às problemáticas urbanas que afligem a sociedade (GAIO; DUARTE, 2017, p. 94).

Apenas a título exemplificativo, outro recente caso demonstra como a participação popular em torno da proteção do patrimônio histórico-cultural pode surgir de esferas públicas. Trata-se da mobilização social realizada em torno do Cais José Estelita, na cidade de Recife, Pernambuco. O Cais em questão encontra-se na Ilha Antônio Vaz, ligando dois bairros de Recife: Cabanga e São José. O cais pertencia à extinta Rede Ferroviária Federal que ligava

Recife à São Francisco. Na localidade, além de vestígios da estrada de ferro, há inúmeros armazéns que estocavam açúcar para ser escoado à época. A área foi vendida para o Consórcio Novo Recife, em 2008, que pretendia construir no local um empreendimento comercial e residencial, o qual denominou de Projeto Novo Recife, e, conseqüentemente, demolir os armazéns locais (MARTÍN; MORAES, 2015). O empreendimento consiste em prédios comerciais e residenciais que ocupariam toda a área do Cais.

A mobilização social em torno do assunto iniciou-se e o grupo Direitos Urbanos, uma organização da sociedade civil, se organizou para impedir a destruição do Cais. O grupo, após discussões, encaminhou à Câmara Municipal de Recife uma carta apresentando os anseios populares quanto à rejeição do Projeto de Lei n 08/2015, que permitiria a construção do empreendimento. Um trecho da carta enviada demonstra como uma mobilização que surge em um espaço comparável à esfera pública de Habermas tem o poder de mudar a realidade:

Prezadas vereadoras e prezados vereadores,  
chegou para a análise desta Casa o projeto de lei do executivo n 08 de 2015, referente ao Plano Urbanístico para o Cais de Santa Rita, Cais José Estelita e Cabanga, exigido pelo Plano Diretor da Cidade do Recife, em seu art. 193, XIII. Apesar da exigência pelo Plano Diretor e também da previsão, no caso específico do Cais José Estelita, desde a lei 16550 de 2000, a confecção desse plano urbanístico só começou a se tornar realidade após a intensa pressão da sociedade civil, motivada pela ameaça do Projeto Novo Recife e iniciada pelo grupo Direitos Urbanos nesta mesma Casa Legislativa desde uma audiência pública em março de 2012. **Essa mobilização tomou corpo, fez do tema do planejamento urbano um assunto de conversa cotidiana das pessoas na cidade e encarnou-se nas ruas e nas redes sociais em diversos protestos que culminaram com a ocupação do Cais José Estelita em maio de 2014, quando o Consórcio Novo Recife iniciou a demolição ILEGAL dos armazéns de açúcar do Cais.**

Se cobrávamos desde 2012 a elaboração de um Plano Urbanístico para a definição do futuro do Estelita, **é porque cobrávamos, como continuamos cobrando, a submissão do interesse dos empreendedores [sic] privados, voltado a tirar do solo urbano o máximo de mais-valia o mais rápido possível, ao interesse público, pensado a partir de uma visão global de que cidade nós queremos, considerando a sustentabilidade das formas de ocupação do espaço urbano, sua integração com a cidade de quase quinhentos anos e a inclusão socioespacial de sua população.** Um plano urbanístico de verdade partiria de uma visão de cidade, construída a partir dos anseios de sua população com a mediação de técnicos de dentro e de fora do poder público para só aí se traduzir num projeto de lei. Mas não foi isso que chegou à Câmara (DIREITOS URBANOS, 2015).

A discussão que culminou na elaboração da carta surgiu, como dito, em um espaço dialógico o qual Habermas denominou de esfera pública. Além disso, a mobilização do caso acima demonstra, contrariamente ao que ocorreu em Miguel Burnier, uma organização social que se encontra munida da racionalidade comunicativa, capaz de frear, assim, o processo de colonização do mundo da vida contra o sistema economia. O Grupo Direitos Urbanos, aliado

à comunidade, se mostra contra a construção do empreendimento e favorável à manutenção do Cais em prol da memória e da significância que ele tem. Esse é o nítido exemplo de uma esfera pública onde os participantes atuam munidos do agir comunicativo e não do agir estratégico (no qual os comunicantes buscam a defesa de interesses pessoais). O caso citado corrobora a ideia de que a proposta aqui trazida funciona na sociedade civil.

Também é necessário pontuar, a partir da Teoria do Agir Comunicativo, a racionalidade a ser empregada no curso das audiências públicas, uma vez que ela também se mostra como elemento imprescindível a tal procedimento.

Norberto Bobbio, ao explicar acerca do fenômeno democrático, dispõe que, para que o sujeito se veja representado por um dado grupo de indivíduos que deliberarão por ele, são necessários alguns apontamentos:

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo (BOBBIO, 1973, p. 19).

O autor elenca como uma das condições ao exercício efetivo da democracia a imprescindibilidade daqueles que são chamados a decidir pelos outros terem o exercício de seus direitos garantidos. Só assim será possível uma deliberação desvinculada de interferências externas. A construção de Bobbio dialoga tanto com a proposta aqui trazida da segunda esfera de “reconhecimento” honnethiana, o Direito, bem como com a ideia da racionalidade comunicativa. No curso das audiências públicas, para que os sujeitos participantes possam dispor sobre a valoração cultural do bem, é preciso que eles estejam livres de interferências relativas aos subsistemas economia e política, conforme Habermas traz, explicados no tópico 3.2, bem como que tenham seus direitos respeitados por esse Poder Público que quer proteger o dito bem, nos moldes honnethianos da esfera do Direito, explicados no tópico 2.3.

A Teoria do Agir Comunicativo, de Habermas, confere o instrumental necessário para delimitar qual tipo de racionalidade deve pautar o discurso que busca um processo dialógico, livre de interferências. Esse instrumento é a racionalidade comunicativa ou agir comunicativo, já explanado no subtópico 3.2, e não o agir estratégico. Desse modo, a proposta epistemológica aqui trazida sobre o tombamento, com a imprescindibilidade da realização de audiências públicas e pautando o discurso dos participantes munidos do agir comunicativo, evitará, por exemplo, o que ocorreu na Reunião realizada pelo Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural do município de Ouro Preto, conhecido como COMPATRI, no dia 19 (dezenove) de julho de 2017, no distrito de Miguel Burnier. Conforme relatado no item 5.3.2, os moradores de Miguel Burnier não estavam munidos do agir comunicativo habermasiano, no momento de construir um consenso quanto ao tombamento ou não do Núcleo Urbano de Miguel Burnier. No curso do debate, o teor das manifestações dos moradores trazia demandas de fins particulares, como possíveis indenizações em razão dos impactos advindos da mineração, por exemplo. E, como resultado, não foi possível alcançar um consenso, um entendimento mútuo sobre a valoração cultural do Núcleo. Caso os moradores de Miguel Burnier estivessem revestidos de tal racionalidade, o mérito cultural do Núcleo Urbano de Miguel Burnier seria o tema central da reunião, e não o agir estratégico, como ocorreu, visando fins teleológicos pessoais.

O estudo de caso em apreço traz, com clarividência, a imprescindibilidade dos moradores, no ato de proteção do bem cultural, estarem revestidos do agir comunicativo, que proporciona poder emancipatório (como Habermas propõe), visando um entendimento mútuo, um consenso, pautado nos êxitos ilocucionários e ligados às pretensões de validade, que culmine na apreciação do valor cultural do bem.

Porém, pondera-se que o alcance da unanimidade quanto à valoração de determinado bem pode ser algo utópico, já que divergências ocorrerão. Imunizar a comunidade quanto à colonização do mundo da vida pelos subsistemas política e economia figura como uma pretensa saída de possíveis intervenções que não tenham relação com o valor cultural do bem, durante a realização das audiências públicas. Nesse sentido, como no estudo de caso de Miguel Burnier, não haveria interferências relacionadas a interesses econômicos no momento de aferição do mérito cultural do bem.

Assim, a racionalidade comunicativa servirá como balizador do discurso que se estabelecerá no bojo de uma audiência pública a ser realizada dentro do processo do tombamento. Tal racionalidade evitará que os comunicantes debatam questões subjacentes ao

valor cultural do bem, impedindo, assim, interferências dos subsistemas política e economia, fenômeno que Habermas denomina de colonização do mundo da vida.

Como prova da existência da colonização do mundo da vida pelo sistema economia em Miguel Burnier e, conseqüentemente, corroborando a importância da proposta epistemológica da presente pesquisa, o grupo representado pela Associação dos Moradores de Miguel Burnier (AMOBURNIER) afirmou em documento acostado à Notícia de Fato 0461.18.000018-8, às fls. 19 que: “O interesse minerário sobre o distrito é de tamanhas proporções que tem como missão a promoção do desfacelamento do seu tecido social para abrir possibilidade da extinção de Miguel Burnier” (MINAS GERIAS, 2018, p. 19). Nítida se faz a forma como os interesses econômicos na área de Miguel Burnier têm sido promotores da divisão representativa na comunidade. Esse grupo se mostra atento e conhecedor do fenômeno que aqui se pode denominar como colonização do mundo da vida pelo subsistema economia, que macula o poder emancipatório do grupo, como se espera demonstrado no capítulo 3. Como se verá, para além da colonização, esse processo interfere também na construção dos valores da comunidade de Miguel Burnier e na sua relação identitária com o distrito.

Assim, a Teoria do Agir Comunicativo impedirá também que determinados grupos se sobreponham aos demais dentro da arena de debate, enquanto esfera pública, nos dizeres habermasianos. Haverá uma participação de iguais dimensões e sem interferências de assuntos que não digam respeito ao mérito cultural do bem.

Em que pese as audiências públicas serem os mecanismos que mais se aproximam do que aqui se propõe, é preciso analisar alguns pontos sobre seu procedimento e, propor, inclusive, uma revisitação do instituto. Adianta-se, no entanto, que sua pormenorização não será objeto deste trabalho, mas sim de uma futura discussão.

### *6.3.2 A revisitação do instituto das audiências públicas à luz dos princípios da Universalização e do Discurso: concessão de caráter vinculante de modo excepcional*

Como se restou demonstrado, o mérito cultural de determinado bem nasce em esferas públicas, nos espaços não institucionalizados dentro dos quais é possível verificar a relação entre comunidade e a significância do bem. As audiências públicas são os mecanismos que melhor se apresentam para a formação de uma arena deliberativa.

No entanto, na atual epistemologia dada às audiências públicas, o instrumento carece de poder vinculante, ou seja, o seu resultado deliberativo não tem o condão de vincular o Poder Público. A Administração Pública pode decidir de modo diverso do que a comunidade postulou, tendo, no entanto, que fundamentar as razões para tanto:

Outra característica das audiências públicas é o caráter consultivo, pois as opiniões emitidas pelos participantes não vinculam a Administração Pública, ou seja, não tem o caráter deliberativo. Assim, há margem de discricionariedade para posterior decisão, tendo como escopo o conteúdo trazido pela população. Na audiência pública, a sociedade tem a oportunidade de manifestar sua opinião sobre o assunto em questão, mas fica a cargo da Administração seguir ou não a opinião popular. Todavia, pelo princípio da motivação, ela deverá trazer em sua decisão os fundamentos que a levaram a não seguir (ALMEIDA, 2015, p. 152-153).

No mesmo sentido, Marcos Paulo sustenta a imprescindibilidade do órgão de fundamentar as razões de sua decisão bem como os motivos que o guiaram para uma posição díspare da comunidade. Este já é um caminho no sentido de tornar democrática a construção da decisão, mas também não se aproxima da ideia de democratização deliberativa que aqui se postula:

Conquanto o posicionamento da sociedade no âmbito da audiência pública não vincule, necessariamente, a tomada de decisão do julgador, este deve expressamente avaliar os argumentos e posicionamentos colhidos durante a ausculta da sociedade e motivar, fática e juridicamente, as razões das quais se valeu para decidir, o que poderá ser objeto de questionamento administrativo ou mesmo judicial, em caso de ilegalidade, abuso ou desvio de poder (MIRANDA, 2018).

Em que pese o Poder Público abrir o espaço para a comunidade participar, a deliberação ali realizada não vinculará a Administração Pública, que poderá decidir contrariamente aos ensejos populares. A democracia deliberativa traz a lógica de que a decisão que parte da comunidade interfira no Poder Público: ou seja, constrói-se a decisão pela comunidade para o Poder Público. A ausência de poder vinculante das audiências públicas pode fazer com que o instrumento seja uma forma do Poder Público garantir que houve participação popular, sem, no entanto, refletir a vontade popular, tornando o instituto um mero mecanismo que assegura a realização da participação popular, mas sem legitimá-la:

Frisa-se que a audiência pública não é uma mera formalidade da Administração Pública, ou seja, um ato a ser cumprido apenas para a estrita legalidade do processo onde o ente público apresenta sua escolha já estabelecida e não aberta a construção juntamente com os cidadãos. Sua finalidade é promover a ampla discussão, transparência e efetiva participação para que a vontade popular interfira diretamente na formação dos atos da Administração (ALMEIDA, 2016, p. 150-151).

A mesma carência vinculante também ocorre nas audiências nos processos de licenciamento ambiental e a mesma crítica é cabível:

Ao garantir-se que as manifestações feitas no momento da audiência pública constem no procedimento de licenciamento, abre-se a possibilidade de influência da participação popular na tomada da decisão. Esta possibilidade, entretanto, não se configura em uma garantia dessa influência. Não há qualquer forma de se assegurar que as manifestações feitas pela população durante a audiência pública influenciem o órgão licenciador, ou qualquer outra autoridade que participe do processo de tomada de decisão (DOMINGOS; LANCHOTTI; DIZ, 2016, p. 40).

Assim, primeiramente, além da imprescindibilidade da realização de audiências públicas no tombamento, aqui se defende também o poder vinculante das audiências públicas para que elas reflitam a ideia de uma democracia deliberativa. No entanto, apenas de modo excepcional. A deliberação oriunda de uma audiência pública somente deverá vincular o Poder Público quando o grupo participante deliberar pelo não tombamento de determinado bem. Se a democracia deliberativa insere o cidadão como o principal ator decisório, como se mostrou no capítulo 3, e partindo da premissa de que o bem cultural é composto pelo elemento significância atribuído pela comunidade, uma vez que esta delibera por sua não proteção através do tombamento, não caberá ao Poder Público impor tal decisão. Postula-se, assim, para a concessão de caráter vinculante às audiências públicas apenas quando a deliberação for pelo não tombamento, à luz da democracia deliberativa, e quando os comunicantes estiverem munidos do agir comunicativo.

Durante a reunião do COMPATRI para a apresentação da proposta de tombamento do Núcleo Urbano de Miguel Burnier, ainda como elemento impeditivo da deliberação pelo tombamento ou não, é possível visualizar como os moradores participantes do processo discursivo não se encontravam revestidos pelo princípio da Universalização, explicado no tópico 3.1. Não houve sequer uma concordância quanto ao horário deliberado para a realização da reunião. Um dos moradores locais argumentou que, no momento da reunião, nem todos poderiam participar em razão de compromissos pessoais:

O morador local interrompeu alegando que mesmo a empresa tendo informado que não vai mais comprar imóveis, isso não impede que os moradores entrem na justiça e pedir indenização, que a justiça é que irá julgar. Alegou ainda que todos os distritos estão se desenvolvendo, e Miguel Burnier foi o único que regrediu. Continuou falando que a reunião deveria ter sido marcada em um horário onde todos pudessem participar, alegando que a reunião do COMPATRI foi marcada no horário ruim, assim poucos moradores viriam. Novamente ouve discussão (OURO PRETO, 2017).

Assim, apesar da imprescindibilidade da realização de audiências públicas como instrumento participativo no curso do tombamento, é preciso clareza quanto ao seu *modus operandi*. Não se pretende aqui defender procedimentos meramente burocratizantes, que não tenham o condão de captar o “reconhecimento” dos sujeitos envolvidos e nem consubstanciar concretamente a participação deliberativa criando condições para que exista, efetivamente, uma ampla participação. Na forma aqui proposta, é preciso que os participantes da audiência, enquanto um processo comunicativo, estejam submetidos tanto ao princípio da Universalização quanto ao princípio do Discurso, conforme Habermas apresentou. Se, a partir do princípio da Universalização, todos os sujeitos presentes na audiência pública aceitaram seu regramento (o que inclui horários e locais de realização, por exemplo) e, a partir do princípio do Discurso, todos os envolvidos chegaram a uma deliberação sobre a valoração cultural daquele bem, haverá um processo apto a aferir concretamente a significância do bem cultural, já que, procedimentalmente, tal valoração encontra-se formada com concordância dos comunicantes. A aplicação conjunta do princípio da Universalização e do princípio do Discurso permitirão que as audiências públicas estejam revestidas de regras procedimentais válidas e que visem a busca do consenso quanto ao mérito cultural do bem. Para tanto, também se propõe uma revisitação desse instituto das audiências públicas à luz de ambos os princípios e da Ética do Discurso, de Habermas, não objetos deste trabalho, mas de uma futura discussão.

O princípio da Universalização “[...] é a condição de validade de uma norma como potencial assentimento de todos os indivíduos” (MELO, 2009, p. 217), ele servirá como mecanismo de legitimidade dessa audiência pública. Se todos os presentes assentem com as suas regras e com sua formatação, não há que se falar em um processo ilegítimo, já que foi construído pelos próprios envolvidos. Assim, é preciso rever a operacionalização da audiência pública (seus horários, tempos de falas de cada participante, direito de resposta) para que ela sejam construída com a comunidade, à luz do princípio da Universalização.



O princípio do Discurso auxiliará o processo de legitimação na medida em que, segundo Habermas, catalisa o processo de proteção dos direitos fundamentais, base de um Estado Democrático de Direito<sup>62</sup>, pautado pela democracia: “Nada vem antes da prática de autodeterminação dos cidadãos, a não ser o princípio do discurso, o qual está inscrito nas condições de socialização comunicativa em geral e no próprio sistema de direitos fundamentais, constitutivo do Estado democrático de direito” (WERLE, 2013, p. 166). A Ética do Discurso fornecerá elementos para a elaboração de uma nova epistemologia dada às audiências públicas, propostas aqui como imprescindíveis no processo de tombamento. Ela conferirá os elementos procedimentais necessários para a construção de um processo discursivo onde os participantes concordem com as normas desse processo. É relevante ressaltar, no entanto, que a Ética do Discurso não traz a racionalidade que será utilizada nesse processo, ou seja, ela, unicamente e isoladamente considerada, não ditará se aquele processo comunicativo em questão está baseado em uma racionalidade estratégica ou comunicativa, cabendo à Teoria do Agir Comunicativo, retro explicada, pautar:

O princípio do discurso, enquanto procedimento de tese intersubjetivo de fundamentação pós-convencional de normas de ação em geral, ainda não especifica quais tipos de razão são convincentes e capazes de gerar acordos ou consensos. Tal como o imperativo categórico de Kant, expressa apenas um procedimento de justificação imparcial de normas e valores, que possibilita aos próprios indivíduos resolver suas controvérsias, fazendo uso da razão prática em toda sua extensão [...] (WERLE, 2013, p. 165).

Para que a norma seja legítima, é preciso um assentimento comum dos envolvidos no processo dialógico de maneira imparcial: “[...] a legitimação de normas depende do assentimento de todos os possíveis concernidos que se dá por meio do procedimento dialógico de formação imparcial do juízo em meio a um discurso prático” (MELO, 2009, p. 220). Deliberar sobre a valoração cultural de um bem se insere em tal processo de maneira nítida e clara.

Com o intuito meramente exemplificativo, a literatura jurídica brasileira já aponta para a utilização do princípio da Universalização como balizador de instrumentos de participação popular. É o caso do estudo feito por Eduardo Barbosa Vergolino, quando este propõe a inserção do princípio da Universalização dentro dos Orçamentos Participativos:

---

<sup>62</sup> 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 [...] (BRASIL, 1988).

Ao argumentarem e discutirem no orçamento participativo muitas vezes inconscientemente as pessoas estão colocando este princípio de universalização em prática. Ao levantarem as propostas, as pessoas imaginam diante de suas experiências de vida, de suas referências e da compreensão do mundo que suas propostas podem ser tidas como universais<sup>2</sup>. Tendo assim, utilizado o princípio “U” como regra de argumentação. Os cidadãos necessitam, ao argumentarem ter experiências que possam demonstrar a necessidade de sua proposta ser universalizada. É nessa perspectiva da utilização da ética do discurso como resposta viável aos problemas da política local brasileira que podemos afirmar a necessidade de uma maior participação popular nos processos decisórios da política local. Esta necessidade não pode ser desvinculada de uma maior aplicação das verbas nas diversas áreas comuns de interesse social, tais como, educação, saúde, emprego, moradia, entre outras. Portanto, há a necessidade e a possibilidade de uma teoria ética atual como a ética do Discurso exercer uma forte influência para a chegada de consensos justos, democráticos e não-violentos nas reuniões do orçamento participativo nas mais diversas regiões brasileiras (VERGOLINO, 2007, p. 10).

Desse modo, munido de uma nova epistemologia aplicável às audiências públicas, com regras procedimentais sobre as quais os participantes destes concordem, a partir das noções da ética discursiva habermasiana, pautados em uma racionalidade comunicativa e, impedindo assim, a colonização do mundo da vida pelos sistemas, será possível se propor, procedimentalmente, uma nova epistemologia dada ao tombamento que seja capaz de aferir o valor cultural do bem em tese. Essa nova epistemologia consubstancia-se em alteração legislativa que passe a prever, dentro do procedimento do tombamento, a realização de audiências públicas.

Assim, cumpre-se a determinação legal do Art. 216, §1º, da Constituição da República, a partir da ideia de uma democracia deliberativa<sup>63</sup>, uma vez que a audiência se dará de modo aberto, onde todos e quaisquer interessados possam participar, onde essa participação se realize de modo igualitário para todos os envolvidos e que a decisão parta da comunidade para o Poder Público. Forma-se, então, um espaço deliberativo, institucionalizado, capaz de tornar formal a deliberação construída na esfera pública para aferição do mérito cultural do bem.

Procedimentalmente, essa é a construção que este trabalho propõe. Quanto ao mérito cultural, passa-se à análise do diálogo entre a Teoria do Reconhecimento e o bem cultural. A

---

<sup>63</sup> Vale ressaltar que, durante o tombamento, são realizados estudos feitos por técnicos e servidores dos órgãos públicos sobre a relevância do bem em questão. Tais estudos são embasados por pareceres de técnicos de áreas diversas como historiadores, arquitetos, arqueólogos, dentre outros. Em que pese a realização desse tipo de estudo, entende-se que eles são insuficientes para fins de representação da comunidade. O estudo técnico não consegue refletir os interesses e as manifestações das comunidades que vivem e convivem com o bem. Não são representativos do real valor cultural que o bem tem para o grupo. Por trazerem, essencialmente, manifestações técnicas, não são instrumentos hábeis a partir dos quais se possa alegar que houve uma participação popular no processo de proteção do bem cultural.

soma das duas propostas teóricas guiará a decisão a respeito do bem em questão ser protegido pelo instituto do tombamento ou não. Proteção essa que somente se justificará quando implementado o procedimento aqui construído. Assim, o Poder Público empreenderá esforços protetivos para tutelar um bem que, de fato, representa o grupo.

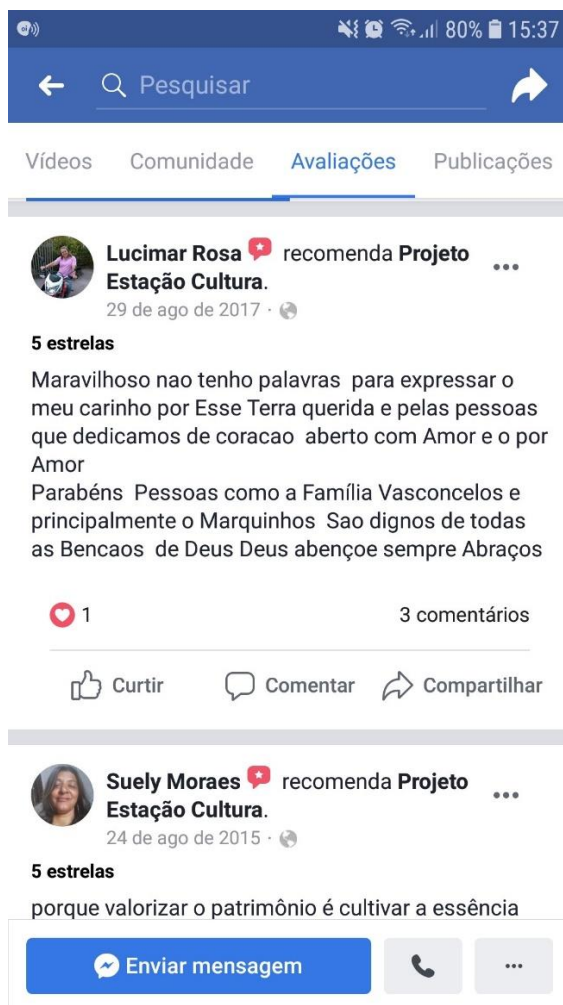
#### 6.4 Imprescindibilidade do "reconhecimento": aferição do mérito cultural do bem

No que diz respeito à aplicação da Teoria do Reconhecimento, a proposta é a de que no trâmite do procedimento do tombamento seja possível trazer a comunidade para a eleição dos bens valoráveis e que seja possível aferir as três esferas de “reconhecimento”: tanto a ligação afetiva dessa comunidade com o bem, a existência de um autorrespeito quanto a direitos dessa comunidade, bem como se o valor expresso pelo bem corresponde aos valores compartilhados por essa comunidade.

A Teoria do Reconhecimento, de Honneth, fornecerá elementos para a aferição do mérito cultural deste bem. Enquanto os preceitos de Habermas fundamentam a aplicação das regras a serem empregadas no procedimento, Honneth fornece o substrato necessário à percepção do mérito cultural do bem.

Sobre a primeira esfera de reconhecimento de Honneth, é preciso que no curso das audiências públicas seja possível aferir se entre o grupo participante da audiência pública e o bem a ser protegido há vínculo afetivo. Falas que façam menção à memória, aos valores afetivos, laços sociais construídos a partir do bem, devem ser identificadas e destacadas para se reconhecer tal vínculo. Um exemplo pode ser encontrado na página do Facebook “Projeto Estação Cultura”, em que um dos moradores locais externaliza seu sentimento afetivo com a localidade:

**Figura 12- Postagem online "Projeto Estação Cultura"**



Fonte: Facebook "Projeto Estação Cultura" – acesso em 24 jan. 2019.

Quanto à segunda esfera de "reconhecimento", é preciso que o grupo que participará da audiência pública para aferição do seu mérito cultural esteja munido do autorrespeito, concepção positiva decorrente daqueles que possuam a esfera do Direito implementada, conforme explicado no subtópico 2.3. Uma vez que a esfera do Direito, como Honneth demonstrou, confere um caráter universalizável aos direitos, qualquer grupo de cidadãos que vá participar de uma audiência pública precisa tê-los assegurados.

O grupo que sequer possui direitos básicos assegurados não tem condições mínimas (honnethianamente denominadas de autorrespeito) de participar de uma audiência pública para aferir o mérito cultural de determinado bem. Há questões mais urgentes e importantes para o grupo. A sua participação na vida pública depende, diretamente, da existência de um autorrespeito pelo Poder Público. Como requerer que um grupo que não se veja respeitado

(nos moldes propostos pela Teoria do Reconhecimento) pelo Poder Público possa auxiliar esse mesmo poder a alcançar o mérito cultural de um bem?

O caso de Miguel Burnier, novamente, se mostra como um excelente exemplo para tanto: o grupo procura, reiteradamente, o Poder Público para a satisfação de seus direitos básicos, tais como transporte coletivo, condições mínimas de salubridade em razão dos impactos da atividade mineradora, dentre outros já explanados no subtópico 5.2. Esse grupo não se encontra munido pelo autorrespeito e, portanto, não é apto a participar de reuniões que busquem aferir o mérito cultural de bens. Exemplo claro foi a reunião realizada pelo COMPATRI para a proposta do tombamento do Núcleo Urbano, bem como as manifestações em redes sociais demonstrando a ausência do Poder Público na localidade.

No que diz respeito especificamente à esfera da estima social, ainda mais diálogo existe entre a necessidade de se aferir os valores sociais compartilhados pela comunidade e os valores expressos pelo bem cultural. Honneth pontua exatamente o diálogo existente entre essas duas variáveis:

A autocompreensão cultural de uma sociedade predetermina os critérios pelos quais se orienta a estima social das pessoas, já que suas capacidades e realizações são julgadas intersubjetivamente, conforme a medida em que cooperaram na implementação de valores culturalmente definidos; nesse sentido, essa forma de reconhecimento recíproco está ligada também à pressuposição de um contexto de vida social cujos membros constituem uma comunidade de valores mediante a orientação por concepções de objetivos comuns (HONNETH, 2003, p. 200).

A comunidade que vive e convive com determinado bem precisa se ver representada nele. Os valores compartilhados e construídos pelo grupo precisam estar expressos no bem cultural que se pretende tutelar através do tombamento. A identidade de um grupo precisa estar representada, ou já ter sido representada (valores de gerações passadas), no bem que se vai proteger. Assim, a contribuição pessoal de cada sujeito, a partir da ideia de estima social da Teoria do Reconhecimento, comportará os valores sociais do grupo e, conseqüentemente, os valores refletidos no bem. Exemplo da existência da estima social do grupo de moradores de Miguel Burnier é a postagem abaixo do Facebook “Projeto estação Cultura”, onde se comemora o prêmio recebido por um dos moradores locais no Concurso de Presépios da Universidade Federal de São João Del Rey. Em que pese a criação artística não ter uma relação direta com qualquer bem cultural de Miguel Burnier, ela é uma prova de como a habilidade pessoal desse morador é considerada para os valores compartilhados pelo grupo que, inclusive, a comemoram:

**Figura 13** Postagem online do "Projeto Estação Cultura" sobre o concurso de presépios da Universidade Federal de São João Del Rey.



**Projeto Estação Cultura** está 😊 se ...  
sentindo orgulhoso.

8 de jan às 21:27 • 🌐

Com muito orgulho anunciamos que o Mestre Artesão Antônio Jesus de Lima, do distrito de Miguel Burnier, conquistou o PRIMEIRO LUGAR no quesito "voto popular" do 13º Concurso de Presépios da Universidade Federal de São João Del Rey. Lembramos que no concurso da FAOP, em outro ano, ele também foi contemplado com o PRIMEIRO LUGAR no quesito voto popular.

**ORGULHO!!!**

Sabe encantar e conquistar a preferência pública.

**GRANDE MESTRE!!! Parabéns!!!**

**#MiguelBurnier**

Fonte: Página do Facebook "Projeto Estação Cultura; acesso em 20 jan. de 2019.

Nesse sentido, ainda que dissociada da estima social, Aruska também sustenta a imprescindibilidade das políticas públicas culturais com a ideia da autoestima do grupo e do seu pertencimento:

Some political programmes intended to increase self-esteem of specific groups have been discussed in anthropological literature that focusses on Brazil (Gledhill 2013), because the link between Brazilian public policies and self-esteem is not new. In the case of Ouro Preto (and other cities with cultural appeal, such as Salvador or Olinda), the connection between self-esteem and cultural heritage is strongly fostered in order to create a sense of identity and belonging, as discussed in this thesis. Standards of “culture” are thus normative. The population in Ouro Preto, for example, did not decide on the themes of museums or local festivities or the sites to be preserved, but rather were invited to participate in cultural projects to feel “integrated” and improve the quality of their lives<sup>64</sup> (SANTOS, 2016, p. 222).

É preciso que o grupo que convive com o bem veja os valores intersubjetivamente compartilhados por ele refletidos naquele bem, à luz da estima social honnethiana. O caso de Miguel Burnier mostra que o grupo como um todo precisa se ver “reconhecido” no bem a ser protegido. A interferência de interesses econômicos está maculando a ideia de estima social do distrito de Miguel Burnier e segregando a comunidade, como se viu pela reunião para a apresentação da proposta de tombamento do Núcleo Urbano.

Assim, ações como as promovidas pelo Projeto Estação Cultura, que refletem o pensamento de parte do grupo que está realmente interessado na promoção e proteção dos bens culturais do distrito, no fomento de sua vida social e, conseqüentemente, na construção da estima social do grupo, se veem prejudicadas. O “reconhecimento” intersubjetivo por grupos como esse não se implementa e, assim, a estima social do grupo é maculada e sequer se implementa. Como prova disso, Aruska, em sua pesquisa, entrevistou o líder comunitário local responsável pelo Projeto Estação Cultura, Marco Antônio, que relatou as dificuldades que enfrentou ao dar inícios às tratativas sobre a restauração do Conjunto Ferroviário e a promoção da vida cultural na localidade:

---

<sup>64</sup> Alguns programas políticos destinados a aumentar a autoestima de grupos específicos foram discutidos na literatura antropológica que enfoca o Brasil (Gledhill 2013), porque a ligação entre as políticas públicas brasileiras e a autoestima não é nova. No caso de Ouro Preto (e outras cidades com apelo cultural, como Salvador ou Olinda), a conexão entre a autoestima e o patrimônio cultural é fortemente estimulada para criar um senso de identidade e pertencimento, como discutido nesta tese. Padrões de “cultura” são, portanto, normativos. A população de Ouro Preto, por exemplo, não decidia sobre os temas dos museus ou festividades locais ou sobre os locais a serem preservados, mas era convidada a participar de projetos culturais para se sentir “integrada” e melhorar a qualidade de suas vidas (Tradução nossa).

Despite Marco Antonio's belief that if infrastructure investments follow, residents would stay and enjoy a better life, he was still very concerned. He explained his misgivings, that his association mainly looks at cultural investments (the restoration of the train station, cultural festivals, the library) and some residents criticised his work because the recently restored train station, for example, looked ageless, while houses were rundown. Some buildings and festivals, part of Ouro Preto's cultural heritage, then contrasted with a landscape of deteriorated houses and relegated individuals. In contrast to Marco Antonio, many residents did not envision a future for themselves in the area and doubted that the cultural investment would lead to higher self-esteem, civic pride and better services in town, which was then struggling with dust, noise, and depopulation. Marco Antonio's had reservations about the upcoming negotiations with the company, aimed at improving services and infrastructure in the area, as he worried about<sup>65</sup> [...] (SANTOS, 2016, p. 210-211).

As dificuldades para a construção da estima social do grupo e da continuidade dos trabalhos de promoção cultural e social no distrito permaneceram ao longo dos anos. Já em 2018, a liderança do Projeto Estação Cultura, representado pela Associação do projeto Estação Cultura (ASSOPEC) e por uma das Associações de Moradores de Miguel Burnier (AMOBURNIER), apresentaram na 4ª Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto documentação que reivindica o direito de manifestação dentro do distrito presente na Notícia de Fato nº 0461.18.000519-5. Os envolvidos alegam que se veem impedidos de continuar suas ações no sentido de promover e proteger o patrimônio cultural local bem como fomentar a vida no distrito, ou seja, de construir e manter a estima social de Miguel Burnier:

---

<sup>65</sup> Apesar de Marco Antonio acreditar que, se os investimentos em infraestrutura prosseguissem, os residentes permaneceriam e desfrutariam de uma vida melhor, ele ainda estava muito preocupado. Ele explicou suas dúvidas, que sua associação olha principalmente para a parte de investimentos culturais (a restauração da estação de trem, festivais culturais, a biblioteca) e alguns moradores criticaram seu trabalho porque a Estação de Trem recém-restaurada, por exemplo, parecia Ageless, enquanto as casas estavam degradadas. Alguns edifícios e festivais, parte do patrimônio cultural de Ouro Preto, em seguida, contrastaram com uma paisagem de casas deterioradas e indivíduos relegados. Diferentemente de Marco Antonio, muitos moradores não vislumbram um futuro para si na área e duvidam que o investimento cultural levaria a uma maior autoestima, orgulho cívico e melhores serviços no distrito, o qual tem lutado contra a poeira, o ruído e despovoamento. Marco Antonio teve reservas sobre as próximas negociações com a empresa, visando a melhoria dos serviços e infraestrutura na área [...]. (Tradução nossa).



Percebe-se claramente uma organização manipuladora, com advogados, que orienta e favorece o enfraquecimento da comunidade, por parte própria, em prol das indenizações das casas à empresa local e o esvaziamento do distrito. As representações de resistência no distrito são atacadas e ameaçadas, inclusive, por ações judiciais, por essa organização que se formou em prol da desvalorização e derrocada de Miguel Burnier. A AMOBURNIER e a ASSOPEC como representantes da resistência no distrito de Miguel Burnier, instituições jurídicas da sociedade civil organizada, manifestamos repúdio a essa “organização manipuladora” que ameaça a resistência dos objetivos não só dessas instituições da sociedade civil organizada, mas principalmente a resistência da comunidade, o reconhecimento do distrito, a paz, a harmonia e as melhorias na qualidade de vida na comunidade. Há um processo de silenciamentos, intimidações, coibições e impedimentos promovidos de forma violenta para impor medo àqueles que defendem a manutenção da comunidade, com ataques pessoais e sistemáticos (MINAS GERAIS, 2018, p. 5).

Tal manifestação demonstra como é relevante um momento, dentro do processo de proteção patrimonial de um bem, em que se possa verificar se há valores intersubjetivamente construídos pelo grupo e refletidos no bem. E se tais participantes desse momento estão munidos da autoestima honnethiana, ou seja, se cada um, individualmente, pode contribuir para a construção dos valores do grupo. Notável se faz que, em Miguel Burnier, os grupos não mais dialogam quanto aos valores por eles partilhados: enquanto grupos representados pela Associação Projeto Estação Cultura e pela Associação de Moradores de Miguel Burnier possuem valores de reconhecimento, pertencimento e afetividade pela localidade, há outro grupo que postula o fim do distrito.

No mesmo sentido, essa mesma associação apresentou à Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto outra manifestação de repúdio quanto às ações promovidas em desfavor do grupo que deseja reavivar e manter o distrito de Miguel Burnier. A documentação foi juntada aos autos da Notícia de Fato n 0461. 18.000018-8, às fls. 19 e diz:

Recentemente, esta Associação dos Moradores de Miguel Burnier vem sofrendo diversos tipos de ataques em relação à sua integridade moral por alguns indivíduos, com interesse claro de desarticulação da pessoa jurídica para a deslegitimação da força e coesão social que ela ocasiona à comunidade, justamente com os interesses de enfraquecimento do **tecido social de forma a mobilizar a comunidade para a não resistência à situação de conflito ambiental vivida por nós** e, portanto, para que a comunidade se enfraqueça e facilite o processo de fragmentação para a retirada da comunidade do distrito sede de Miguel Burnier (MINAS GERAIS, 2018, p. 19).

A fala reflete a forma como a crise de representatividade que afeta o distrito tem repercutido, também, na estima social do grupo. A segregação da comunidade nos dois eixos, com interesses diferentes, está maculando também a formação dos valores que representam Miguel Burnier.

Desse modo, de acordo com a análise feita nesta pesquisa, nem no curso do tombamento do Núcleo Urbano do distrito e nem no tombamento já consolidado da Estação Ferroviária foi possível visualizar as três esferas de “reconhecimento”. Não se demonstrou um vínculo afetivo por parte de todo o grupo comunitário ainda residente na localidade, inexistindo, portanto, uma relação de autoconfiança dos moradores; não há uma relação de respeito jurídico entre os moradores e o Poder Público, uma vez que são inúmeras as carências de direitos que assolam a localidade. Sendo assim, inexistem, também, o autorrespeito e, por fim, o que existia de estima social por parte de um dos eixos de moradores do distrito tem sido constantemente maculado pelo eixo oposto, o que compromete também a autoestima do grupo.

Assim, a proposta aqui feita, de realização de audiências públicas visando falas nas quais as comunidades possam externalizar o sentimento afetivo que têm pelo bem, além da relação entre os valores construídos pelo grupo e os valores refletidos no bem, permitirá que a significância do bem apareça no processo de tombamento e evitará que circunstâncias como as que ocorreram em Miguel Burnier se repitam.

Essa proposta terá o intuito de dar mais efetividade ao ato do tombamento, aumentando as chances de salvaguarda e proteção do bem. Ora, se uma comunidade tem ligação afetiva com o bem, se vê respeitada juridicamente pelo Poder Público e vivencia alguma corresponsabilidade entre seus valores e os expressos pelo bem, há maiores chances de que ela se interesse em protegê-lo e salvaguardá-lo, além de contribuir com o Poder Público nesse exercício, conforme determina o Art. 216, §1º, da Constituição da República.

No entanto, é preciso salientar que, além dos fenômenos de colonização do mundo da vida e da ausência de alguma das esferas da Teoria do Reconhecimento, outros fenômenos têm influenciado a construção da relação entre bem cultural e comunidades. Um deles é a globalização.

Passa-se, portanto, à sua análise, ao estudo de como tais processos interferem na construção das identidades culturais e quais as consequências para fins de cultura que advêm desses novos fenômenos.

## 7 A GLOBALIZAÇÃO ENQUANTO FENÔMENO DESINTEGRATIVO DAS IDENTIDADES CULTURAIS

Conforme se observou no capítulo 4, item 4.1, a Constituição da República de 1988 determina ser patrimônio cultural os bens que sejam portadores de referência à memória, identidade e ação dos diferentes grupos da sociedade. Um dos elementos constitutivos do patrimônio cultural, portanto, é a identidade. A identidade dos grupos servirá de parâmetro para a eleição dos elementos culturais que ensejarão a proteção e o dispêndio de forças administrativas e públicas para sua proteção. Assim sendo, relevante se mostra analisar os fenômenos que vêm interferindo e, por vezes, alterando as identidades. Para tanto, os estudos realizados por Stuart Hall e Anthony Giddens servirão de arcabouço para o que aqui se pretende defender.

Stuart Hall, em sua obra *A identidade cultural na pós-modernidade*, propõe que os processos de globalização, em especial, têm levado a uma fragmentação da identidade do sujeito, a um verdadeiro processo de descentração:

O sujeito, previamente vivido como tendo uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado; composto não de uma única, mas de várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não resolvidas. Correspondentemente, as identidades, que compunham as paisagens sociais “lá fora” e que asseguravam nossa conformidade subjetiva com as necessidades objetivas da cultura, estão entrando em colapso, como resultado de mudanças estruturais e institucionais (HALL, 2006, p.12)

Apenas com o fito de situar o leitor e melhor contextualizar a teoria que se pretende utilizar, Hall aponta cinco acontecimentos na Modernidade tardia, segunda metade do século XX, que geraram o processo de deslocamento de identidade do sujeito: as tradições do pensamento marxista, a descoberta do inconsciente por Freud, o trabalho do linguista estrutural Ferdinand Sausurre, a análise do poder disciplinar de Michel Foucault e, por fim, os movimentos feministas. Todos esses fenômenos, de maneira breve e sem grandes aprofundamentos, são para o autor causas do deslocamento identitário pelo qual passou o sujeito pós-moderno. O autor sustenta que “[...] o ‘sujeito’ do Iluminismo, visto como tendo uma identidade fixa e imutável, foi descentrado, resultando nas identidades abertas, contraditórias, inacabadas, fragmentadas do sujeito pós-moderno” (HALL, 2006, p. 46).

Além dos cinco acontecimentos descritos pelo autor como principais no processo de deslocamento identitário, o fenômeno de destaque é a denominada globalização, conceituada por ele como:

[...] processos, atuantes numa escala global, que atravessam fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço-tempo, tornando o mundo, em realidade e em experiência, mais interconectado (HALL, 2006, p. 67).

O principal impacto que a globalização gera no processo de identidade cultural dos sujeitos é a denominada “compressão espaço-tempo”. A redução das distâncias e o aumento da velocidade de trocas de informações entre diferentes espaços fazem com que os acontecimentos em determinados lugares sejam sentidos, rapidamente, por pessoas em outros locais. Tanto o espaço como o tempo são elementos bases na constituição da identidade. Ao se reduzir as distâncias e comprimir os espaços pelos processos globalizantes altera-se as formas de representatividade.

O que é importante no nosso argumento quanto ao impacto da globalização sobre a identidade é que o tempo e o espaço são também coordenadas básicas de todo o sistema de representação. Todo meio de representação – escrita, pintura, desenho, fotografia, simbolização através da arte ou dos sistemas de telecomunicação – deve traduzir seu objeto em dimensões espaciais e temporais. [...] Diferentes épocas culturais têm diferentes formas de combinar essas coordenadas espaço-tempo (HALL, 2006, p. 70).

Além da “compressão espaço-tempo” enquanto fenômeno que altera as identidades culturais, Hall cria o conceito de “sujeito pós-moderno”, “conceitualizado como não tendo uma identidade fixa, essencial ou permanente” (HALL, 2006, p. 13). Para fins de proteção de valores culturais que são expressos pela materialidade física, é oportuno que o operador do Direito bem como o Poder Público, no momento de tomar determinado bem, visualizem que estão lidando com a proteção de um bem que guarda valores que podem não corresponder aos valores daqueles sujeitos que vivem e convivem com o bem naquele momento, esses sujeitos podem ser entendidos como “sujeitos pós-modernos”, na concepção de Hall. Os bens culturais a serem tombados podem dizer respeito a realidades históricas passadas que não tenham vinculação direta com o momento presente. Assim, os sujeitos que participarão do momento de aferição do mérito cultural, dentro das audiências públicas, e até antes, nas esferas públicas, são os denominados sujeitos “pós-modernos” de Hall.

Ao se mostrar a tensão constante entre o local e o global, o fenômeno denominado por Stuart Hall como “pós-moderno global” e, principalmente, o processo de descentração da identidade do “sujeito pós-moderno” tornam ainda mais claro que as identidades<sup>66</sup> e, conseqüentemente, os valores culturais são, hoje, mutáveis em um espaço físico e de tempo cada vez menores. Dessa forma, mais que imprescindível se mostra um processo de proteção patrimonial mais participativo, que tente, ao menos, incluir essa comunidade constantemente sujeita a mutações no espaço e no tempo. No entanto, não é pretensão postular um modelo protetório que esteja em paralelo com tais mudanças, sob pena de perda significativa de valores culturais predecessores.

Os bens culturais podem guardar valores de gerações predecessoras e figuram como heranças culturais. Por essa razão o Direito do Patrimônio Cultural é dotado, também, de um caráter intergeracional, a partir do Princípio da Solidariedade Intergeracional<sup>67</sup>, aplicável ao Direito Ambiental (dentro do qual o Direito do Patrimônio Cultural possui seu regramento jurídico). O Princípio da Solidariedade Intergeracional está previsto na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em seu princípio 3<sup>68</sup>, determinando que o desenvolvimento deva respeitar as presentes e futuras gerações. Assim, a herança cultural de gerações passadas, presentes em bens culturais, serão objetos dessa tutela a partir do tombamento, por exemplo.

Tal sugestão torna-se ainda mais importante quando se atenta para o fato de que o estudioso jamaicano, pautado em preceitos de outros teóricos, sustenta que o processo de interdependência global pode estar guiando ao que Hall denominou por pós-moderno global:

---

<sup>66</sup> "Quanto mais a vida social se torna mediada pelo mercado global de estilos, lugares e imagens, pelas viagens internacionais, pelas imagens da mídia e pelos sistemas de comunicação globalmente interligados, mais as identidades se tornam desvinculadas - desalojadas - de tempos, lugares, histórias, tradições específicas e parecem 'flutuar livremente'" (HALL, 2006, p. 75).

<sup>67</sup> O Princípio da Solidariedade Intergeracional, também conhecido como Princípio da Equidade Intergeracional, determina o dever conjunto da comunidade e do Poder Público de protegerem o meio ambiente para as futuras gerações. Ao Patrimônio Cultural aplica-se as regras atinentes à proteção do meio ambiente, uma vez que se entende, de modo majoritário na literatura jurídica, que este compõe uma de suas instâncias. Apesar desse trabalho ter adotado como uma de suas referências as construções de Carlos Magno de Souza Paiva, o qual defende a separação dos sistemas aplicáveis ao Direito do Patrimônio Cultural e do Meio Ambiente, em nada invalida a argumentação aqui suscitada. O que se postula é que a proteção dos bens culturais precisa se efetivar para que as futuras gerações tenham acesso aos bens representativos da cultura de outros tempos. A partir do que se apresentou para que as presentes gerações, formadas por sujeitos pós-modernos, tenham acesso aos bens culturais representativos da cultura predecessora.

<sup>68</sup> Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras (RIO DE JANEIRO, 1992).

Alguns teóricos culturais argumentam que a tendência em direção a uma maior interdependência global está levando ao colapso de todas as identidades culturais fortes e está produzindo aquela fragmentação de códigos culturais, aquela multiplicidade de estilos, aquela ênfase no efêmero, no flutuante, no impermanente e na diferença e no pluralismo cultural descrita por Kenneth Thompson (1992), mas agora numa escala global - o que poderíamos chamar de pós-moderno global (HALL, 2006, p. 73-74).

Diante da intensa troca informacional, das alterações de representatividades tão contundentemente narradas pelo autor, em um processo de proteção patrimonial como o tombamento, como tornar aquele bem, no caso do objeto aqui estudado, uma Estação Ferroviária construída no início do século XIX, representativo desses sujeitos pós-modernos que vivem e convivem com o bem? Como fazer com que esses sujeitos pós-modernos construam uma estima social na qual eles reconheçam a importância de um bem cultural de uma geração passada?

O mesmo impasse acomete outras manifestações culturais que acontecem no município de Ouro Preto e seus distritos. É o caso, apenas a título exemplificativo, da Festa do Divino Espírito Santo e São Bartolomeu, manifestação cultural de natureza imaterial, registrada como Patrimônio Imaterial do município de Ouro Preto, em 2014<sup>69</sup>, que ocorre no distrito de São Bartolomeu, Ouro Preto/MG. Trata-se de festividade que mistura elementos de devoção da fé católica e elementos da realeza, uma vez que é uma tradição trazida dos colonizadores portugueses. Realizada para celebrar as manifestações religiosas que reportam ao Pentecostes<sup>70</sup>, a descida do Espírito Santo sob a Terra, celebram-se missas, realizam-se novenas antes do dia da festa e a bandeira do Espírito Santo circula pela comunidade permitindo que os fiéis escrevam em fitas a serem penduradas agradecimentos, promessas, devoções. Em seguida, é feito um cortejo com a realeza que guia a bandeira para ser hasteada em um vistoso mastro.

O Dossiê de Registro da Festa do Divino, em São Bartolomeu, documento elaborado para o devido Registro e proteção da manifestação, remonta a antiguidade da celebração:

---

<sup>69</sup> Conforme dados colhidos no Dossiê de Registro da Festa do Divino. OURO PRETO, **Dossiê de Registro da Festa do Divino em São Bartolomeu**. Prefeitura Municipal de Ouro Preto: Ouro Preto, 2015.

<sup>70</sup> A origem das celebrações dizia respeito às manifestações pentecostais, mas o próprio Dossiê de Registro aponta a alteração da data da celebração no distrito de São Bartolomeu: “Eram prestadas homenagens ao Divino Espírito Santo na Festa de Pentecostes do calendário católico, que tinham como intuito celebrar a descida do Divino sobre os Apóstolos. Contudo, podemos observar que as celebrações do Divino na contemporaneidade e, especificamente, nos dois distritos de Ouro Preto referidos, essa celebração é comemorada não em Pentecostes, mas na data do Padroeiro de cada localidade. Essa modificação é de cunho econômico, uma vez que fica dispendioso para a comunidade levantar recursos para a realização de duas festividades (OURO PRETO, 2015, p. 67).

“Podemos perceber que a festa do Divino Espírito em Ouro Preto se fez marcante desde os tempos coloniais. A existência de registros documentais referindo-se à festividade datada no século XVIII” (OURO PRETO, 2015, p. 26).

O Plano de Valorização e Salvaguarda, instrumento a ser elaborado no bojo do Dossiê de Registro para a proteção de bens imateriais, pontua que uma das dificuldades em preservar a festa é a adesão das novas gerações à manifestação cultural: “Os principais problemas ou riscos para a manutenção da Folia se encontram no envelhecimento dos músicos sem a proporcional entrada de membros mais jovens que possam dar continuidade à tradição” (OURO PRETO, 2015, p. 88). Os membros mais jovens podem ser entendidos como sujeitos pós-modernos. Assim, como possibilidade para solucionar a questão, o Grupo de Folia do Divino de São Bartolomeu propôs aulas de música para fomentar e estimular a entrada das novas gerações na prática cultural local: “essa proposta busca principalmente o aumento da difusão da tradição e práticas culturais da Folia de São Bartolomeu como forma de sua permanência, além de ser uma interessante alternativa para educação patrimonial na localidade” (OURO PRETO, 2015, p. 86).

De modo análogo, pode-se citar, também no distrito de São Bartolomeu, a fabricação dos doces artesanais, registrados como Patrimônio Imaterial do município de Ouro Preto em 2008. O Dossiê de Registro da Tradicional Produção de Doces Artesanais de São Bartolomeu, em seu Plano de Salvaguarda, também aponta a ausência das gerações mais jovens para a manutenção da tradição como uma das possíveis ameaças à produção de doces<sup>71</sup>. O êxodo da população jovem do distrito em direção ao município sede de Ouro Preto, em busca de melhores condições de vida e de emprego, ameaça a continuidade da produção.

Em que pese os casos acima citados terem motivações também associadas a questões econômico-financeiras, segundo Hall, ainda que por razões diversas, as tradições, as manifestações peculiares e que compõe a representação dos pequenos lugarejos vão perdendo lugar e ficando à mercê do desaparecimento nesse processo de massificação cultural:

---

<sup>71</sup> O distrito de São Bartolomeu sofre com a evasão dos jovens da comunidade. A maior parte da população desse distrito é composta por adultos e idosos. Após os quatorze anos, em geral, esses jovens deslocam-se para a Sede do município para cursarem o ensino médio e procurarem o primeiro emprego. Os pais, por vezes, desejam que os filhos tenham maiores condições para permanecerem no distrito e que possam dar continuidade à produção de doces. No entanto, afirmam ter perdido, nas últimas décadas, o principal mercado consumidor da produção doceira de São Bartolomeu, que era o Rio de Janeiro. Como vimos, a venda de doces para o Rio de Janeiro já era prática corrente entre os doceiros do distrito desde o século XIX. Mas, com as determinações e fiscalização fiscal e de vigilância sanitária, o transporte para o Rio de Janeiro tornou-se menos lucrativo. Por tal motivo, os comerciantes fluminenses deixaram, então, de comprar o doce do distrito (OURO PRETO, 2011, p. 88).

No interior do discurso do consumismo global, as diferenças e as distinções culturais, que até então definiam a identidade, ficam reduzidas a uma espécie de língua franca internacional ou de moeda global, em termo dos quais todas as tradições específicas e todas as diferentes identidades podem ser traduzidas. Este fenômeno é conhecido como homogeneização cultural (HALL, 2006, p. 76).

Apesar de não ser possível afirmar que é o intuito das comunidades jovens dos distritos de Ouro Preto o distanciamento das manifestações tradicionais, Anthony Giddens, em seu livro *Modernidade e Identidade*, afirma que ninguém está imune às manifestações oriundas dos processos globalizantes: “A globalização significa que, em relação às consequências de pelo menos alguns dos mecanismos de desencalhe, ninguém pode ‘eximir-se’ das transformações provocadas pela modernidade [...]” (GIDDENS, 2002, p. 27). O estudioso prossegue afirmando que tais processos alcançam até mesmo as comunidades mais tradicionais, como o caso dos distritos analisados neste trabalho: “Muitos outros aspectos das instituições modernas, inclusive os que operam em menor escala, afetam as pessoas que vivem em ambientes mais tradicionais, fora das partes mais ‘desenvolvidas’ do mundo” (GIDDENS, 2002, p. 27).

A opção pela mudança do distrito para ao município sede de Ouro Preto, feita pelos jovens, é narrada como um dos fenômenos da alta modernidade pelo estudioso: “Onde a pessoa vive, pelo menos a partir do início da vida adulta, é uma questão de escolha organizada principalmente em termos do planejamento da vida da pessoa” (GIDDENS, 2002, p. 137). Assim, as gerações jovens moradoras dos distritos ouro-pretanos passam por questões de planejamento familiar que as fazem escolher os locais em que vão viver a fase adulta. A busca por melhores empregos e oportunidades as distancia dos distritos e, conseqüentemente, das manifestações tradicionais que ali se operam.

Anthony Giddens ainda prossegue sustentando a relação entre os processos de globalização e a formação da "auto-identidade": “As transformações na auto-identidade e a globalização, como quero propor, são dois polos da dialética do local e global nas condições da alta modernidade” (GIDDENS, 2002, p. 36). Como já exposto, o que se tutela ao tombar determinado bem é o valor por ele expresso e a eleição daquilo que deverá ser protegido, conforme ditames constitucionais, que deverá ter relação com a identidade dos diferentes grupos sociais. Ora, em razão dessa simbiose conceitual é que este trabalho propõe um processo de proteção patrimonial que seja intersubjetivo, capaz de obedecer ao preceito constitucional de envolver a comunidade e de “reconhecer” os sujeitos envolvidos na valoração do bem nas três esferas honnethianas propostas.



As alterações socioeconômicas pelas quais a sociedade passou no último século, denominado por Giddens como alta Modernidade (GIDDENS, 2002, p. 10-11) e por Hall de Modernidade tardia (HALL, 2002, p. 34), alteraram, e permanecem alterando, a concepção de si mesmo dos indivíduos: “A modernidade, pode-se dizer, rompe o referencial protetor da pequena comunidade e da tradição, substituindo-as por organizações muito maiores e impessoais” (GIDDENS, 2002, p. 38). Assim, “[...] mudanças em aspectos íntimos da vida pessoal estão diretamente ligados ao estabelecimento de conexões sociais de grande amplitude” (GIDDENS, 2002, p. 36).

O distrito de São Bartolomeu, com suas tradições imateriais, e o distrito de Miguel Burnier, com seus bens imóveis, são exemplos nítidos de como a modernidade tem afetado os valores das comunidades ditas como tradicionais.

Não se pretende aqui postular a não proteção de práticas culturais que remontem a momentos da história distantes da realidade pós-global, e, conseqüentemente, a destruição dos bens que não tenham valores colidentes com a geração dos sujeitos pós-modernos (HALL, 2006). O grande impasse não é renegar sua proteção, não promover seu tombamento por ausência de elementos oriundos do processo globalizante em sua estrutura ou em suas manifestações, mas sim proteger de modo dialógico com tais grupos de sujeitos. É resguardar os valores das gerações pretéritas para as atuais de modo que haja uma comunicação intergeracional e de modo a fomentar e incentivar a prática e a continuidade das tradições.

No caso específico do distrito de Miguel Burnier, as proposições de Giddens estabelecem perfeita relação. A ausência de correspondência entre "auto-identidade" e o lugar também pode ser decorrente da alta modernidade:

O lugar se torna fantasmagórico. Embora os meios em que as pessoas vivem permaneçam como fontes de ligações locais, o lugar não constitui o parâmetro da experiência; e não oferece a segurança do sempre familiar, característica dos lugares tradicionais (GIDDENS, 2002, p. 137).

Os processos de decadência pelos quais passaram o distrito, a nova instalação de grande empresa mineradora local próxima ao núcleo urbano remanescente e a conseqüente divisão comunitária fizeram com que parte dos moradores daquele lugarejo perdesse o que havia de representatividade com os bens culturais e com a história do distrito.

Ainda segundo Giddens, “a vida se separa das externalidades do lugar, enquanto que o próprio lugar é solapado pela expansão dos mecanismos de desencaixe” (GIDDENS, 2002, p.

137). Os “mecanismos de desencaixe” que assolaram Miguel Burnier podem ser atribuídos, principalmente, à atividade minerária local que, apesar de ter surgido como uma futura ideia de desenvolvimento e oportunidade de empregos para os moradores locais, dividiu a comunidade e tornou a vida no local insustentável:

Nós jovens da comunidade de Miguel Burnier viemos por meio desta expressar nosso total descontentamento com a situação de nosso distrito, pois estamos sendo privados de diversas coisas que seriam essencial (sic) para o nosso crescimento pessoal e também profissional, hoje temos uma empresa de grande porte no ramo de mineração em plena operação a uma distancia (sic) muito pequena de nossas casas o que no início despertou em nós moradores uma esperança de que pudesse trazer melhorias para nosso local o que em partes realmente aconteceu pois caiu muito o número de desempregados e algumas melhorias foram feitas em alguns locais através de parcerias, mas em contrapartida vem impactando muito no nosso dia a dia e não só a jovens mas a comunidade como um todo pois estamos sofrendo diariamente com um nível de poeira e ruído bem elevado, e também tendo que lidar com veículos de grande porte em nossas estradas que são os únicos acessos que temos para deixar e retornar a comunidade [...] (MINAS GERAIS, 2012, p. 166).

O desejo incessante de deixar o lugar é um reflexo desse “mecanismo de desencaixe”, que deslocou a relação de “reconhecimento” entre comunidade e localidade:

Temos também consciência de que nossa prefeitura está em débito conosco a muito tempo e que poderia buscar parcerias para nos proporcionar melhorias em diversas áreas que tanto necessitam das mesma, porém víamos a empresa que estava chegando aqui em nossa região como oportunidade de melhorias o que não ocorreu e despertou na grande maioria de nossos moradores o desejo de ir embora para buscar algo melhor porque do jeito que estamos hoje não sabemos o que vai ser das nossas crianças que vem crescendo sem nenhuma esperança de que irão encontrar um lugar melhor para eles, enfim fica um pedido de ajuda, mas se caso as coisas não mudem fica o desejo cada vez maior de que nos proporcionem a oportunidade de ir embora, pois não merecemos continuar aqui assim (MINAS GERAIS, 2012, p. 166).

Assim, apesar da dinâmica socioeconômica de Miguel Burnier contar com as variáveis relativas à atividade minerária, uma proposta alternativa para superar “mecanismos de desencaixe” entre grupos e bens culturais é a educação patrimonial. Ela se apresenta como um mecanismo hábil de instrução e conscientização da comunidade sobre a relevância de determinado valor cultural pretérito. José Eduardo Ramos Rodrigues assim afirma: “[...] A informação e a conseqüente participação só se completam com a educação ambiental, de

forma a ampliar a consciência e estimulá-la no que diz respeito aos valores culturais e ambientais” (RODRIGUES, 2012, p. 97)<sup>72</sup>.

O processo de educação patrimonial pode ser entendido como:

Trata-se de um processo permanente e sistemático de trabalho educacional centrado no Patrimônio Cultural como fonte primária de conhecimento e enriquecimento individual e coletivo. A partir da experiência e do contato direto com as evidências e manifestações da cultura, em todos os seus múltiplos aspectos, sentidos e significados, o trabalho da Educação Patrimonial busca levar as crianças e adultos a um processo ativo de conhecimento, apropriação e valorização de sua herança cultural, capacitando-os para um melhor usufruto destes bens, e propiciando a geração e a produção de novos conhecimentos, num processo contínuo de criação cultural (HORTA; GRUNBERG; MONTEIRO, 1999, p. 4).

A educação patrimonial figura, assim, como o instrumento apto a fomentar e criar nos sujeitos o senso de importância coletiva que um dado bem tem. Em que pese o bem cultural poder não refletir, necessariamente, os valores daquela geração, a educação patrimonial ensinará e conscientizará as novas gerações sobre a importância daquele valor. O processo de conscientização e construção nos sujeitos da importância dos bens culturais precisa ter um olhar atento e realizar o diálogo entre passado e presente, visando a construção do futuro:

A educação patrimonial, que valoriza os sujeitos com quem se está trabalhando e considera relevantes as suas contribuições, será mediadora para a tomada de consciência de todos como agentes históricos e plenos para transformar a realidade em que vivem. A ação educativa instaurará projetos na vida das pessoas compreendendo o presente pelo entendimento do passado. A educação patrimonial pode e deve mostrar que o futuro é algo ainda por fazer (DEMARCHI, 2016, p. 281).

O processo de educação patrimonial, apto a conscientizar o sujeito pós-moderno da sua herança cultural e dos valores culturais que fazem parte daqueles que o antecederam, poderá tornar possível a reversão de situações como a de São Bartolomeu, citada anteriormente. Segundo Rodrigues, “[...] as medidas capazes de assegurar uma maior proteção ao patrimônio cultural, como se pode perceber facilmente, dependem do grau de consciência social em relação à necessidade de se dar ao patrimônio cultural uma atenção prioritária” (RODRIGUES, 2012, p. 97). Assim, quanto maior a consciência da relevância do bem ou da

---

<sup>72</sup> Na passagem citada, o autor cita a educação ambiental numa acepção que inclui o patrimônio cultural. Em que pese tal inclusão, ressalva-se, para fins metodológicos, que há uma divisão entre os sistemas do Direito do Patrimônio Cultural e o sistema do Direito Ambiental, por protegerem objetos distintos. Por não ser foco de análise do presente trabalho, não é possível aprofundar o tema. O referencial teórico para tais afirmações encontra-se na obra intitulada *Direito do Patrimônio Cultural: Autonomia e Efetividade*, de autoria de Carlos Magno de Souza Paiva, referenciado ao fim deste trabalho.

manifestação cultural imaterial, que pode ser aferida, como propôs o presente trabalho, pelo “reconhecimento” honnethiano em suas três esferas e na inclusão da comunidade que passa a ser ouvida em audiências públicas, maiores as chances de se preservar o bem.

Em Miguel Burnier, como se mostrou pelo estudo de caso, protegeu-se estruturas físicas da Estação Ferroviária que guarda valores de tempos anteriores aos dos sujeitos que ali vivem e convivem com o bem. A problemática surgiu quando não se viu mais relação de parte da comunidade com o bem e com a própria localidade. É possível postular-se, também, ações de educação patrimonial na localidade para que os moradores se conscientizem da importância dos bens culturais ali presentes não só para eles, mas para a história da mineração no Brasil.

## 8 CONCLUSÃO

A dinâmica social do distrito de Miguel Burnier e o risco do seu desaparecimento, e, conseqüentemente, da perda do acervo de bens culturais ali existentes, demonstrou a imprescindibilidade da participação popular em matéria de patrimônio cultural. O empenho do Poder Público, ao longo dos anos, em proteger e resguardar tais bens é inversamente proporcional aos esforços para garantir vida mínima na comunidade. Toda essa conjuntura, ao lado dos reflexos vindos da mineração na localidade, tornou o distrito palco para o estudo de fenômenos como a participação popular e a proteção de bens culturais.

No entanto, na atual roupagem conferida ao tombamento, é preciso que ele passe a prever as audiências públicas como mecanismos de inclusão e participação popular. Assim, além de se cumprir o mandamento constitucional disposto no Art. 216, §1º, da Constituição da República, o procedimento passará a buscar a proteção não apenas da estrutura física do bem em questão, mas, e principalmente, a significância que ele possui para aquele grupo.

Entendendo-se o tombamento enquanto procedimento e não ato administrativo, é defensável a aplicação da Lei Federal nº 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo federal ao seu trâmite, bem como as Leis estaduais e municipais que regulamentem também, eventualmente, tais procedimentos. A partir de tal raciocínio, é possível se postular pela realização de audiências públicas dentro do seu procedimento.

Assim, estar-se-ia promovendo o “reconhecimento” do principal sujeito responsável por valorar o bem, uma vez que esse sujeito se identifica, afetiva, legal e solidariamente, com o bem protegido. A correspectividade intersubjetiva, à luz da Teoria do Reconhecimento, entre sujeito e bem, o torna um cidadão que atuará paralelamente ao Poder Público na sua proteção. O mérito cultural a ser aferido no bojo das audiências públicas será pautado pela ideia de “reconhecimento” intersubjetivo entre bem e grupo. Ele será aferido a partir dos preceitos da Teoria do Reconhecimento, de Axel Honneth. É preciso que, no curso do tombamento, o Poder Público possa verificar a ligação afetiva que há entre a comunidade e o bem em questão (esfera do amor), se essa comunidade que participa desse processo protetivo possui direitos públicos básicos garantidos (esfera do direito) e se seus valores socialmente construídos são refletidos no bem (esfera da estima social). Esse é o conteúdo que será verificado no processo do tombamento.

O estudo de caso de Miguel Burnier demonstrou que, ao menos no que diz respeito ao tombamento da Estação Ferroviária de Miguel Burnier e da proposta de tombamento do

Núcleo Urbano do distrito, a comunidade, como um todo, não possuía nenhuma das três esferas de “reconhecimento”. E, como decorrência, não há uma relação de corresponsabilidade e “reconhecimento” entre a comunidade, como um todo, e os bens culturais (e, conseqüentemente, com a localidade). Fato que, somado às circunstâncias relativas à mineração no distrito, acabou por segregar o grupo de moradores remanescentes, gerando uma verdadeira crise de identidade.

Desse modo, tal aplicação principiológica no curso das audiências permitirá que o Poder Público, em conjunto com a comunidade, chegue à valoração do mérito cultural do bem. No entanto, também é necessário considerar que os fenômenos da globalização têm alterado a construção das identidades atuais e, conseqüentemente, os valores culturais. A “supressão espaço-tempo” e os processos de homogeneização da cultura dificultam a conscientização dos sujeitos quanto à importância de bens culturais que guardam valores de gerações predecessoras. Como alternativa a tal fenômeno, a educação patrimonial surge como mecanismo hábil a criar e fomentar o grau de consciência coletivo a respeito dos bens culturais que não digam respeito aos valores dos sujeitos “pós-modernos”.

Na atual roupagem, o tombamento é um ato que parte do Poder Público e recai sobre a comunidade gerando ônus financeiros e burocráticos tanto a seus próprios entes federados bem como a particulares, a depender da titularidade desse bem. Assim, é preciso inverter a lógica protetiva atual do tombamento, propondo uma nova epistemologia que lhe seja aplicável. O tombamento precisa partir da comunidade que vive e convive com esse bem, além de ser responsável por valorá-lo, revesti-lo de significância, para, então, interferir na decisão estatal. É preciso que a dualidade que compõe o bem cultural, materialidade física e significância, seja apreciada no processo de tombamento. Para além de cumprir o preceito do Art. 216, §1º, da Constituição da República, procura-se proteger também a significância deste bem e aproximar-se da ideia de democracia deliberativa, aqui analisada habermasianamente, na qual o cidadão é o ator político principal e responsável por construir as decisões estatais.

Desse modo, a proposta da presente pesquisa, determinando a imprescindibilidade da participação popular no processo de eleição dos bens culturais passíveis de proteção, impactará em uma gestão de tais bens que seja mais participativa. Em que pese a nova epistemologia aqui proposta visar o momento de eleição dos bens culturais, a partir da participação popular, seu resultado levará, também, à uma gestão administrativa mais inclusiva e participativa.

Novamente, o estudo de caso de Miguel Burnier demonstra outra necessidade: a imprescindibilidade da aplicação do agir comunicativo como racionalidade guia do discurso das audiências públicas. Em razão da proximidade da atividade mineradora e dos interesses colidentes dos moradores da comunidade, tais interesses mereceram maior atenção da comunidade no momento de se aferir o mérito cultural do Núcleo Urbano. O mundo da vida dos moradores de Miguel Burnier encontrava-se colonizado pelo subsistema economia dentro da proposta de Jürgen Habermas.

Assim, pautar as audiências públicas pelo agir comunicativo, ao menos como um guia a ser aplicado, evitará que assuntos subjacentes à proteção patrimonial sejam suscitados (especialmente aqueles que tenham vínculo com os subsistemas política e economia), freando o processo de colonização do mundo da vida e alcançando, por fim, o real mérito cultural do bem.

Por fim, também se mostra necessária uma revisitação quanto ao *modus operandi* atual aplicável às audiências públicas, à luz dos preceitos habermasianos. Inicialmente, propõe-se que elas passem a se revestir de poder vinculante, de modo excepcional, apenas quando o grupo deliberar pelo não tombamento. Se é a própria comunidade a legitimada a revestir o bem de mérito cultural e se ela mesma não deseja protegê-lo, caso esteja munida do agir comunicativo, o Poder Público não poderá determiná-lo. Além disso, à luz do princípio da Universalização e do princípio do Discurso, também é necessário rever sua epistemologia, para que as regras procedimentais a serem aplicadas estejam em concordância com o grupo. Tal estudo não é objeto deste trabalho, mas de uma futura discussão.

Nesse sentido, a nova epistemologia aplicável ao tombamento, com uma futura alteração legislativa que passe a prever as audiências públicas como instrumento participativo, poderá evitar que casos como o de Miguel Burnier se tornem recorrentes. O caso de Miguel Burnier figurará no tempo como um alerta ao Poder Público e aos operadores do Direito quanto à imprescindibilidade da participação popular em matéria de patrimônio cultural. O risco do desaparecimento do distrito, iminente e atual, muito se relaciona com a falta de inclusão de sua comunidade. Desse modo, se faz imperiosa a inclusão dos grupos nos processos de proteção patrimonial.

## 9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **VOLP – Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa**. Editora Global. São Paulo: 2009.

ALBORNOZ, S. G. As esferas do reconhecimento: uma introdução a Axel Honneth. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, vol. 14, n. 1, pp. 127-143, 2011.

ALMEIDA, N. S. M. **Audiência Pública no Processo Administrativo Federal**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

ALVES, A. F. A. O tombamento como instrumento de proteção ao patrimônio cultural. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 98, p. 65-97, 2008.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**; tradução Marco Aurélio Nogueira. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa (1998)**. Brasília, Diário Oficial da União, 05 out. 1988.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília, Diário Oficial, 30 nov. de 1937.

BRASIL, **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, Diário Oficial, 29 jan. 1999.

BRASIL, **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial, 11 de julho de 2001.

BRASIL, **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial, 24 de julho de 1985.

BRASIL, **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, Diário Oficial, 29 de junho de 1965.

BRASIL, **Resolução CONAMA nº 09, de 03 de dezembro de 1987**. Brasília, Diário Oficial, 05 de junho de 1990.

BRASIL, **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Brasília, Diário Oficial, 17 de fevereiro de 1986.

BRASIL, **Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, Diário Oficial da União, 29 de fevereiro de 2012.



CASTRIOTA, L. B. Patrimônio Cultural: valores e sociedade civil. In: ASKAR, J. A.; ARAÚJO, G. M.; MIRANDA, M. P. S. **Mestres e Conselheiros: Manual de Atuação dos Agentes do Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte: IEDS, 2009.

CAUX, L. P. **Reconstrução e crítica em Axel Honneth**. 2015. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CRETELLA JUNIOR, J. Regime jurídico do tombamento. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 112, p. 50-68, abr./jun., 1973.

CRUZ, A. R. S. **Habermas e o Direito Brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Lumen Iuris, 2008.

CUNHA, I. C.; PAULO, L. D. R. Patrimônio Cultural para Além da Linha Abissal. In: CUNHA; F. H.; AGUIAR; M. P. (Orgs.). **Direitos Culturais: Múltiplas Perspectivas**. Vol. I. Fortaleza: EdUECE, 2018, p. 87-105.

DANNER, L. F. The public sphere and radical politics: some notes based on Habermas. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 38, n. 3, p. 133-154, set./dez., 2015.

DEMARCHI, João Lorandi. Perspectivas para atuação em educação patrimonial. **Revista CPC**, n. 22, p. 267-291, 26 dez. 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DIAS, M. T. F. **Direito Administrativo Pós-Moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DIREITOS URBANOS. **Carta do Direitos Urbanos à Câmara Municipal sobre o Plano Urbanístico para o Estelita (PLE nº 08/2015)**. Disponível em: <<https://direitosurbanos.wordpress.com/2015/04/11/carta-do-direitos-urbanos-a-camara-municipal-sobre-o-ple-no-082015/>>. Acesso em nov. 2018.

DOMINGOS, H. R. A.; LANCHOTTI, A. O.; DIZ, J. B. **Audiências públicas: instrumento de participação popular na tomada da decisão em meio ambiente**. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

ESTAÇÕES FERROVIÁRIAS DO BRASIL. **Miguel Burnier (antiga São Julião)**. Disponível em: [http://www.estacoesferroviarias.com.br/efcb\\_mg\\_linhacentro/burnier.htm](http://www.estacoesferroviarias.com.br/efcb_mg_linhacentro/burnier.htm). Acesso em: 08 nov. 2018.

FEDOZZI, L. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, N.; MOLL, J. (Orgs.). **Por uma nova esfera pública**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 1-30.

FONSECA, M. C. L. **O patrimônio em processo**. Rio de Janeiro: UFRJ / Minc - IPHAN, 2005.

GAIO, D.; DUARTE, G. M. Participação Popular: requisito constitucional para elaboração do Plano Diretor. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 7, n. 3, p. 83-103, 2017.

GUIMARÃES, F. X. S. **Direito processual administrativo**: comentários à lei nº 9.784/99 com alterações da lei nº 11. 417/06. Belo Horizonte, Fórum, 2008.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Trad. Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. **Comentários à ética do discurso**. Lisboa: Piaget, 1991.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2ª ed. Revista pela Nova Gramática da Língua Portuguesa. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

\_\_\_\_\_. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

\_\_\_\_\_. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **Racionalidade e comunicação**. São Paulo: Edições 70, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Agir Comunicativo 2**: sobre a crítica da razão funcionalista. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Verdade e Justificação. Ensaios Filosóficos**. Tradução de Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

HALL, S. **Identidade cultural na pós modernidade**. Tradução de Thomaz Tadeu da Silva e Guaracira Lopes Louro. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HORTA, M. L. P.; GRUNBERG, E.; MONTEIRO, A. Q. **Guia Básico da Educação Patrimonial**. Brasília: IPHAN, 1999.

JORNAL O LAMPIÃO. **Distrito sofre com descaso**. Ouro Preto, Julho 2017. Disponível em: [https://issuu.com/jornallampiao/docs/edic\\_\\_o\\_27\\_issu/3](https://issuu.com/jornallampiao/docs/edic__o_27_issu/3)>. Acesso em out. 2018.

KANT, I. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução de Guido de Almeida. São Paulo: Discurso Editorial: Barcarola, 2009.

LOSEKANN, C. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**, Pelotas, v. 4, p. 37-57, jan./jun. 2009.

LUBENOW, J. A. Sobre o método do discurso prático na fundamentação da ética do discurso de Jürgen Habermas. **Cadernos do PET Filosofia**, Paraná, v. 2, n. 3, p. 57-70, 2011. Disponível em: <<http://www.ojs.ufpi.br/index.php/pet/article/view/583/543> pdf>. Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, n. 121, pp. 227-58, 2010.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

LYRA, R. P. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 36, n. 141, p. 23-38, jan./mar. de 1999. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/447/r141-03.pdf>>. Acesso em 30 mai. 2018.

MACEDO, P. S. N. Democracia Participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. de 2008. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p181.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf). Acesso em 30 mai. 2018.

MACHADO, F. M. O Estado na Democracia Deliberativa: as raízes de uma antinomia. **Lua Nova**, São Paulo, p. 225-257, 2015.

MARTÍN, M.; MORAES, C. **A luta pelo cais José Estelita, no Recife, não é mãos da Cultura**. *Jornal El País*, São Paulo, 28 mai. 2015. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/28/politica/1432826822\\_497228.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/28/politica/1432826822_497228.html)>. Acesso em nov. 2018.

MATTOS, P. **Sociologia política do reconhecimento**. São Paulo: Annablume, 2006.

MELO, C. A. **Audiência Pública na Função Administrativa**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

MELO, F. T. Acordo Intersubjetivo da Ética do Discurso em Habermas. **Kalagatos**, Revista de Filosofia, Fortaleza, v. 10, n. 19, p. 205-214, 2013.

MENDONÇA, R. F. Antes de Habermas, para além de Habermas: uma abordagem pragmatista da democracia deliberativa. **Soc. estado.**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 741-768, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922016000300741&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922016000300741&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 20 ago. de 2018.

\_\_\_\_\_. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado Habermasiano. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 29, p. 169-185, nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n29/a12n29.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

MIRANDA, M. P. S. **Importância das audiências públicas na defesa do patrimônio cultural**. Consultor Jurídico, Conjur, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-13/ambiente-juridico-importancia-audiencias-publicas-defesa-patrimonio-cultural>.

\_\_\_\_\_. **Lei do Tombamento Comentada: doutrina, jurisprudência e normas complementares**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

\_\_\_\_\_. **O inventário como instrumento constitucional de proteção ao patrimônio cultural brasileiro**. Jus Navigandi, 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11164/o-inventario-comoinstrumento-constitucional-de-protecao-ao-patrimonio-cultural-brasileiro>>. Acesso: nov. 2018.

MINAS GERAIS. **Ação Judicial nº 5000319-88.2018.8.13.0461**. Comarca de Ouro Preto, 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.184, de 30 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual**. Belo Horizonte, Diário Oficial, 01 fev. 2002.

MINAS GERAIS. Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico. **Nota Técnica nº 13/2011**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2011.

MINAS GERAIS. Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico. **Nota Técnica nº 33/2008**. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2011.

MINAS GERAIS, 3ª Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto. **Notícia de Fato nº 0461.18.000018-8**. Ouro Preto, 2018.

MINAS GERAIS, 4ª Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto. **Inquérito Civil Público nº 0461.12.000204-7**. Ouro Preto, 2012.

MINAS GERAIS. 4ª Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto. **Notícia de Fato nº 0461.18.000519-5**. Ouro Preto, 2018.

MINAS GERAIS, 4ª Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto. **Inquérito Civil Público nº 0461.09.000009-6**. Ouro Preto, 2009.

NEVES, M. D. A Usina Wigg. In: BAETA, A.; PILÓ, H. (Org). **Miguel Burnier Marcas Históricas**. Belo Horizonte: Gerdau, 2012, p. 121- 149.

\_\_\_\_\_. O distrito de São Julião nos períodos joanino e monárquico. In: BAETA, A., PILÓ, H. (Org). **Miguel Burnier Marcas Históricas**. Belo Horizonte: Gerdau, 2012, p. 116.

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 797-820, Aug. 2014. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122014000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122014000400001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso: 21 dez. 2018.

OURO PRETO, **Ata da Centésima Sexagésima (160º) Reunião Extraordinária do Conselho de Preservação do Patrimônio Cultural e Natural**. Diário Oficial do Município de Ouro Preto: Ouro Preto, 04 de dezembro de 2017.

OURO PRETO. **Dossiê de Registro da Celebração do Divino Espírito Santo em São Bartolomeu**. Prefeitura Municipal de Ouro Preto: Ouro Preto, 2015.

OURO PRETO. **Dossiê de Registro da Tradicional Produção de Doces Artesanais de São Bartolomeu**. Prefeitura Municipal de Ouro Preto: Ouro Preto, 2011.

OUROPRETO. **Dossiê do Tombamento do Conjunto Ferroviário de Miguel Burnier**. Prefeitura de Ouro Preto: Ouro Preto, 2010.

OURO PRETO. **Lei nº 708, de 27 de setembro de 2011. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e dá outras providências**. Disponível em: <[http://ouropreto.mg.gov.br/static/arquivos/menus\\_areas/doc00462620121018173936.pdf](http://ouropreto.mg.gov.br/static/arquivos/menus_areas/doc00462620121018173936.pdf)>. Acesso em 4 de jun. 2017.

PAIVA, C. M. S.; PAULO, L. D. R. Participação Popular e Justiça Social a Partir do Tombamento de Bens Culturais: Uma Leitura à Luz da Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Lisboa, Ano 4, p. 401-430, 2018. Disponível em: < [http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/4/2018\\_04\\_0401\\_0430.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/4/2018_04_0401_0430.pdf)>. Acesso em 24 jan. 2019.

PAIVA, C. M. S. **Direito do Patrimônio Cultural: Autonomia e Efetividade**. Curitiba: Editora Juruá, 2015.

\_\_\_\_\_. **O regime jurídico do bem cultural edificado no Brasil**. Ouro Preto: UFOP, 2010.

PALERMO, L. C. P. A importância da teoria do agir comunicativo na atualidade: racionalidade, mundo da vida e democracia deliberativa. **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais**, Macapá, n. 6, p. 1-17, 2013.

PERSH, D. A ética do discurso de Habermas: fundamentação e aplicabilidade. **Filosofazer**, Passo Fundo, n. 35, p. 69-87, jul./dez., 2009.

PESTANA, M. Tombamento no Brasil: questões jurídicas polêmicas. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Portugal, Ano 1, n. 6, p. 1045-1075, 2015. Disponível em: [https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/6/2015\\_06\\_1045\\_1075.pdf](https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_1045_1075.pdf). Acesso em 03 jul. 2018.

PIRES, M. C. S. **Da proteção ao patrimônio cultural: o tombamento como principal instituto**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

PILÓ, H.; SCHARLÉ, E. A.; BAETA, A. Arqueologia Industrial e Usina Wigg: a evolução da siderurgia no Brasil. In: BAETA, A., PILÓ, H. (Org). **Miguel Burnier Marcas Históricas**. Belo Horizonte: Gerdau, 2012, p. 116.

POLI, L. Um Olhar sobre a Teoria Crítica de Axel Honneth. **Revista Iusgentium**, v. 12, n. 6, p. 209-230, jul.dez., 2015. Disponível em: <https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/168>.>. Acesso em 24 jan. 2019.

RODRIGUES, J. E. R. Aspectos Polêmicos em torno do Patrimônio Cultural. In: MIRANDA, M. P. S.; RODRIGUES, J. E. R. **Estudos de Direito do Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, p. 89-110.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Importância e Responsabilidade dos Conselhos Municipais do Patrimônio Cultural. In: MIRANDA, M. P. S.; ARAÚJO, G. M.; ASKAR, J. A. **Mestres e Conselheiros: Manual de Atuação dos Agentes do Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte, IEDS, 2009, p. 25-40.

RODRIGUES, F. L. L. Bens culturais: patrimônio cultural imaterial no Brasil e o princípio da dignidade da pessoa. In: SOARES, I. V. P.; PRAGMÁCIO, M (Orgs). **Tutela jurídica e política de preservação do patrimônio cultural imaterial**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 323-342.

\_\_\_\_\_. Breve estudo sobre a natureza jurídica do tombamento. **Pensar**, Fortaleza, v. 8, n. 8, p. 32-38, fev. 2003.

SALA, D. Mário de Andrade e o Anteprojeto de Serviço de Proteção ao Patrimônio Artístico Nacional. **Rev. Ins. Est. Bras**, São Paulo, v. 31. p. 19-26, 1990.

SAULE, N. J. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. **Pólis Paper**, São Paulo, n. 1, p. 1-27, 1998.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRINHA, M. J. Democracia deliberativa e reconhecimento: repensar o espaço público. In: CORREIA, J. C. (ed). **Comunicação e política**. Covilhã: Editora Universidade da Beira Interior, 2005.

SANTOS, A. A. S. **Perceiving and Participating in cultural heritage: an ethnography about the process of preservation of Ouro Preto, Brazil**. 2016. Tese (Doutorado em Antropologia). University of St. Andrews, Reino Unido. St Andrews.

TEIXEIRA, M. S. Ética do Discurso em Jürgen Habermas: a importância da linguagem para um agir comunicativo. **Revista Opinião Filosófica**, Porto Alegre, v. 7; n. 2, p. 304-315, 2016.

TELLES, M. F. P. O registro como forma de proteção do patrimônio cultural imaterial. **Revista CPC**: revista eletrônica do Centro de Preservação Cultural da USP, São Paulo, n. 4, p. 40-71, maio/out. 2007.

UNESCO. **Convenção de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. 2003. Disponível em:  
<[http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Convencao\\_Salvaguarda\\_2003.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Convencao_Salvaguarda_2003.pdf)>. Acesso em 04 mai. 2018.

VEIGA, J. X. **Efemérides Mineiras 1664-1897**. Centro de Estudos Históricos Culturais – Fundação João Pinheiro, v. 4, Belo Horizonte, 1998.

VERGOLINO, E. B. A Ética do Discurso de Jürgen Habermas como alternativa aos problemas da política local brasileira. In: III Congresso Internacional de Ética e Cidadania, 2007, São Paulo.

VOIROL, O. A esfera pública e as lutas por reconhecimento: De Habermas a Honneth. **Cadernos de Filosofia Alemã**, São Paulo, n. 11, p. 33-56, 2008.

WERLE, D. L. **Razão e democracia**. Trans/Form/Ação, Marília, v. 36, p. 149-176, 2013. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31732013000400010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732013000400010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 20 ago. de 2018.

WERNET, M.; MELLO, D. F.; AYRES, J. R. C. M. Reconhecimento em Axel Honneth: contribuições à pesquisa em saúde. **Texto & Contexto - Enfermagem**, Florianópolis, v. 26, n. 4, 2017. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-070720170004000309&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-070720170004000309&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 24 jan. de 2019.