

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

**HERBERT FRANCISCO APARECIDO DE GODÓI CUSTÓDIO**

**A PARTICIPAÇÃO NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL:  
A EXPERIÊNCIA E O IMPACTO NA CIDADE DE CAMPANHA/MG**

Varginha/MG

2021

**HERBERT FRANCISCO APARECIDO DE GODÓI CUSTÓDIO**

**A PARTICIPAÇÃO NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL:  
A EXPERIÊNCIA E O IMPACTO NA CIDADE DE CAMPANHA/MG**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade

Orientador: Dimitri Augusto da Cunha Toledo

Varginha/MG

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas  
Biblioteca *campus* Varginha

Custódio, Herbert Francisco Aparecido de Godói.  
C987p A participação na proteção do patrimônio histórico-cultural : a experiência e o impacto na cidade de Campanha/MG / Herbert Francisco Aparecido de Godói Custódio. - Varginha, MG, 2021.  
219 f. : il. -

Orientador: Dimitri Augusto da Cunha Toledo.  
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2021.  
Bibliografia.

1. Patrimônio cultural - Proteção. 2. Patrimônio histórico. 3. Campanha (MG) - Patrimônio cultural. I. Toledo, Dimitri Augusto da Cunha. II. Título.

CDD – 363.69

**HERBERT FRANCISCO APARECIDO DE GODÓI CUSTÓDIO**

**A PARTICIPAÇÃO NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL: A EXPERIÊNCIA E O IMPACTO NA CIDADE DE CAMPANHA/MG**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 30 de novembro de 2021

**Prof. Dr. Dimitri Augusto da Cunha**  
Toledo Instituição: Universidade  
Federal de Alfenas

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Carolina Guerra**  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

**Prof. Dr. Virgílio César da Silva e**  
Oliveira Instituição: Universidade  
Federal de Juiz de Fora



Documento assinado eletronicamente por Virgílio César da Silva e Oliveira, UsuárioExterno, em 30/11/2021, às 16:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de](#)

[outubro de 2015.](#)



Documento assinado eletronicamente por Dimitri Augusto da Cunha Toledo, Professor do Magistério Superior, em 02/12/2021, às 14:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.](#)



Documento assinado eletronicamente por Ana Carolina Guerra, Professor do Magistério Superior, em 02/12/2021, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº](#)

[8.539, de 8 de outubro de 2015.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o códigoverificador 0640100 e o código CRC F3EEDDF7.

Dedico a meus pais Valdecir e Janete,  
meus avós Ângelo e Alvarina; e Olavo e  
Maria de Lourdes (*in memoria*).

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço por ter tido essa oportunidade, e esse agradecimento o faço no plano espiritual, à força criadora do universo, à providência divina, meu muito obrigado! Espero que esta experiência faça de mim um ser humano melhor e mais maduro, e que o conhecimento obtido, assim como futuras oportunidades, possam me ajudar a tornar a sociedade melhor.

Agradeço a meus pais, Janete Reis de Godói Custódio e Valdecir Francisco Custódio, por sempre me apoiarem e representarem a base do meu ser e minhas vitórias. Se hoje sou capaz de alcançar essa conquista acadêmica, é porque vocês me ensinaram a valorizar os frutos do conhecimento, através dos valores que me ensinaram e dos investimentos feitos em minha formação.

Ao orientador professor Dr. Dimitri Augusto da Cunha Toledo, agradeço profundamente pelo crescimento intelectual proporcionado e compartilhado. Sua paciência e sensibilidade para identificar e comunicar as imprecisões, assim como para ressaltar os aspectos positivos da dissertação foram fundamentais para que eu pudesse alcançar o objetivo, me motivando e mostrando as possibilidades e caminhos a serem percorridos.

Agradeço aos professores que compuseram a banca avaliadora da qualificação e defesa, Dr<sup>a</sup>. Ana Carolina Guerra e Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira, pela forma receptiva com que acolheram meu convite, pela leitura atenciosa e criteriosa da pesquisa, além das observações, comentários e avaliação precisa para com o meu trabalho.

Agradeço à Êmila Martins Justiniano pelo companheirismo, paciência e compreensão durante esses anos atribulados.

Aos amigos que fiz nesta jornada, em especial Bárbara, Fermina, Jéssica, Marcos, Marília e Renata; e a outros tantos que, certamente, torceram por mim.

Por fim, agradeço aos conselheiros e ex-conselheiros do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa. Meu muito obrigado à Fernanda Brandão de Vilhena Arcuri, Flávia VillamarinTegon, João Paulo Gualberto, José Reinaldo Berin, Luciana Cláudia Oliveira de Souza, Marcelo Dias, Márcia Lemes, Maria Thereza Gama Pires, Roberto Araújo e Tamires Ferreira Domingues.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O homem é assombrado pela vastidão da eternidade. Então perguntamos a nós mesmos: Irão nossos atos ecoar através dos séculos? Estranhos ouvirão nossos nomes muito depois de termos partido, e imaginarão quem fomos? O quanto lutamos bravamente? O quanto amamos intensamente?

(HOMERO; *Ilíada*, 2009, p. 59)

## RESUMO

A cidade de Campanha/MG possui um rico patrimônio histórico que pode ser percebido através das edificações, disposição urbanística e das manifestações populares. O patrimônio histórico é um bem de todos os cidadãos, determinante para a identidade e memória de um povo e, portanto, deve ser preservado. Essa preservação se dá através da atuação do poder público com a participação da sociedade civil em um conselho gestor municipal, contexto no qual é criado o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Campanha (COMPAC). A atuação do COMPAC estabelece uma relação entre poder público e sociedade civil caracterizada por tensões, conflitos e diálogo; de forma que a gestão do patrimônio cultural está arquitetada para ser executada de uma forma descentralizada com a participação da sociedade civil. Nesse contexto, a presente pesquisa busca compreender a dinâmica de atuação do COMPAC e o desenvolvimento da participação de seus conselheiros; tendo como objetivos secundários: historicizar a gestão do patrimônio histórico-cultural em Campanha/MG; historicizar a atuação do COMPAC; investigar o processo deliberativo e a lógica interna do COMPAC; e compreender e analisar a participação no COMPAC. Para melhor compreender o objeto e suas particularidades, no referencial teórico são discutidos os conceitos de participação e conselhos gestores municipais. A metodologia utilizada compreende uma pesquisa qualitativa definida como estudo de caso, na qual são adotadas uma perspectiva histórica suplementarista, e a fenomenologia como postura epistemológica. Para levantamento das informações foram utilizados os métodos da pesquisa documental, observação participante e entrevistas semi-estruturadas; enquanto os dados foram processados através das técnicas de análise documental e análise de conteúdo. Como resultados, foram identificados e discutidos aspectos da atuação do COMPAC, o processo deliberativo e o nível de participação proporcionado pela instituição, bem como experiências e adversidades encontradas na participação. Espera-se que os resultados da investigação possam subsidiar a elaboração de estratégias que fortaleçam a participação no Conselho estudado.

Palavras-chave: participação; conselho gestor municipal; Campanha/MG; patrimônio histórico-cultural.

## **ABSTRACT**

The city of Campanha/MG has a rich historical heritage that can be seen through the buildings, urban layout and popular manifestations. Historical heritage is a property of all citizens, determining the identity and memory of a people and, therefore, must be preserved. This preservation takes place through the action of the public power with the participation of civil society in a municipal management council, a context in which the Municipal Council for Cultural Heritage of Campanha (COMPAC) is created. COMPAC's work establishes a relationship between public power and civil society characterized by tensions, conflicts and dialogue; so that the management of cultural heritage is designed to be carried out in a decentralized manner with the participation of civil society. In this context, this research seeks to understand the dynamics of COMPAC's performance and the development of the participation of its advisers; having as secondary objectives: historicizing the management of historical and cultural heritage in Campanha/MG; historicize the performance of COMPAC; investigate the deliberative process and the internal logic of COMPAC; and understand and analyze participation in COMPAC. To better understand the object and its particularities, the theoretical framework discusses the concepts of participation and municipal management councils. The methodology used comprises a qualitative research defined as a case study, in which a supplementary historical perspective is adopted, and phenomenology as an epistemological stance. To collect the information, the methods of documental research, participant observation and semi-structured interviews were used; while the data were processed through the techniques of document analysis and content analysis. As a result, aspects of COMPAC's performance were identified and discussed, as well as the deliberative process and the level of participation provided by the institution, as well as experiences and adversities found in participation. It is expected that the results of the investigation can support the elaboration of strategies that strengthen the participation in the studied Council.

**Keywords:** participation; municipal management council; Campanha/MG; historical and cultural heritage.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Os níveis de participação e controle segundo Bordenave .....	28
Figura 2 – Oito degraus da escada da participação-cidadã conforme Sherry Arnstein .....	29
Figura 3 – Tipologia geral dos Conselhos de políticas públicas .....	51
Figura 4 – Diagrama da triangulação dos procedimentos metodológicos .....	79
Figura 5 – Organograma da Secretaria de Cultura, Esporte, Turismo e Lazer .....	97
Fotografia 1 – Vista panorâmica da área central de Campanha, ano de 1880 .....	93
Fotografia 2 – Vista panorâmica da área central da cidade de Campanha, final da década de 2010 .....	93
Fotografia 3 – Trecho da Ata da reunião realizada em 05 de junho de 2017 – Primeira revisão regimental .....	100
Fotografia 4 – Trecho da Ata da reunião realizada em 23 de maio de 2019 – Segunda revisão regimental .....	100
Fotografia 5 – Trecho da Ata de aprovação da primeira versão do Regimento Interno do COMPAC .....	101
Fotografia 6 – Trecho da Ata de aprovação da segunda versão do Regimento Interno do COMPAC .....	101
Fotografia 7 – Trecho da Ata de aprovação da terceira versão do Regimento Interno do COMPAC .....	102
Fotografia 8 – Trecho da Ata em que os conselheiros contestam e afastam o antigo presidente do COMPAC .....	117
Fotografia 10 – Edifício em que funciona a sede da Prefeitura Municipal da Campanha .....	126
Fotografia 11 - Centro Comercial da Princesa .....	126
Fotografia 12 – Salão Paroquial .....	126
Fotografia 13– Pousada da Princesa .....	127
Fotografia 14 – Museu Regional do Sul de Minas .....	127
Fotografia 15 – Edifício do Fórum Ministro Alfredo Valladão .....	127
Fotografia 17 – Sede temporária do Museu Regional do Sul de Minas .....	128
Fotografia 18 – Sede temporária da Secretaria Municipal de Cultura .....	128
Fotografia 19 – Museu Casa de Vital Brazil .....	146
Fotografia 20 – Chafariz Municipal .....	146
Fotografia 21 – Capelinha de São Miguel .....	146
Fotografia 22 - Estátua do Ministro Alfredo Valladão .....	146
Fotografia 23 - Monumento em pedra e bronze do Cel. Zoroastro de Oliveira .....	147
Fotografia 24 – Obelisco do Bicentenário .....	147
Fotografia 25 – Herma do Dr. Jefferson de Oliveira .....	147
Fotografia 26 – Estátua do Cientista Vital Brazil .....	147
Fotografia 27 – Rua Saturnino de Oliveira .....	148
Fotografia 28 - Vista parcial da Praça Dom Ferrão .....	148
Fotografia 29 – Nosso Senhor dos Passos .....	148
Fotografia 30 – Antiga Caixa D'água .....	148

Fotografia 31 – Prédio do Correio Velho .....	149
Fotografia 32 – Antigo Cine Palácio .....	149
Fotografia 33 – Antigo Clube Concórdia .....	149
Fotografia 34 – Catedral de Santo Antônio .....	149
Fotografia 35 – Coral Campanhense .....	149
Fotografia 37 – Terno de Congada de Nossa Senhora do Rosário .....	150
Fotografia 36 – Antiga Santa Casa da Misericórdia.....	149
Fotografia 38 – Vista do Centro Histórico da Campanha .....	150
Fotografia 39 – Antigo Colégio Nossa Senhora do Sion.....	150
Fotografia 40 – Companhias de Folia de Reis.....	150
Fotografia 41 – Grupo de Capoeira Barra Vento da Campanha.....	150
Gráfico 1 – Número de reuniões em diferentes momentos de atuação. ....	119
Gráfico 2 – Número de reuniões entre 1997 e 2012.....	121
Gráfico 3 – Número de reuniões entre 2012 a 2020.....	121
Gráfico 4 – Número de reuniões entre 1997 a 2020.....	122
Gráfico 5 – Locais em que aconteceram as reuniões do COMPAC.....	124
Gráfico 6 – Assuntos em pauta nas deliberações da Comissão Especial .....	129
Gráfico 7 – Assuntos em pauta nas reuniões entre 1997 e 2012. ....	131
Gráfico 8 – Assuntos em pauta nas reuniões entre 2012-2020.....	137
Quadro 6 – Decretos de tombamento e registro - patrimônio cultural protegido.....	143
Gráfico 9 – Comparecimento às reuniões da Comissão Especial .....	159
Gráfico 10 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 01/10/1997 e 01/10/1999.....	160
Gráfico 11 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 02/09/2011 a 02/09/2013 a partir de 23/07/2012.....	162
Gráfico 12 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 05/06/2013 a 05/06/2015.....	164
Gráfico 13 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 01/06/2015 a 01/06/2017.....	166
Gráfico 14 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 06/04/2017 a 06/04/2019.....	168
Gráfico 15 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 08/02/2019 a 08/02/2021.....	169
Quadro 1 – Relação de entrevistados, sua representatividade, tempo e mandato de atuação .....	85
Quadro 2 – Leis referentes à atuação do COMPAC e a gestão do patrimônio histórico. ..	95
Quadro 3 – Regimentos do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural.....	99
Quadro 4 – Resultado pesquisa documental: Livros de Atas do COMPAC .....	113
Quadro 5 – Decretos de nomeação para o COMPAC .....	114

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – População homens e mulheres, urbana e rural do município de Campanha .....	89
Tabela 2 - Rendimento mensal, pessoas residentes em domicílios particulares .....	92
Tabela 3 – Valores repassados pelo Estado ao município no critério Patrimônio Cultural ....	140

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAMPA - Associação Brasileira do Ministério Público e Meio Ambiente  
AGEPEL - Agência Goiana de Cultura Pedro Ludovico Teixeira  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CFC - Conselho Federal de Cultura  
CNC - Conselho Nacional de Cultura  
CNPC - Conselho Nacional de Política Cultural  
CNRC - Centro Nacional de Referência Cultural  
COMPAC - Conselho Municipal do Patrimônio Cultural  
CONEP - Conselho Estadual do Patrimônio Cultural - Minas Gerais  
COVID-19 - *Corona Virus Disease 2019* (Doença causada pelo Corona vírus 2019)  
DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda  
EAD - Ensino à Distância  
EC - Emenda Constitucional  
FUMPAC - Fundo Municipal do Patrimônio Cultural  
GO - Estado de Goiás  
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IHGC - Instituto Histórico e Geográfico da Campanha  
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos  
IEPHA - Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
MG - Estado de Minas Gerais  
MONDIACULT - Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais  
MUNIC - Pesquisa Básica dos Municípios  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
ONG - Organização Não Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas

PIB - Produto Interno Bruto

PNA - Política Nacional das Artes

PNC - Plano Nacional de Cultura

PPC - Paridade do Poder de Compra

SERPHAM - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Municipal

SNC - Sistema Nacional de Cultura

SPHAN - Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNIFAL - Universidade Federal de Alfenas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS NO CONTEXTO DE POLÍTICAS CULTURAIS</b> .....	22
2.1	A PARTICIPAÇÃO ENQUANTO CONQUISTA E DIREITO.....	22
<b>2.1.1</b>	<b>Possibilidades e tensões da participação institucionalizada através da representação</b> .....	37
2.2	CONSELHOS GESTORES.....	45
<b>2.2.1</b>	<b>Conselhos, suas características e atuação</b> .....	50
<b>2.2.2</b>	<b>Conselhos de cultura e políticas culturais</b> .....	61
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	69
3.1	FENOMENOLOGIA E FILOSOFIA DA CIÊNCIA .....	70
3.2	A NATUREZA DA PESQUISA .....	73
3.3	DESENVOLVIMENTO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	80
<b>4</b>	<b>A DINÂMICA E O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE CAMPANHA</b> .....	88
4.1	IDENTIFICANDO O CONTEXTO ESPAÇO-TEMPORAL.....	88
<b>4.1.1</b>	<b>O histórico do município de Campanha/MG</b> .....	88
4.2	A ATUAÇÃO DO CONSELHO NA GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL CAMPANHENSE .....	94
<b>4.2.1</b>	<b>Organização formal do Conselho no contexto da gestão patrimonial</b> .....	94
<b>4.2.2</b>	<b>A atuação prática e a intersetorialidade do Conselho</b> .....	112
4.3	O DESENVOLVIMENTO DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO .....	152
<b>4.3.1</b>	<b>Critérios de participação no Conselho</b> .....	153
<b>4.3.2</b>	<b>Presença e representatividade no Conselho</b> .....	158
<b>4.3.3</b>	<b>Capacitação dos conselheiros</b> .....	175
<b>4.3.4</b>	<b>Entraves e dificuldades da participação</b> .....	179
<b>4.3.5</b>	<b>Percepções sobre a participação</b> .....	188
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	193
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	201
	<b>APÊNDICE A</b> .....	217

## 1 INTRODUÇÃO

A cidade de Campanha, assim como muitas cidades mineiras, surgiu no ciclo do ouro. As Minas do Rio Verde, descobertas pelas bandeiras paulistas em 1720, foram mantidas na clandestinidade até 1737, quando uma expedição militar chefiada pelo Ouvidor da Vila de São João Del Rei, no dia 2 de outubro, encontrou um arraial já formado, logo denominado Arraial de São Cipriano, em homenagem ao Ouvidor. No final do século XVIII, em 1798, D. Maria I concede o título de Vila ao Distrito, denominando-o Vila da Campanha da Princesa, e em 1840 a vila é elevada à categoria de cidade (VALLADÃO, 1937).

O rico passado da localidade pode ser percebido através da arquitetura de muitas edificações, da disposição urbanística da região central da cidade, assim como das expressões culturais que se manifestam no município, como a congada e as folias de reis. Essas manifestações são determinantes para o desenvolvimento da identidade e memória locais. Devido à sua história, a cidade de Campanha possui um rico patrimônio histórico-cultural, no entanto, sua gestão se apresenta de forma desafiadora para a administração pública e a sociedade, que devem estabelecer e implementar estratégias para preservá-lo.

O patrimônio histórico-cultural apresenta-se como aspecto fundamental da cultura de um determinado povo, sendo determinante para o desenvolvimento da identidade e da memória local. No entanto, diante das transformações pelas quais passam as sociedades humanas, principalmente as mudanças influenciadas pela modernização e desenvolvimento, muitos aspectos e expressões do patrimônio cultural podem se perder, o que também justifica a necessidade de sua proteção. E nesse contexto, a cultura, em especial o patrimônio histórico, mais do que ser recriada e ressignificada cotidianamente, deve contar com a participação dos membros da sociedade civil juntamente ao poder público na sua gestão.

Nesse sentido, ao pensar a intervenção ou influência estatal na busca pela preservação da memória ligada ao patrimônio cultural, verifica-se além da atuação e pressão de uma parcela da sociedade que manifesta um sentimento preservacionista, a legitimação da preservação pelo Poder Público, através de legislações específicas para essa finalidade; por meio da qual, conjuntamente à sociedade, identifica bens a serem patrimonializados, para fins de fruição pelas gerações atuais e futuras. A participação de representantes da sociedade civil conjuntamente ao poder público na seleção dos bens a serem patrimonializados se dá através da institucionalização de um conselho gestor municipal.

Desta forma, a atuação do poder público, especialmente o executivo municipal, em associação com os representantes da sociedade civil que participam através da institucionalização do Conselho, tem em vista a necessidade de assegurar, para as presentes e futuras gerações, a memória de um determinado tempo ou sobreposição de tempos. Essa relação entre poder público e sociedade civil pode ser caracterizada por tensões, conflitos, complementaridade, mediação, enfim, pelo diálogo.

A institucionalização do Conselho representa um local de interação entre os representantes da sociedade civil e os representantes do poder público (AVRITZER, 2009). As políticas públicas e funções administrativas, ao mesclarem a gestão patrimonial com a atuação do Conselho junto ao poder público, adquirem grande relevância, além de impacto político e social na comunidade local. A preservação do patrimônio histórico cultural não se verifica, na maioria das vezes, de forma espontânea, não é uma unanimidade entre os indivíduos de uma sociedade que determinados bens e práticas devam ser preservados; e neste contexto faz-se necessária a intervenção estatal. Mesmo a preservação não sendo unanimidade, o patrimônio histórico-cultural é entendido como um bem público e coletivo, um bem que constitui a cultura e história compartilhada pelos indivíduos integrantes da comunidade. E sendo o patrimônio um bem coletivo, o ideal é que representantes da sociedade civil participem de sua gestão através da atuação em um conselho.

Diante deste quadro, o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (COMPAC) compreende uma instituição capaz de proporcionar a participação da sociedade civil junto ao poder público na gestão do patrimônio histórico-cultural. No caso específico do município de Campanha, o COMPAC é a instituição que oportuniza a participação da sociedade civil. Nesse contexto, a participação é entendida como uma forma de expressar a cidadania, enquanto o conselho deve possibilitar um espaço de negociação através de regras e práticas democráticas, fazendo com que os representantes da sociedade civil envolvidos tenham uma postura mais ativa, ao tomarem parte em assuntos e decisões que lhes dizem respeito.

Tendo em vista esse cenário, surge então a indagação que compreende o problema de origem desta pesquisa: contextualizando historicamente a gestão patrimonial em Campanha/MG, qual é a dinâmica de funcionamento do Conselho e como se desenvolve a participação de seus membros? Para tanto, compreender os procedimentos do COMPAC e a participação de seus conselheiros, serão investigações fundamentais na busca das respostas a essa questão. Assim, objetiva-se com a pesquisa, compreender a atuação do COMPAC e o desenvolvimento da participação de seus conselheiros numa perspectiva longitudinal no

contexto da gestão patrimonial, de modo a discutir evoluções e/ou involuções nessas dinâmicas; sendo esse o objetivo principal da investigação, o mesmo foi subdividido em objetivos secundários:

- a) historicizar a gestão do patrimônio histórico-cultural em Campanha/MG;
- b) historicizar a atuação do COMPAC;
- c) investigar o processo deliberativo e a lógica interna do COMPAC;
- d) analisar e compreender a participação no COMPAC.

Tendo em vista o problema e suas duas dimensões, a dinâmica de funcionamento do Conselho é entendida como a relação entre sua legislação de institucionalização e regulamentação, seu regimento interno e a sua atuação na prática; ou seja, como se realizam as reuniões que são registradas em atas e também observadas durante o desenvolvimento da pesquisa; além da interinstitucionalidade, que é a maneira como o Conselho se relaciona com os poderes locais, organizações da sociedade civil e demais instituições. Portanto, as leis e regimento compreendem o aspecto formal do funcionamento do Conselho; enquanto a representação e participação de seus membros compreendem o aspecto deliberativo e prático do mesmo; além da intersetorialidade, que é a relação do Conselho com os poderes locais, com organizações representadas, e ainda grupos culturais atendidos por suas políticas. Estes três aspectos são identificados de forma simultânea na atuação do Conselho, e sua investigação e análise permitem compreender a dinâmica de funcionamento da instituição.

Fundamental para entender a maneira como atua o Conselho, ou sua dinâmica de funcionamento, portanto, é conhecer sua lógica interna, o que se dá através do seu regimento interno comparado tanto com sua legislação de criação e regulamentação, bem como com os registros de sua atuação. Compreender a lógica interna de funcionamento do COMPAC é um passo fundamental para investigar o impacto das deliberações e decisões do Conselho, como por exemplo, se as deliberações de fato implicam em ações e políticas públicas concretas, ou se o COMPAC se dedica a discutir mais aspectos internos do seu próprio funcionamento.

A participação, por sua vez, será investigada tanto numa perspectiva objetiva (pesquisador – objeto investigado) como subjetiva (conselheiros – objeto investigado). Para identificar a participação de forma objetiva serão criadas categorias de análise, através das quais será possível identificar a forma e o nível de participação no COMPAC, como por exemplo, a presença e ocupação dos espaços pelos conselheiros, além das manifestações e posicionamentos nas reuniões; informações que serão obtidas através da pesquisa e análise documental. Já a participação em sua dimensão subjetiva será identificada a partir dos relatos

de conselheiros e ex-conselheiros, tanto representantes da sociedade civil como do poder público. Essa percepção será obtida através de entrevistas semi-estruturadas, nas quais os entrevistados serão estimulados a relatar suas experiências. Na perspectiva objetiva a participação estará atrelada à lógica interna de funcionamento do Conselho, ou seja, a relação entre os espaços participativos ofertados e o desenvolvimento do processo deliberativo. A perspectiva subjetiva, por sua vez, será utilizada, também, para se identificar a representatividade associada à participação; como por exemplo, identificar se os conselheiros representantes da sociedade civil representam algum setor específico, organizações ou grupos culturais. Em suma, tanto o funcionamento do Conselho como a participação serão analisadas, tendo como ponto de referência, a efetividade da política local de preservação do patrimônio histórico-cultural.

A experiência da cidade de Campanha oportuniza a reflexão teórica e aplicada dessas inter-relações participativas, além de identificar as formas como a teoria se manifesta no desenvolvimento dessa política pública numa localidade específica; reconhecendo os efeitos de sua implementação no desenvolvimento sócio-político, assim como suas formas generalizadas e peculiares de inserção na dinâmica da realidade local. A proposta de pesquisa, ao valorizar e investigar a participação, bem como a criação e a atuação de um conselho gestor municipal, trará contribuições nos campos da Administração Pública, Ciências Políticas e Ciências Sociais; pois estes conceitos serão investigados a partir de uma experiência empírica, acrescentando informações na discussão e desenvolvimento do conhecimento científico referente ao tema abordado.

Quanto às discussões teóricas, a investigação contribuirá com a análise de um caso, no qual a teoria será investigada, identificando aspectos comuns e peculiares, que possam vir a somar, constatar, confirmar ou contestar resultados obtidos em outras pesquisas. Os conselhos gestores municipais se consolidaram como objetos de pesquisa a partir de meados da década de 1990, e na década de 2010 as pesquisas se diversificaram, buscando identificar a natureza, funções e relevâncias dos mesmos em diferentes áreas de atuação, como políticas públicas de saúde, assistência social, turismo, meio ambiente, cultura e/ou patrimônio cultural, esporte, planejamento e desenvolvimento urbano, crianças, adolescentes e idosos. Nesse contexto, são investigados aspectos como igualdade de participação, representatividade, gestão democrática, controle social, capacitação de conselheiros, impedimentos e potencialidades para a atuação destas instituições.

Os estudos relacionados à atuação dos conselhos gestores municipais destacam aspectos preponderantes para as análises, como: princípios da gestão democrática no município; a criação de sistemas e/ou aparatos administrativos burocráticos no qual os conselhos estão inseridos; a elaboração de planos municipais e/ou políticas públicas que necessitam da institucionalização e atuação dos conselhos. O estado da arte referente aos conselhos gestores municipais evidencia que as pesquisas desenvolvidas consideram como indicadores de democratização, no âmbito teórico, a criação, constituição e funcionamento dos conselhos, assim como a implementação de planos municipais que envolvem políticas públicas que devem ser acompanhadas por estes conselhos. A composição destes órgãos também é entendida como um indicador de democratização, sendo estes formados por representantes do poder público e representantes da sociedade civil, sendo que estes devem representar diversos segmentos da comunidade.

As investigações que envolvem a atuação de conselhos gestores municipais, suas relações com o Estado, democracia, descentralização e autonomia constituem análises importantes para compreender o controle social e suas expressões. As pesquisas indicam que majoritariamente, os municípios implantam seus respectivos conselhos, nas diferentes áreas, devido sua vinculação com os sistemas de financiamento e repasse de recursos. Porém, a consolidação destes órgãos exige a efetivação da participação da comunidade, com representação plural, além de capacitação dos conselheiros e conquista da autonomia.

O estado da arte referente aos conselhos gestores municipais permite inferir que a participação e representatividade são tomadas como condições para a gestão democrática e atuação dos conselhos, sendo que as investigações, em certa medida, discutiram esses conceitos. De forma geral, os resultados apresentados demonstram que a representatividade ainda é limitada, muitas vezes estando circunscrita aos integrantes dos governos municipais; e quanto à participação, diante de contextos com pouca autonomia, baixa capacitação técnica e política dos conselheiros, não constitui uma realidade.

A presente proposta desenvolvida a seguir, encontra-se dividida em três seções. Na seção do referencial teórico destacam-se os conceitos de participação e conselhos gestores municipais; desta maneira, a partir das discussões realizadas, os dois conceitos serão relacionados no desenvolvimento da pesquisa. Para tanto a participação é entendida como uma expressão, como um vetor determinante para o exercício da cidadania, enquanto o Conselho é um espaço institucionalizado voltado para proporcionar a participação.

A seção dos procedimentos metodológicos apresenta os métodos de coleta e processamento de dados utilizados no desenvolvimento da pesquisa, na qual também são explicadas a compreensão do objeto de pesquisa e a relação estabelecida com o mesmo. Destarte, a metodologia utilizada compreende uma pesquisa qualitativa, na qual é adotada uma perspectiva histórica em relação à formação e desenvolvimento do objeto pesquisado, o que é justificado pela contextualização histórica espaço-temporal, que permite compreender de forma mais ampla tanto a participação como o Conselho estudado. A fenomenologia compreende a postura epistemológica e filosófica adotada na pesquisa, a qual proporciona um entendimento capaz de problematizar a complexidade do objeto e seu contexto. Para levantamento das informações serão utilizados os métodos da pesquisa documental, observação participante e entrevistas semi-estruturadas, enquanto os dados obtidos serão processados através das técnicas de análise documental e análise de conteúdo.

Na seção referente aos resultados e discussão, encontra-se uma breve contextualização espaço-temporal do objeto, na qual foi levantado o histórico do município de Campanha/MG. Em seguida foi realizada uma pesquisa e análise documental, através da qual se ampliou a percepção acerca da atuação do COMPAC, bem como evidenciou o potencial informacional dos conjuntos documentais. As Atas das reuniões do Conselho foram selecionadas para a análise de conteúdo, na qual suas informações foram agrupadas em temas/categorias, que permitiram aferir aspectos da atuação do COMPAC, o processo deliberativo e o nível de participação proporcionado pela instituição. A análise documental e a análise de conteúdo proporcionaram, ainda, identificar conselheiros a serem entrevistados, sendo que estes apresentaram informações valiosas, como experiências e adversidades encontradas na participação, proporcionando uma compreensão e análise mais completa do objeto.

Diante do exposto nesta introdução, faço votos para que a leitura desta pesquisa seja agradável, e que o leitor possa perceber a dimensão e as diversas faces do fenômeno estudado, bem como sua relevância social, política e cultural.

## **2 A PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS NO CONTEXTO DE POLÍTICAS CULTURAIS**

Desenvolver uma discussão sobre conceitos e noções referentes ao objeto investigado é fundamental para se alcançar os objetivos da pesquisa, possibilitando identificar o objeto com maior precisão e amplitude. Nesse sentido, a participação é entendida como uma forma de expressar a cidadania, enquanto exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais. E tomando a participação como expressão da cidadania, seu exercício é um direito, assim como implica o dever de respeitar a participação de outros indivíduos, mesmo que estes tenham opiniões contrárias. Relaciona-se, nesta seção, a participação com a atuação dos conselhos gestores municipais, instituições criadas pelo poder público que proporcionam espaços de participação, de interação entre a sociedade civil e o poder público. Na primeira parte é discutido o conceito de participação, a qual, no atual contexto democrático, é entendida como uma conquista e direito dos cidadãos; na segunda parte é discutido o conceito de conselhos gestores, abordando suas características formais e atuação, com destaque para os conselhos de cultura e políticas culturais.

### **2.1 A PARTICIPAÇÃO ENQUANTO CONQUISTA E DIREITO**

A participação compreende uma ferramenta de reforço democrática, entendida como uma conquista, direito e também dever dos cidadãos. Para a presente pesquisa, a participação é um conceito fundamental, dado o fato de que o problema e os objetivos visam identificá-la e analisá-la. Desta forma, o propósito desta seção é discutir o conceito de participação no contexto democrático contemporâneo, abordando suas características, possibilidades e tensões, com ênfase na participação institucionalizada, que posteriormente será relacionada à atuação dos conselhos gestores.

As formas de democracia representativa proporcionam níveis muito baixos de prestação de contas por parte do governo, assim como pouca participação e influência popular no processo de tomada de decisão (HIRST, 1992). Conforme aponta Hirst, assim que o poder é concedido numa democracia representativa, o Estado deixa de ser carente de legitimidade e, portanto, deixa de necessitar da participação da sociedade civil. Hirst completa que as democracias representativas são bem sucedidas no nível da legitimação da autoridade governamental, mas que oferecem baixos níveis de participação aos cidadãos; assim, a

concentração de poder estatal agrava o problema da democracia, à medida que o poder administrativo concentra poderes e decisões quanto ao seu exercício (HIRST, 1992).

Para Hirst, a democracia representativa pode servir para desvalorizar a influência política dos cidadãos, que é entendida por ele como a verdadeira democracia, no sentido de ser um poder submetido à fiscalização e à influência do povo. Desta forma, para se evitar a desvalorização política dos cidadãos, faz-se necessário valorizar o pluralismo, a partir de espaços e meios organizados de influência e participação, possibilitando uma maior interação entre órgãos públicos administrativos e a sociedade civil. Hirst afirma que a democracia direta não deve ser menosprezada, pois além de ser barata e eficiente, confere aos membros da comunidade, desde que estes estejam interessados, a oportunidade de participar ativamente do planejamento, implantação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

O que se verifica nas democracias representativas é que os eleitores escolhem aqueles que vão tomar as decisões governamentais, mas os eleitores cidadãos não podem tomar parte diretamente nas decisões; identificando-se, portanto, uma delegação de poderes de decisão e ação a órgãos executivos (HIRST, 1992). Nesse sentido, os eleitores cidadãos não podem participar diretamente da política e, conseqüentemente, da tomada de decisões, mas podem somente escolher entre candidatos e partidos. No entanto, tornar os governos mais predispostos ao debate público e a participação da sociedade civil é uma prática que pode apresentar inúmeros benefícios; como por exemplo, tornar a formulação e execução das políticas públicas mais eficazes (HIRST, 1992).

A democracia formalmente eletiva implica numa competição entre grupos organizados mutuamente exclusivos e antagônicos, que podem ser entendidos como os partidos políticos; de forma que os grupos que detém o poder num determinado momento buscarão dominar o processo de tomada de decisão, excluindo outros grupos deste processo. Mas considerando a democracia como um processo de comunicação de mão dupla entre Estado e sociedade, fundado em considerações empíricas e racionais de eficácia, quanto maior for a participação social no processo deliberativo, mais democrática será a nação (HIRST, 1992). Nesse sentido, a participação compreende uma estratégia política que pode levar à superação da arbitrariedade dos grupos que se encontram no poder, à medida que pode proporcionar aos membros da sociedade a oportunidade de tomar parte nas decisões que afetam toda a comunidade. Neste contexto, faz-se pertinente discutir o conceito de participação, identificando seus aspectos positivos, negativos, as adversidades encontradas bem como suas potencialidades.

Conforme estabelecem Tenório e Rozenberg (1997), vivendo em sociedade, ao longo da vida, os indivíduos são levados por desejo próprio ou não, a participar de grupos e atividades. Assim, o ato de participar revela a necessidade que os indivíduos têm em se associar visando alcançar objetivos individuais, comuns ou coletivos. Allebrandt (2001) aponta a raiz significativa da palavra participação, que de acordo com o Dicionário Aurélio origina-se do termo latino *participatione*, e significa ato ou efeito de participar; enquanto o verbo participar pode fazer referência a informar, comunicar, ter parte, tomar parte, associar-se, etc..Participar é associar pelo pensamento ou pelo sentimento, ter traços em comum, pontos de contato (FARIA, 2005).

A palavra participação vem da palavra ‘parte’, e assim, Diaz Bordenave (1994) enfatiza que participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte; de forma que a participação, portanto, deve e pode ser um instrumento de reforço dos canais democráticos de representação. De acordo com Demo (1989), participar também implica que o indivíduo tenha consciência da condição social imposta, e então buscar formas que apresentem a possibilidade de superar a discriminação e a desigualdade, e ainda acrescenta que a participação deve ser entendida como uma conquista a ser continuamente reafirmada (DEMO, 1993). Tenório e Rozenberg (1997) também concordam que a participação deve ser consciente, sendo que a mesma proporciona aos cidadãos colaborar na gestão dos processos e interesses públicos, alinhando-se ao conceito de cidadania deliberativa. Assim, Demo (2001) concluiu que a legitimidade da participação encontra-se na conscientização de sua importância, da negociação de espaços para seu exercício e do estabelecimento de regras que democraticamente vão delimitar sua prática.

Tenório e Rozenberg (1997) apontam a participação como o grande instrumento de concretização da cidadania, estabelecendo que a cidadania só se consolida com a participação coletiva, consciente, voluntária e conquistada; mas destacam que, mesmo sendo imprescindível para a cidadania, a participação não é um requisito exclusivo. Os autores destacam que para alcançar a cidadania plena, a participação deve estar associada à superação das desigualdades econômicas. A Constituição Federal brasileira de 1988, conhecida como “a Constituição Cidadã” destaca a importância da participação da sociedade civil. Nesse contexto, a participação pode ser qualificada como cidadã ou ativa, e caracteriza-se por estar presente em várias instâncias da vida social, passando, inclusive, a orientar as ações e definições das políticas públicas (ALLEBRANDT, 2001).

Participar não é receber passivamente os benefícios de se viver em sociedade, mas intervir ativamente na sua construção, o que se dá através da tomada de decisões e de atividades sociais em todos os níveis (DIAZ BORDENAVE, 1994). Complementando tal afirmação, Tenório (2006) defende que a participação deve estar presente nas estratégias de gestão tanto do setor privado (relações trabalho-capital) como na administração pública (relação sociedade-Estado), o que implicaria numa cultura participativa. Desta forma, a participação democrática deve ser eficiente, direta e livre (MACHADO, 2013); convergindo para a valorização do espaço público, local privilegiado para que os indivíduos envolvidos possam tomar suas partes, realizando a democracia com intensidade e renovação (OLIVEIRA, 2004).

O conceito de participação requer uma ampliação, assim como sua magnitude, pois esta não se limita apenas aos canais institucionais tradicionais, como o voto (LACERDA; SANTIAGO, 2007), mas também é buscada em instituições contemporâneas e inovadoras. Como exemplo no âmbito da política, para Valla (1998), a participação compreende múltiplas ações que diferentes atores e forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, habitação, transporte, cultura, etc.).

O debate sobre a participação tem evoluído, e para compreendê-la em dado contexto, de acordo com Diaz Bordenave (1994) deve-se estudar a comunidade investigada de uma maneira global, como a estrutura sócio-econômica, aspectos culturais, grupos e associações, relações formais e informais e, inclusive, a história da comunidade, que são fatores que influenciam nas formas e expressões da participação. Nesse sentido, Allebrandt (2001) pontua que a participação cidadã, ativa e interativa, tem relação com a democracia e a descentralização do poder político, tendo em vista que a efetiva participação da sociedade deve ser articulada com o Estado. Deste modo a participação é entendida como um processo que envolve ações interativas entre sociedade civil e Estado, que articulam práticas e discursos que devem ser considerados em seu contexto histórico, político, cultural e econômico (ALLEBRANDT, 2001).

A Constituição Federal de 1988 promoveu transformações na sociedade brasileira, com destaque para as mudanças quanto à descentralização de recursos e de responsabilidades dos entes federados, além da consolidação de instrumentos democráticos de participação social (OLIVEIRA, 2009). Neste contexto, a participação popular se institucionalizou, permitindo verificar uma possível tendência de crescimento da participação, principalmente

no que tange a participação no âmbito das decisões a nível municipal (TENÓRIO; DUTRA; MAGALHÃES, 2004). Assim, o conceito de participação cidadã considera a intervenção do cidadão na esfera pública como expressão de cidadania ativa (TENÓRIO; COSTA, 1993).

Para Diaz Bordenave (1994), o entusiasmo pela participação tem origem nas contribuições positivas que ela oferece, dado que a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas também uma necessidade fundamental dos seres humanos. Assim, Bordenave conclui que a participação tem duas bases que devem equilibrar-se, uma afetiva e outra instrumental; primeiro, buscamos a participação porque sentimos prazer ou nos identificamos em fazer coisas com os outros, e segundo, porque ao fazer as coisas conjuntamente obtêm-se maior eficácia e eficiência do que realizá-las sozinhos.

Uma das distinções estabelecida entre diferentes tipos de participação é a ativa e a passiva. Para Lacerda e Santiago (2007) a participação passiva é aquela instituída pelo Estado, enquanto a ativa é fruto da conquista da sociedade civil organizada, que não só reconhece direitos e deveres, mas os constrói. Diaz Bordenave (1994) apontou que mesmo na participação ativa, entre as pessoas que tomam parte, existem diferenças na qualidade da participação. Assim, dentro dos diversos grupos sociais, existem diferenças individuais no comportamento participativo, fazendo com que cada membro participe de uma maneira diferente; e desta forma, devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar, pois nem todos participam da mesma maneira. Nesse sentido, a participação não é algo que se possa transmitir, mas compreende uma mentalidade e um comportamento com ela coerente (DIAZ BORDENAVE, 1994).

Ao desenvolver um estudo sobre a literatura referente à participação Fonseca *et al* (2012) entendem que a capacitação técnica dos indivíduos é uma importante forma de se promover a participação igualitária entre os diversos atores sociais que ocupam os espaços, instâncias e instituições participativas (FONSECA; BURSZTYN; MAGALHÃES, 2012). Para que a participação se efetive, segundo Gohn (2006), não basta simplesmente a presença numérica das pessoas, é necessário que a participação seja qualificada. Assim, é necessário dotar os atores sociais com informações e conhecimentos das estruturas sociais, não apenas incorporando-os à burocracia, mas concedendo-lhes o poder de intervir, exercitando, desta maneira, a cidadania ativa. Os representantes da população devem ter igualdade de condições para participar, como por exemplo, acesso às informações (GOHN, 2006).

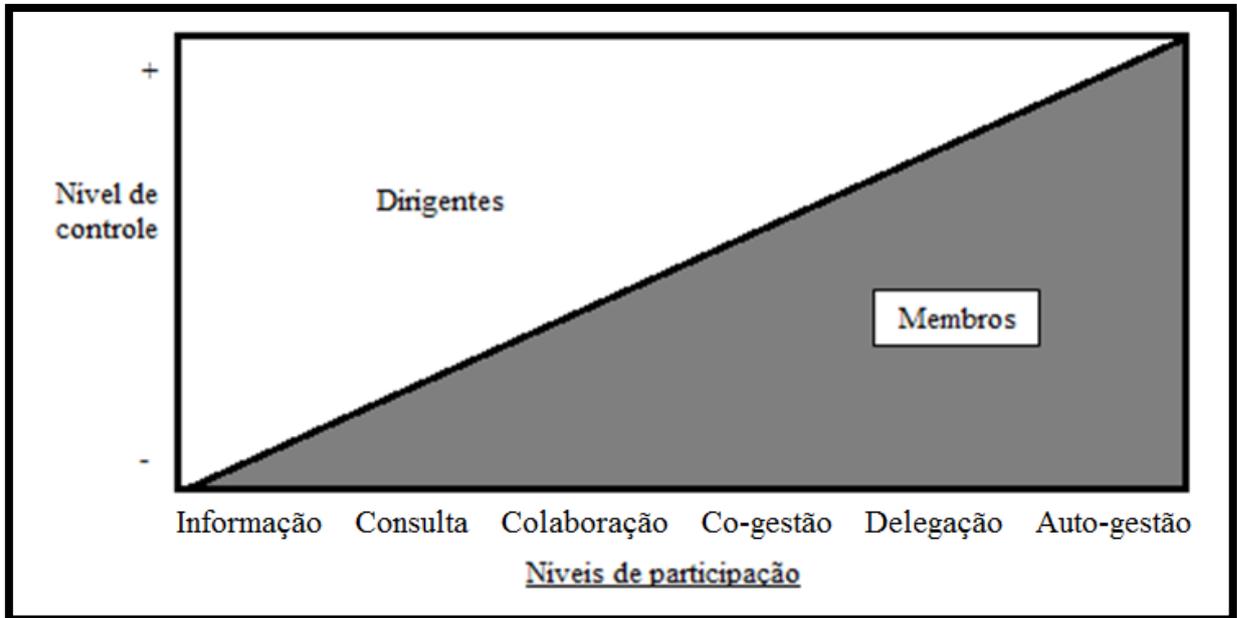
A cultura cívica e a cultura da participação foram valorizadas na Constituição Federal de 1988, pois esta atribuiu relevância à participação da sociedade civil no Estado, instituindo dispositivos nas esferas públicas de âmbito federal e local (ROCHA, 2008), estabelecendo espaços institucionalizados para a consolidação e desenvolvimento da cultura cívica. Allebrandt *et al.* (2011) relembram que os processos participativos apresentam diferentes graus de participação, ferramenta que pode ser utilizada na investigação dos espaços participativos que se disseminaram após a Constituição de 1988. A escolha para mensurar os níveis e graus de participação aborda questões e aspectos como: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão; deste modo, é importante e necessário verificar se estão sendo praticados processos de consulta, deliberação ou decisão, assim como os objetivos das instituições participativas e suas dinâmicas internas (ALLEBRANDT; SIEDENBERG; SAUSEN *et al.*, 2011).

A participação pode alcançar diferentes graus, dependendo do menor ou maior acesso que os indivíduos tenham sobre o controle das decisões, conforme estabelece Frem (1989). Assim, a participação pode se dar através da simples informação aos indivíduos, que corresponde ao nível mais baixo, até a autogestão, na qual os indivíduos escolhem seus objetivos, ação e formas de avaliação sem interferência de agentes externos, desaparecendo diferenças entre administrados e administradores (FREM, 1989). A ideia de que existem diferentes graus e níveis de participação é corroborada por Faria (2005), apontando que é fundamental identificar o grau de controle dos indivíduos sobre as decisões a serem tomadas e a importância das mesmas. E acrescenta que difundir informações pode ser considerado uma forma de participação, sendo que estas podem possibilitar e ampliar a participação de outros (FARIA, 2005).

Outra distinção das formas de participação é a simbólica e a real. De acordo com Diaz Bordenave (1994) na simbólica os indivíduos possuem uma influência mínima nas decisões, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder. Já na participação real, os membros influenciam em todas as etapas do processo, levando em conta que cada um participa à sua maneira; alguns exercem funções mais expressivas; enquanto outros exercem funções instrumentais, porém todas indispensáveis. Existe ainda, a participação concedida, na qual a parte do poder ou influência exercida pelos subordinados é considerada legítima por eles mesmos e seus superiores; e embora tenha uma intenção dominante, encerra em si um potencial de crescimento da consciência crítica e da capacidade de tomar decisões (DIAZ

BORDENAVE, 1994); Para tanto, Bordenave apresenta os diferentes tipos de participação e seus impactos através da seguinte figura:

Figura 1 – Os níveis de participação e controle segundo Diaz Bordenave



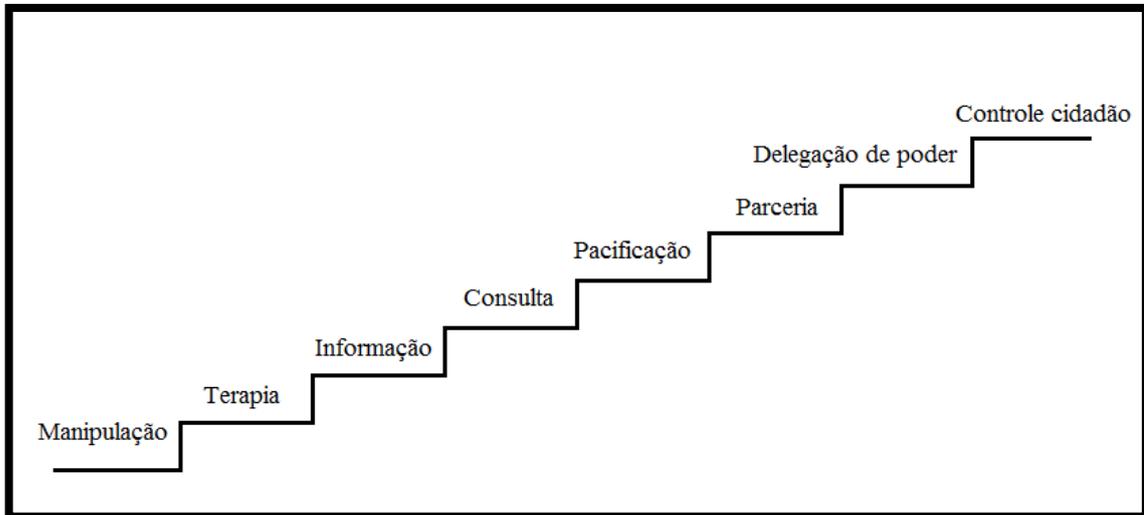
Fonte: Adaptado de Diaz Bordenave (1994).

Conforme apresenta Bordenave, o menor grau de participação é a informação, na qual o nível de controle dos dirigentes é o maior, ao passo que o nível dos membros é o menor. No nível da consulta a participação vai depender do interesse dos dirigentes e/ou administração, caso estes queiram consultar, a população terá a chance de participar, caso contrário não participarão. Já a colaboração compreende um nível mais avançado de participação, na qual os envolvidos elaboram propostas e recomendam medidas que a administração deve aceitar ou rejeitar. Já a co-gestão está num degrau superior, no qual a administração é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão. A delegação, por sua vez, compreende um grau de participação no qual os administrados têm autonomia em certos campos e jurisdições reservados apenas aos administradores. O grau mais alto de participação é a autogestão, na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes sem referência a uma autoridade externa (BORDENAVE, 1994).

Sherry Arnstein também pesquisou a participação e identificou diferentes tipos de participação os quais exemplificou numa escada participativa. A autora entendeu a participação como a redistribuição de poder que permite aos cidadãos serem ativamente incluídos nos processos decisórios. Arnstein evidenciou que existe uma grande diferença entre

o ritual vazio da participação e a disposição de poder e influência nos resultados do processo; e segundo ela a sua tipologia de oito níveis pode auxiliar na análise desta temática, veja-se:

Figura 2 – Oito degraus da escada da participação-cidadã conforme Sherry Arnstein



Fonte: Adaptado de Arnstein (2002).

Segundo a autora, a manipulação e a terapia compreendem degraus de não-participação; na manipulação as pessoas são convidadas a participar, mas sem poder de decisão com o propósito de educá-los; já a terapia, como o próprio nome diz, uma terapia disfarçada de participação popular. Os degraus referentes à informação, consulta e pacificação compreendem níveis de concessão mínima de poder; informar os cidadãos por sua vez pode ser o primeiro passo rumo à participação legítima, no entanto, deve-se atentar para a mão única da participação, existem somente os que passam informação e aqueles que absorvem. A consulta, assim como determinou Bordenave, é uma consulta sobre a opinião dos cidadãos quando esta for conveniente para os administradores; a pacificação, conforme estabelece Arnstein, é o nível a partir do qual os cidadãos passam a ter certa influência, mesmo que o acesso ao poder seja ainda limitado. Enquanto a parceria, delegação de poder e o controle cidadão compreendem níveis de poder cidadão (ARNSTEIN, 2002).

Ao se analisar os níveis de participação estabelecidos pelos dois autores, Bordenave e Arnstein, identificam-se categorias semelhantes como informação, consulta e delegação; e outras sinônimas como colaboração e parceria além de auto-gestão e controle cidadão; além de algumas específicas para a autora, como manipulação e terapia.

Bugs e Reis (2014), por exemplo, apontaram os seguintes níveis de participação: 1) Informar – prover os cidadãos de informações; 2) Consultar – obter opinião sobre diferentes

questões; 3) Debater – trabalhar com os cidadãos num processo de participação; 4) Colaborar – estabelecer parceria com os cidadãos na tomada de decisões e no desenvolvimento de ações; 5) Decidir – Deixar a decisão final nas mãos da cidadania (BUGS; REIS, 2014). Conforme apontam Lubambo e Coutinho (2004), a experiência participativa pode resultar tanto em cidadãos ativos, politizados, críticos e conhecedores dos problemas públicos; como outros ativos somente como executores, atuando individualmente, distantes de um sentido público (LUBAMBO; COUTINHO, 2004). Já os modos de participação imposta são apontados por Faria (2005), como sendo aqueles em que os indivíduos são obrigados a fazer parte de grupos e participar de determinadas atividades (FARIA, 2005).

De acordo com Avritzer (2008), na conjuntura da política brasileira, as instituições participativas são entendidas como aquelas que incorporam os cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. No entanto, assim como muitos autores corroboram, não basta apenas institucionalizar o espaço para participação, é necessário efetivá-la. Segundo Nunes (1999), a participação exige técnicas, métodos e também profunda compreensão das restrições impostas pela própria história social e política, do Brasil de forma geral, e da localidade especificamente. Para sua efetivação, a participação deve superar os debates intermináveis e alcançar a concretude, produzindo resultados capazes de implementar mudanças na realidade (NUNES, 1999).

Conhecer os processos de participação e sua interferência na gestão municipal é fundamental, segundo Tenório e Costa (1993), para criar parâmetros aos governos, legisladores, lideranças políticas e populares, permitindo o surgimento de metodologias que possibilitem o avanço do conhecimento da área além da própria participação. Para Fernandes *et al* (2010) a participação deve envolver a comunidade, que será a mais beneficiada por projetos e políticas públicas (FERNANDES; RUEDIGER; RICCIO, 2010). E nesse contexto inicia-se um ciclo, à medida que se compreende e avalia as diferentes dimensões da participação, mais se conhece o seu verdadeiro impacto no processo de gestão das políticas públicas, e conseqüentemente pode-se traçar estratégias para implementá-las (WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA; 2006).

A área da cultura, por sua vez, apresenta potencial e pode ser um espaço importante para o desenvolvimento da participação e das instituições participativas, como os conselhos, pois de acordo com Gohn (2006), a cultura gera pertencimento, identidades e resgata a memória coletiva dos indivíduos e dos grupos. Nesse sentido, a participação na gestão cultural, enquanto gestão de expressões identitárias e artísticas de diferentes indivíduos e

grupos é considerada pela autora como um fator potencializador no desenvolvimento de uma cultura participativa enquanto cultura política. A construção de espaços institucionais mais abertos à participação depende de um maior incremento da cultura cívica da comunidade, como salienta Fernandes (2010), em especial, o aspecto político da cultura, o qual desenvolve o aprendizado através da vivência cotidiana. O desenvolvimento da cultura cívica proporciona uma maior integração entre o poder público e a sociedade civil (FERNANDES, 2010). Outro aspecto influente da cultura na participação é apresentado por Cotta *et al.* (2011), de que a identidade dos cidadãos é determinante para o sentimento de pertencimento, fazendo com que estes se preocupem mais com questões públicas, e sintam-se motivados a buscar a melhoria das condições de vida, em suma, implementar uma transformação política da população através da identidade cultural local (COTTA; MARTINS; BATISTA *et al.*, 2011).

A riqueza e importância da participação dependem justamente da dinâmica de funcionamento cotidiano de sua experiência participativa, conforme apontam Tenório e Costa (1993). Os autores pontuam para que a participação seja democrática, é fundamental a simultaneidade de duas condições: cidadãos, entidades ou movimentos sociais com disposição para participar, e os canais participativos criados pelo Estado. Acrescenta-se ainda que a participação democrática não pode ser limitada a determinado segmento ou classe social, pois o ideal é a garantia de direitos iguais (TENÓRIO; COSTA, 1993).

A proliferação e o fortalecimento dos espaços participativos representam novas formas de inclusão, como os orçamentos participativos, conselhos gestores e conferências municipais, movimentos que prosperaram no final do século XX, e apresentam formas de inclusão da sociedade civil tendo por objetivo revigorar os regimes democráticos (MIGUEL, 2017). Ao ter conhecimento das decisões a serem tomadas, e do modo e processo conduzido, os cidadãos desenvolvem senso crítico, despertando a iniciativa para tomar parte e buscar soluções para os problemas que lhes afetam. Para Faria (2005) a constituição de espaços de debate, questionamento e trocas de informações permite que a representação pública seja fortalecida através da participação cidadã, na qual os indivíduos buscam uma postura mais ativa e reivindicadora. Nesse sentido, o autor reforça que é importante verificar se os envolvidos reconhecem e aceitam as diferenças na busca por um consenso; pois a participação social somente se efetiva quando diferentes camadas sociais fazem parte dos movimentos históricos, possibilitando que todos construam e integrem o processo, através de envolvimento, sensibilização e engajamento (FARIA, 2005).

Para Diaz Bordenave (1994) a atividade associativa e organizativa gera constantemente novos grupos em todos os âmbitos da sociedade, implicando diretamente no desenvolvimento da cidadania; estabelecendo, assim, que a participação tende a organização, que por sua vez facilita e canaliza a participação através de fluxos de comunicação. A institucionalização da participação implica na organização das comunidades para o desenvolvimento de representantes nos organismos oficiais, levando a uma busca por soluções criativas e apropriadas a cada realidade local. Assim, a participação se constitui numa tarefa coletiva, e torna-se mais eficiente com a distribuição de funções e a coordenação dos esforços, o que se alcança através da organização (DIAZ BORDENAVE, 1994).

De acordo com Oliveira (2009), os processos democráticos foram promovidos quantitativamente pela universalização do voto, mas os mais significativos avanços qualitativos se deram através da participação democrática. Nesse contexto, o processo decisório é partilhado por diferentes atores sociais, enquanto a participação transforma esses atores em cidadãos políticos responsáveis por suas comunidades. A participação torna possível a emancipação política, em oposição à manipulação; e possui em instituições, como os conselhos gestores, uma importante ferramenta de ampliação quantitativa e qualitativa, através do intercâmbio entre população e poder local (OLIVEIRA, 2009). Atualmente, a efetivação da democracia, segundo Faria (2005), não se dá somente nas urnas, mas também no relacionamento, diálogo, ação conjunta e participação dos indivíduos na vida política, social e econômica de suas comunidades.

Conforme estabelece Buvnich (2014), a finalidade da participação é justamente a de direcionar as decisões das autoridades políticas. Para Teixeira (1999) a participação é uma forma de revigorar e revitalizar as instituições do sistema representativo que se encontram desprestigiadas e deslegitimadas, e por isso a contribuição efetiva da participação ainda é muito reduzida. Não obstante, Nunes (1999) considera que se a participação for conduzida adequadamente, pode alcançar objetivos maiores do que a construção da cidadania, capacitando tanto os indivíduos como o coletivo a exigir respeito à sua opinião.

De acordo com Frem (1989), a descentralização aliada à participação constituem importantes atributos democráticos, que podem conduzir a um equilíbrio econômico e social através da participação política. Para a autora, quanto mais a população se organizar, mais chances terá de atingir níveis cada vez mais elevados de participação, concretizando a democracia participativa. As várias formas de associação constituem elementos-chave para o desenvolvimento da democracia, sendo que a participação é desenvolvida e praticada em

instituições sociais básicas, como a família, escola, sindicatos etc., e se refletem em instituições mais complexas, como as políticas. Assim, a organização da sociedade civil representa o princípio da participação, que deve ser entendida não como um fim em si mesma, mas como condição para efetivar a democracia e a transformação social (FREM, 1989).

Segundo Frem (1989) a qualidade da democracia depende da participação dos indivíduos nas mais variadas organizações, com os cidadãos defendendo seus direitos e ao mesmo tempo construindo a sociedade. Para que isso ocorra, é fundamental que a sociedade se organize, e para a autora, através da organização é possível expressar as necessidades ou demandas, defender interesses e alcançar objetivos. É através das diferentes organizações sociais que os indivíduos aprendem a optar, eleger, respeitar opiniões, reivindicar, refletir e superar adversidades. Nesse contexto, planejar é fundamental para se organizar a participação, identificar os problemas e buscar estratégias de solução, com discussão de prioridades e fomento a iniciativas (FREM, 1989).

A principal característica da participação organizada, para Gohn (2006), é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão da sociedade no arcabouço institucional do Estado através de estruturas de representação criadas por lei. Gohn (2006) afirma que essas estruturas são mistas, com representantes do Poder Público estatal e por representantes da sociedade civil, e ainda se integram aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Nesse contexto, Tenório e Rozemberg (1997) concordam, também, que a participação social, assim como a cidadania, refere-se à apropriação dos indivíduos destas estruturas.

A organização e institucionalização dos espaços participativos, após a Constituição de 1988, foi um dos resultados das reivindicações dos movimentos populares na constituinte, apelidando, inclusive, a Constituição de “Cidadã”, ao incluir a proposta da participação em processos decisório das esferas federal e local (ROCHA, 2008). Neste momento, as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais criaram os conselhos gestores municipais de políticas públicas, os quais deveriam contar com a participação de atores governamentais e não governamentais. Rocha ainda destaca que a Constituição fundamentou a cidadania, sendo a participação da sociedade na gestão pública uma de suas expressões, como um dos pilares do Estado Democrático de Direito (ROCHA, 2008).

No contexto dos anos 1990, de acordo com Gohn (2006), a participação passou a ser entendida como “participação cidadã”, baseando-se na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania, e numa nova compreensão acerca do papel e caráter do Estado. Assim, a participação passou a ser concebida como a intervenção social periódica e

planejada durante o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Esse movimento implica, segundo a autora, num estilo de governo que tem como diretrizes a valorização da participação e da cidadania, entendendo e aceitando os conflitos como parte do jogo de interesses democráticos (GOHN, 2006). Para Lubambo e Coutinho (2004), a ampliação e institucionalização dos canais de participação proporcionaram o controle social sobre as decisões públicas, à medida que tornaram possível o envolvimento direto da população na tomada de decisão política (LUBAMBO; COUTINHO, 2004).

A participação implica no crescimento da consciência crítica da população, conforme afirma Diaz Bordenave (1994), fortalecendo seu poder de reivindicação e resolução de problemas; e assim desenvolvendo todo o potencial humano enquanto indivíduos constituintes de uma sociedade através da participação. Para Bordenave a democracia participativa deve promover o empoderamento da população aos níveis decisórios, rompendo a divisão entre os que planejam, decidem e executam com aqueles que apenas sofrem as consequências das decisões. Um dos mecanismos de realimentação da participação é o reconhecimento, por parte da população, dos resultados positivos obtidos através da ação coletiva. Desta forma, a participação não tem somente uma função instrumental, mas também educativa, pois prepara o povo para a soberania, tornando as pessoas ativas e críticas (DIAZ BORDENAVE, 1994). Assim, a participação é vista como a construção social da realidade, e representa a efetiva possibilidade de ampliação do espaço público superando a tradição histórica de identificá-lo como sinônimo de governamental (FLEIG; OLIVEIRA; BRITO, 2006).

A divisão desigual do capital econômico, e a distribuição desigual das formas como o capital se manifesta socialmente, são determinantes para o desenvolvimento da participação, de acordo com Fernandes *et al.* (2010). Isso implica que a parcela detentora de maior acúmulo desses diferentes tipos de capital possui maior potencial decisório nas políticas públicas, enquanto outros setores permanecem distanciados (FERNANDES; RUEDIGER; RICCIO, 2010). Conforme determina Allebrandt (1989), os indivíduos envolvidos no processo participatório devem ter ou desenvolver a compreensão do que vivenciam, e não podem agir sem entender as razões e consequências de suas ações, pois isso implicaria não na participação, mas em adestramento e dominação política. Corroborando ideias apresentadas por Tocqueville e Faria (2005) comenta que muitos indivíduos deixam de exercer a cidadania política para tratar de outros problemas e adversidades vividas; e que para estes, a participação voluntária pode representar a perda de tempo e dinheiro, justificando sua

abstenção com a ideia de que o poder público é o legítimo representante dos interesses coletivos (FARIA, 2005).

Neste contexto, um dos maiores desafios e entraves para o desenvolvimento e efetiva implantação da participação é a qualificação da mesma, conforme apontam Bugs e Reis (2014). Para Wendhausen *et al.* (2006) a educação é um dos canais de formação da cidadania, à medida que possibilita o envolvimento potencial e criativo dos indivíduos com a realidade a sua volta, alicerçando componentes formativos, e empoderando os atores sociais com direitos, deveres, saberes, habilidades, valores e liberdade de escolhas (WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA; 2006). Diante deste cenário, Rocha (2008) conclui que existem ainda muitas dificuldades que obstaculizam o aprofundamento da democracia, e mesmo que a participação tenha sido quantitativamente instituída, sua consolidação enfrenta inúmeros desafios, sobretudo no que se refere à melhoria qualitativa e efetividade dos espaços participativos. Alguns fatores que interferem qualitativamente no desenvolvimento da participação são pontuados por Miguel (2017) como, por exemplo: o interesse das elites que é capaz de influenciar as decisões e minimiza a importância da participação; a falta de treinamento, posicionamento crítico, capacidade de negociação e conhecimento por parte dos participantes; a falta de acesso aos espaços de participação, o que tende a silenciar os interesses e necessidades de certas parcelas da população; além da ausência de poder decisório, que conseqüentemente reduz o incentivo e a inclusão dos indivíduos em processos participativos.

Diante dos benefícios proporcionados pela participação, existem fatores que interferem e a dificultam, conseqüentemente impedindo a própria democracia. Alguns destes fatores foram enunciados por Frem (1989), como o abuso do poder econômico, valorização exacerbada da tecnocracia e da burocracia, poder de manipular as informações e, ainda, o uso instrumental da participação como justificativa ideológica. Tendo em vista que a administração pública se constitui em mediadora das relações de poder necessárias à manutenção da sociedade civil e à manutenção das relações entre capital e trabalho; segundo a autora, quando a administração pesa para o lado econômico, a sociedade civil vê o direito e o poder de participação reduzida, à medida que se dá maior importância a interesses econômicos. Quanto à burocracia, por sua vez entendida como organização com critérios de racionalidade e eficiência, quando se encontra desarticulada dos interesses e necessidades da maioria da população, tende a favorecer interesses individuais, comprometendo, inclusive, o avanço das práticas participativas. No que se refere à manipulação de informações, trata-se de

um dificultante que impede, inclusive, a descentralização, aspecto fundamental para a concretização da participação; manipular informações é impedir a tomada de decisões de forma descentralizada, pois a participação real não deve ser manipulada, pois esta se concretiza com autonomia, com base em informações que sustentem a tomada de decisões de forma democrática. Já o espaço público, no capitalismo moderno, está vinculado ao espaço administrativo sob a forma de representação política, além de formas de administração econômica, financeira e social; assim, a estrutura administrativa do Estado torna-se referência, colocando seus mecanismos administrativos acima dos cidadãos, e usando, por exemplo, a participação de modo instrumental, somente para referendar e embasar suas ações (FREM, 1989). Além destes dificultantes, Tenório e Costa (1993) afirmam que nem todos os indivíduos estão aptos a contribuir para as decisões participativas, além do fato de estarem desinformados e não estarem preparados a enfrentar os custos relativos à participação (TENÓRIO; COSTA, 1993).

Quando o governo não é controlado pelo povo, e não obstante este ainda controla a participação do povo, segundo Diaz Bordenave (1994), ainda falta muito para se alcançar a sociedade participativa. Os condicionamentos à participação evidenciam que, embora existam grupos e indivíduos interessados na participação e em seus resultados, as circunstâncias comprometem seu nível e qualidade. Nesse sentido, a filosofia da instituição interfere diretamente, como por exemplo, quando confere a opinião dos técnicos maior reconhecimento que a da sociedade civil, assim atribuindo um papel instrumental à participação. A estratificação social e os interesses de classe desfavorecem a participação, evidenciando expressões do conflito contrárias à democracia, as quais favorecem apenas as classes dirigentes e seus privilégios (DIAZ BORDENAVE, 1994).

Numa sociedade em que os interesses superam a solidariedade, como uma marca da estratificação sócio-econômica e da exploração de uma classe sobre a outra, a participação é entendida como uma “guerra” para se superar a resistência dos detentores de privilégios (DIAZ BORDENAVE, 1994). A participação pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los; e para Bordenave é um erro esperar que o desenvolvimento da participação seja um caminho sem conflitos, pois ela tem inimigos externos e internos, e numa sociedade de classes, nem sempre se aceita o debate com indivíduos “inferiores” na estratificação social.

Nos casos em que a institucionalização da participação é conduzida pelo Estado, conforme aponta Buvnich (2014), o papel do Estado não a deslegitima, mas concretiza uma segurança jurídica necessária à sua efetividade. Diferentes de outros espaços e políticas

participativas, a institucionalização ocorre sob prerrogativas legais que determinam tanto a participação, a representação, a organização e o reconhecimento das formas de intervenção nas áreas governamentais (LUCHMANN, 2011). Em suma, conforme conclui Borba (2012), os conceitos de participação se materializam em diferentes expressões e indicadores empíricos, os quais, por sua vez, transformam-se em experiências passíveis de serem investigadas empiricamente. No entanto, como aponta Diaz Bordenave (1994), pode-se, por parte do Estado ou instituição, estabelecer uma pseudo-participação, que se caracteriza pelo controle sobre as decisões, estabelecendo quais tipos de decisões pode-se permitir a participação, sendo esta uma atividade controlada. Assim, pode a participação ser utilizada somente para referendar o que já foi decidido, deixando as decisões de alto nível restritas, limitando o desenvolvimento da participação, criando um ambiente caracterizado por uma liderança mais autoritária que limita as iniciativas participativas (DIAZ BARDENAVE, 1994).

A institucionalização dos espaços de participação, por sua vez, ao mesmo passo que a valoriza e permite que indivíduos interessados e com o conhecimento necessário possam ocupar um lugar socialmente reconhecido; impede que considerável parcela da população participe, até porque se todos os membros da sociedade decidissem participar ao mesmo tempo, as decisões levariam muito tempo para serem tomadas, e neste contexto, para tornar a participação mais eficaz, e até mesmo possível, escolhem-se representantes, que devem representar os interesses de parcelas da população ou de instituições da sociedade civil junto ao poder público. Destarte, a institucionalização da participação estabelece que esta se dá através da representação, o que se verifica, principalmente, nos conselhos gestores municipais. Destarte, o tópico seguinte irá abordar a participação institucionalizada, discutindo algumas de suas possibilidades e tensões, principalmente as encontradas na atuação dos conselhos gestores.

### **2.1.1 Possibilidades e tensões da participação institucionalizada através da representação**

Ainda durante as décadas de lutas contra o regime militar, a participação política era entendida como “esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Participar tornou-se um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos” (GOHN, 2006, p. 6). Se no contexto

da Ditadura Civil-Militar as necessidades básicas eram o foco, como saneamento básico, educação, assistência médica, etc.; no período posterior, outras reivindicações entraram na agenda, como o direito a cultura e as questões ambientais. Destarte, pretende-se, neste tópico, apresentar e expor as características, méritos e limitações da participação institucionalizada, contextualizando-a no cenário político-social brasileiro da redemocratização após a ditadura civil-militar.

No processo de redemocratização do Brasil, os movimentos sociais contribuíram para que uma gama de experiências participativas começassem a despontar na sociedade em oposição aos mais de 20 anos de regime militar (CICONELLO, 2008). As diversas forças políticas compartilhavam do entendimento que não bastavam apenas recompor o sistema representativo eleitoral, mas também ampliar a concepção de democracia com a criação de novos mecanismos institucionalizados de participação social.

Para Barros (2016), quando se discute dois conceitos como representação e participação, discuti-se princípios que sustentam modelos diferentes de exercício da democracia: por meio da representação e da participação direta. Na primeira, através do exercício do voto, o cidadão escolhe alguém, por via de um processo eleitoral, para representar seus interesses diretos. Enquanto na participação direta e institucionalizada o próprio cidadão exerce o direito de decidir sobre as questões que afetam toda ou parte da sociedade (BARROS, 2016).

No final do século XX, ficou evidente, de acordo com Barros (2016), a crise do sistema representativo, por uma série de fatores: descrédito e descrença nos partidos e seus representantes, o financiamento privado das campanhas que tende a privilegiar o interesse de grupos financeiros, a pouca representatividade que alguns segmentos possuem no âmbito político, etc.. Nesse contexto, os representantes dos poderes legislativos e executivos, ainda têm dificuldades de apresentar para o seu eleitorado o cumprimento de suas propostas, e não conseguem pôr em discussão questões específicas demandadas por alguns grupos sociais (BARROS, 2016).

Ao discutir as relações entre Estado e Sociedade, a questão da participação tem caráter relevante, pois representa lutas e conquistas ao longo da história dessa relação. Para discutir as tensões entre participação e representação, toma-se como referência a seguinte afirmação de Bobbio:

[...] o único modo de tornar possível o exercício da soberania popular é a atribuição ao maior número de cidadãos do direito de participar direta e indiretamente na tomada das decisões coletivas [...] O melhor remédio contra o abuso de poder sob qualquer

forma – mesmo que “melhor” não queira realmente dizer nem ótimo nem infalível – é a participação direta ou indireta dos cidadãos, do maior número de cidadãos, na formação das leis. (BOBBIO, 2005, p. 43-44).

Diante de tal afirmação, interpreta-se que Bobbio reafirma a importância da participação popular como instrumento de consolidação da democracia. De forma que estabelece a participação como meio de se garantir o respeito aos direitos e a defesa de um bem comum. Já no que se refere à formação democrática da América Latina, na retomada da democracia após uma série de ditaduras quase que simultâneas, a participação social integra a organização dos Estados como uma exigência; inclusive, tendo em vista o movimento histórico de lutas ocasionado pelo fim das ditaduras. “A Constituição da República Federativa do Brasil prevê a edição de leis que regulem a participação do cidadão na administração direta e indireta” (GARCIA, 2015, p. 103), o que pode ser exemplificado através dessa realidade.

Diante deste contexto, novos atores reivindicam maior participação no processo de tomada de decisão e pleiteiam que suas demandas sejam atendidas. Esses grupos organizados trouxeram à tona discussões antes pertencentes ao universo privado para o universo público, evidenciando a necessidade de se criar mecanismos que aproximassem o Estado e a sociedade (AVRITZER; SANTOS, 2002).

A grande questão, para Barros (2016), era a de como incorporar esses novos atores sociais e suas demandas na arena política, tendo em vista um contexto social contemporâneo e múltiplo. Para a autora, o sistema representativo se encontrava em crise, enquanto a democracia direta e plena também se mostrava inviável, devido ao fato de ser impossível contar com a participação de todos os cidadãos nos processos deliberativos. Desta forma, a solução encontrada foi conciliar princípios da representação com o da participação, através da democracia participativa e, com isso, incorporar novos atores com capacidade de tomada de decisão na arena política (BARROS, 2016).

O processo de redemocratização trouxe também a participação das associações e movimentos sociais na agenda política, visando à participação do maior número de representantes da sociedade civil, com o aumento da representação da população, “seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil seja porque o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil” (AVRITZER, 2007, p. 444).

Conforme estabelece Araújo (2016), a participação de diferentes atores sociais nos espaços públicos como porta-vozes da sociedade civil deu origem à representação social ou representatividade. De acordo com o autor, um dos exemplos mais práticos da participação

por meio da representação, encontra-se nos conselhos gestores de políticas públicas, que estabelecem normativamente que 50% dos seus membros sejam de representantes da sociedade civil (ARAÚJO, 2016).

A diversidade de atores pressupõe, ainda, a criação de instâncias variadas, ou seja, a diversidade de espaços deliberativos. Para Faria (2012), a interação dos diversos espaços de participação entre si e com outros cidadãos, propicia a troca de ideias destoantes e o intercâmbio de informações com o objetivo de solucionar problemas sociais. A inclusão de grupos anteriormente excluídos promove o fortalecimento da cidadania, minimiza os vícios da cultura política autoritária e clientelista, geralmente vigentes em países como o Brasil (BARROS, 2016). Ademais, a articulação inovadora entre as instituições e os novos atores sociais fez emergir uma compreensão da pluralidade humana na constituição de propostas democráticas. A introdução de novos atores sociais com identidades plurais gerou questionamentos sobre como pensar o papel da representação em um contexto social múltiplo (AVRITZER; SANTOS, 2002).

Alguns dos pontos de tensão existentes entre participação e representatividade, são enumerados por Araújo (2016), como a forma de escolha dos agentes sociais representantes, tendo em vista se estes de fato atendem a seus representados, além da relação de ambos. Outra questão a se pensar no que tange a essa problemática é, segundo o autor, quais são os requisitos para a escolha dos representantes da sociedade civil, podendo assim questionar se o representante conhece e exerce suas funções, e se estas atendem aos interesses dos representados. Tendo em vista estas questões, Araújo (2016) concorda que o representante deve estar comprometido com a causa representada, sendo o comprometimento, associado ao conhecimento que o mesmo possui relativo à área de atuação, os fatores que determinam a escolha destes conselheiros. Salientando que a representação, quando ocorre, tem a finalidade de ser participativa, de forma que o indivíduo participativo ocupa um lugar de debate, discussão e proposição dedicado à sociedade, e que a ação ativa e em prol dos representados deve pautar a sua ação.

Em instâncias locais como conselhos e conferências, diversos atores sociais podem se autorrepresentar ou serem representados. De acordo com Avritzer (2007), os mecanismos participativos aumentaram a representação, porque os próprios atores sociais passaram a se identificar como representantes da sociedade civil; o Estado, institucionalmente, passou a tratar e lidar com representantes oficiais da sociedade civil. Para o autor, o aumento da representação estaria associado à ampliação das formas como os atores sociais apresentam as

suas demandas sociais para as instituições, a partir de conselhos, conferências públicas, audiências públicas, dentre outros.

Para Barros (2016), o que a democracia participativa trouxe de novo foram os mecanismos que possibilitaram a sociedade civil interferir nos processos decisórios, independentemente do viés ideológico dos governos que se alternam no poder. A criação de espaços e instâncias institucionalizadas promoveu uma modificação na forma de pensar questões de interesse público e construiu um novo caminho para elaboração das políticas públicas. Os canais de escuta estabelecidos procuram pactuar com diversos atores sociais a solução para os problemas evidenciados. Isso faz com que as políticas públicas não sejam impostas de cima para baixo, mas arquitetadas na interseção dos diversos pontos em comum advindos dos espaços institucionalizados de participação social (BARROS, 2016).

A ampliação da participação social introduziu novos caminhos para a democracia no Brasil, conduzida pelos movimentos sociais. Para Dagnino (2002), eles ajudaram na redefinição da noção de cidadania, alicerçada pelo reconhecimento dos indivíduos, enquanto “sujeitos portadores de direitos, inclusive daqueles de participar efetivamente na gestão da sociedade”. Isso fez emergir diversos espaços públicos institucionalizados de debate sobre temáticas que antes não estavam incluídas na agenda pública.

No contexto de pressão social, o desafio da Assembleia Constituinte era incorporar à Constituição as reivindicações trazidas pelos movimentos sociais. A pergunta da época era quais mecanismos deveriam ser institucionalizados, para então se ampliar a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões e de formulação de políticas públicas (CICONELLO, 2008). Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil reafirmou-se enquanto uma democracia representativa alicerçada por elementos da democracia participativa. O Parágrafo Único do Artigo 1º da Constituição estabelece o seguinte:

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:

[...]

Parágrafo Único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Para contemplar a participação social na Constituição de 1988, encaminhou-se à Assembleia Constituinte um Manifesto popular com mais de 400 mil assinaturas (ROCHA, 2008). Assim a Constituição corroborou a relevância da participação social na gestão pública

a partir das reivindicações trazidas pelo movimento de Participação Popular na Constituinte<sup>1</sup>. Para Ciconello (2008), a Constituição de 1988 inseriu os princípios e diretrizes para a participação institucionalizada dos cidadãos nas etapas de formulação, elaboração e implementação de políticas públicas, o que proporcionou um maior controle social. Segundo o autor, a Constituição, ainda, atribuiu à sociedade civil novas funções dentro do sistema político brasileiro e destacou o seu papel fundamental na condução da “coisa pública”.

No que se refere à construção dos preceitos constitucionais, Barros (2016) afirma que estes suscitaram na sociedade brasileira o valor da cidadania e da participação na garantia dos direitos sociais, culturais, civis e políticos. Desta forma, a participação cidadã foi fruto de um processo de conquistas sociais e históricas, que garantiram o exercício pleno e efetivo da sociedade na vida política do país. De acordo com a autora, asseguraram-se mecanismos de participação institucionalizada por segmentos, como os conselhos gestores municipais, que podem ser de saúde, educação, cultura, etc. (BARROS, 2016).

A ampliação dos espaços de participação estava associada à proposta de descentralizar as ações da administração pública para torná-las mais democráticas; e acreditava-se que a introdução da gestão democrática em diversos campos da administração pública deveria se estabelecer pela participação da sociedade (BARROS, 2016). Neste contexto, os artigos 194, parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; 206, VI; 216, §1º e 227, §1º (BRASIL, 1998), estabelecem a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas nas áreas da saúde, previdência, assistência social, educação e cultura, enfatizando o caráter democrático e descentralizador da administração pública. Especificamente sobre o caso da cultura, a Constituição estabelece o seguinte:

Art. 216 – [...]

§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 (BRASIL, 1988).

---

<sup>1</sup>O Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte foi lançado em 26 de janeiro de 1985 no Rio de Janeiro, e tinha por objetivo fomentar a criação de núcleos pró-participação em vários municípios. O ponto alto dessa mobilização ocorreu em Duque de Caxias, e reuniu cerca de 7 mil pessoas com a presença do bispo Dom Mauro Morelli, de Hermann de Assis Baeta, então presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e de Herbert de Souza (Betinho), à época secretário executivo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), entre tantos outros representantes de organizações sociais. Em 06 de fevereiro de 1985, na cidade de São Paulo, foi criado outro movimento importante, o Plenário Pró-Participação Popular. Seu interesse também era fomentar a criação de instrumentos de participação popular no processo de elaboração da nova Carta, que fossem depois incluídos como regra política no texto constitucional. Ambos os movimentos repercutiram em diversos municípios. (VERSIANI, 2010).

O desenvolvimento da participação institucionalizada no debate político conta com um conjunto de experiências institucionais inovadoras, como o orçamento participativo, os conselhos gestores, as conferências, etc. (MIGUEL, 2017). Nesse sentido, a busca pela democratização e maior presença popular em processos decisórios materializou-se em mecanismos representativos e institucionalizados mais abertos aos cidadãos comuns. A participação no planejamento, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas, através de instâncias institucionalizadas constitui novos e importantes espaços decisórios (OLIVEIRA, 2009) capazes de inserir a população antes excluída.

As discussões que visam fortalecer a participação democrática evidenciam os papéis das instituições participativas; e nesse sentido, as instituições são responsáveis pela mediação das necessidades individuais e coletivas bem como das estruturas sociais (OLIVEIRA, 2009). Conforme apontaram Tenório e Costa (1999) a participação/intervenção direta nas políticas públicas baseia-se justamente na institucionalização das relações entre Estado e sociedade. A importância destas instituições está relacionada ao processo de prática e amadurecimento político da população; pois a institucionalização da participação implica no controle da sociedade sobre ações de seus representantes (TENÓRIO; COSTA, 1999)

A institucionalização da participação representa a ampliação dos procedimentos democráticos fortalecendo a educação política da população. Essa virtude da participação potencializa a autonomia na vida social cotidiana, pois o envolvimento político possui um caráter pedagógico, que amplia os horizontes sócio-políticos dos indivíduos. A institucionalização da participação, independente do seu formato, implica na necessidade de cidadãos mais bem informados, que possam compreender melhor o mundo à sua volta e contribuir de forma efetiva no processo de tomada coletiva de decisões. Em suma, a ampliação das possibilidades de participação através de sua institucionalização compreende uma alternativa para o aprimoramento dos regimes democráticos (MIGUEL, 2017).

No entanto, mesmo apresentando benefícios, vigorando e fortalecendo a democracia, a institucionalização da participação apresenta algumas deficiências. A questão da exclusão política, por exemplo, na qual alguns grupos sociais tais como trabalhadores, mulheres ou negros não são inseridos nestas instâncias; fazendo com que as mesmas sejam formalmente democráticas, mas efetivamente censitárias (MIGUEL, 2017). Embora ampliando as possibilidades e espaços de participação, tais instituições não dão conta de inserir toda a população, nesse sentido, faz-se pertinente fortalecer as já existentes, entendendo esse

fortalecimento como um fator impulsionador para a criação de novas instituições, conformando uma rede de ampliação participativa.

As formas e instituições que articulam e envolvem a sociedade civil, o Estado e as organizações não-governamentais são variadas e desenvolvem-se através de múltiplas formas de parceria, que sinalizam a formação de uma nova institucionalidade política, fundamentada na democratização da participação e do poder (RIBAS, 1998). No cenário da política brasileira, a institucionalização de instâncias participativas foi fomentada após a Constituição de 1988, de forma que sua incorporação à gestão pública como instituições de participação e controle social foi promovida pelas leis orgânicas municipais (OLIVEIRA, 2009). Dentre estas instituições, destacam-se os conselhos, cujo grau de institucionalização, bem como o seu conjunto de atribuições, fez com que estes fossem percebidos como grandes novidades nos campos das políticas públicas.

De acordo com a Constituição de 1988, a participação social pode ocorrer nos três poderes, executivo, legislativo e judiciário; e quanto a sua interferência no poder executivo, dois principais mecanismos de participação foram “criados” ou “reconfigurados”: conselhos de políticas públicas e as conferências<sup>2</sup> (BARROS, 2016). Essas instâncias participativas foram amplamente disseminadas, como práticas de regulação e normatização em todas as áreas das políticas públicas. De acordo com Gohn (2006), os conselhos são instrumentos que traduzem a representação e participação da população; são órgãos públicos, vinculados ao executivo, constituídos por representantes do Estado e da sociedade civil; estas instituições serão particularmente discutidas a seguir. Com fins de ampliar o entendimento sobre a participação institucionalizada, outro conceito fundamental para a pesquisa será desenvolvido na próxima seção; assim, o conceito de conselhos gestores será discutido, abordando aspectos de suas experiências recentes no contexto sociopolítico brasileiro, bem como identificando seus diferentes tipos, modelos e formas de atuação.

---

<sup>2</sup> As conferências funcionam como espaços mais amplos para a participação social, no qual o poder público e a sociedade civil podem discutir e propor diretrizes para o fortalecimento da política pública. São eventos periódicos, convocados pelo poder executivo, iniciados nos município e replicados para as esferas estaduais e federais. Das conferências municipais saem os delegados eleitos para as conferências estaduais, que sucessivamente elegerão os representantes para as conferências federais. Algumas conferências são regulamentadas por lei; outras são regulamentadas por decreto do poder executivo, e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização. (ROCHA, 2008, p. 137).

## 2.2 CONSELHOS GESTORES

Nesta seção será discutido o conceito de conselho gestor, abordando suas características formais e organizacionais, bem como suas formas de atuação a partir de uma perspectiva histórica, que aborda a trajetória e as experiências contemporâneas dessas instituições. Em seguida, serão apontadas as principais características, limitações e contribuições das experiências que envolvem conselhos gestores de cultura e políticas culturais. E posteriormente, um breve estudo acerca do estado da arte sobre os conselhos gestores municipais, a fim de compreender melhor tanto o objeto como a área, assim como identificar as contribuições da presente pesquisa para a temática em questão.

A luta de movimentos sociais contra o regime militar resultou no aparecimento de diversas reivindicações, por parte da sociedade, no que diz respeito à participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão do poder público (GOHN, 2011). Na década de 1970 em diante, verificou-se um aumento significativo no número de associações comunitárias no país e a alteração na forma de relação destas com o Estado. Nesse período registrou-se o surgimento do que se convencionou chamar de “sociedade civil autônoma e democrática” (AVRITZER, 2009, p. 28).

Na cena política, os conselhos estão situados na fronteira entre o Estado e a sociedade, e funcionam como instâncias de cogestão das políticas públicas (BARROS, 2016). No Brasil, a ideia de conselhos remonta as experiências colegiadas dos conselhos comunitários e conselhos populares na segunda metade da década de 1970. Segundo Gohn (2006), os conselhos populares surgiram como propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar, e inicialmente possuíam diversos papéis como, por exemplo: os organismos de luta e organização popular, que geraram situações de duplo poder (uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais); os organismos do movimento popular que atuavam com parcelas de poder junto ao Executivo; como os organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de desempenhar funções de aconselhamento, deliberação e execução (GOHN, 2006).

A participação popular, nas décadas de lutas contra o regime militar, era entendida como “esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Participar tornou-se um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos (GOHN, 2006, p. 6). No processo de redemocratização, de acordo com Ciconello (2008), as diversas forças políticas e sociais

compartilhavam do entendimento que não bastavam apenas recompor o sistema representativo eleitoral, mas também ampliar a concepção de democracia com a criação de novos mecanismos de participação social. A ampliação da participação social, para Dagnino (2002), ajudou na redefinição da noção de cidadania, alicerçada pelo reconhecimento dos indivíduos, enquanto “sujeitos portadores de direitos, inclusive daqueles de participar efetivamente na gestão da sociedade”.

No contexto de pressão social, o desafio da Assembleia Constituinte era incorporar à Constituição de 1988 as reivindicações trazidas pelos movimentos sociais. Assim a Constituição de 1988 estabeleceu a institucionalização da participação dos cidadãos no planejamento, na implementação e no controle social das políticas públicas e da gestão pública. Ao final da década de 1980, uma série de formas híbridas de participação foi criada no país, entre elas, os conselhos de políticas públicas<sup>3</sup>. Para Moroni (2009), essa participação se dá com a partilha do poder e o reconhecimento do direito da sociedade intervir de forma permanente nas decisões políticas.

Para Cortez (2015) a Constituição Federal de 1988 consignou a atuação de órgãos colegiados, como os conselhos, o que segundo a autora permite a abertura à participação da comunidade na busca por uma gestão democrática. Oliveira (2009) destaca o fato de que a delegação de responsabilidades promovida pela Constituição repercutiu em âmbito local, ao declarar os municípios como entes federativos, o que é perceptível nos pontos contemplados pela soberania local, como a organização e gestão de serviços públicos, elaboração da lei orgânica municipal, criação e arrecadação de tributos, alocação e a prestação de contas das disponibilidades locais, etc.. Neste contexto, Oliveira ainda destaca que os conselhos gestores adquiriram inédita relevância, pois a constituição os estabeleceu como canais de participação popular co-responsáveis pela gestão de políticas públicas, e assim multiplicaram-se e diversificaram-se. Após a promulgação da Constituição, os debates desenvolvidos durante as constituintes municipais, que culminaram nas leis orgânicas, são apontados por Allebrandt (2001) como responsáveis pela incorporação de diversos mecanismos de institucionalização da participação do processo que envolve as políticas públicas, dando destaque ao caráter deliberativo adotado pelos conselhos municipais.

---

<sup>3</sup> De acordo com Avritzer (2009), dentre as formas híbridas de participação, além dos conselhos gestores municipais, destacam-se os orçamentos participativos, plebiscitos, ações civis públicas e as conferências de participação livre, sendo essas realizadas em áreas específicas, como na cultura, educação e saúde, por exemplo.

No entanto, o grau de institucionalidade dos arranjos, como os conselhos, por exemplo, variam de acordo com a capacidade de articulação intersetorial de cada política pública para legitimar as suas ações. Nesse contexto, Barros e Ribeiro (2014) ainda completam que sistemas que articulam responsabilidades e direitos entre os entes federativos e a sociedade civil ganham relevância, e visam à elaboração de planos e instrumentos de planejamento.

Gohn (2011) afirma que é possível diferenciar três tipos de conselhos no cenário brasileiro do século XX. Primeiro, os criados pelo próprio poder público executivo para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares, a partir do final dos anos 1970. Em segundo, os conselhos populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil, em suas relações de negociações com o poder público no final dos anos 1970 e a partir da década de 1980. E por fim, os conselhos institucionalizados criados por leis originárias do poder legislativo para atender a pressões e demandas da sociedade civil, que reivindicava participar da gestão dos negócios públicos.

No final da década de 1970, de acordo com Gohn (2006), representantes dos movimentos populares assumiam tarefas de aconselhamento ou decisão junto ao poder público. Desta forma, a constituição dos conselhos populares, como organismos da administração municipal tinha por objetivo incorporar o movimento popular ao governo, ou seja, coabitar a adesão do movimento popular. Já na década de 1980, a discussão sobre os conselhos populares tinha como foco a questão da participação popular; que era reivindicada pela sociedade civil através das lutas contra o regime militar. Nesta conjuntura, como aponta a autora, o termo recorrente era “participação popular”, enfatizando a participação das classes populares (GOHN, 2006).

Gohn (2006) destaca que uma das principais diferenças entre os conselhos comunitários populares e os conselhos de políticas públicas criados a partir de 1980, é a de que os primeiros eram compostos, exclusivamente, por representantes da sociedade civil; de forma que seu poder de ação era a pressão popular sob o governo, e não possuíam assento institucional dentro do Poder Público. A partir da década de 1980, esse processo histórico definia a participação popular como os esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e instituições sociais. Nesse contexto, o povo, entendido como os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular, enquanto já se iniciava a discussão referente aos canais e a qualidade de como seria desenvolvida a participação (GOHN, 2006).

De Almeida Vilela (2005) verifica que uma das principais experiências de interação da sociedade e do Estado na gestão de políticas públicas pode ser observada em 1981, por meio do Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária. Esta experiência é destacada pelo autor devido ao fato deste conselho ter sido formado por representantes do Estado e da sociedade civil; assim, sua relevância e significância se dão em função de ser uma das primeiras experiências de institucionalização de canais de participação.

Barros (2016) entende os conselhos como instrumentos de mediação entre Estado e sociedade, com potencial para se consolidarem em instâncias representativas de interesses diversos e coletivos. Assim, conforme espaços são institucionalizados para a participação, a autora acredita que representantes de diversos setores da sociedade civil poderiam apresentar interesses e necessidades da população, e conseqüentemente também participar da elaboração das políticas públicas junto ao governo. Barros conclui, portanto, que através dos conselhos a sociedade civil e seus representantes podem interferir no processo de definição, formulação, elaboração e monitoramento das políticas públicas.

Para Tatagiba (2002), os conselhos são peças centrais no processo de democratização das políticas sociais, pois tem a função de formular e controlar a execução das políticas setoriais; além de permitir que outros atores excluídos do processo decisório possam interferir na construção das agendas na produção das políticas. Os autores Beghin, Jaccoud e Silva (2005) chamam a atenção para a capacidade de mobilizar atores sociais em torno de demandas específicas e estabelecerem negociações entre atores diferentes.

Para Carneiro (2002), os conselhos funcionam como espaços de argumentação sobre valores, normas e procedimentos de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais; sendo espaços constituídos por atores diferentes em que o consenso deve ser obtido a partir da multiplicidade de interesses. Constituem-se como fóruns públicos, que captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos envolvidos em determinadas áreas de políticas (IPEA, 2013).

Após a promulgação da Constituição de 1988, muitos avanços na forma de atuar do Estado podem ser observados e, em parte, são reflexos das contribuições advindas da participação social, nas diversas instâncias de controle social, formulação e implementação de políticas públicas (CICONELLO, 2008). Apesar de todos os avanços obtidos pelos mecanismos de participação social, a questão referente aos limites dessas práticas ainda persiste como interrogação. Tavares (2017) coloca duas questões: como mensurar a efetividade do que foi deliberado e qual o grau de institucionalização desses novos espaços.

Para responder a essas questões é preciso levar em consideração que os atores políticos que deliberam não são os mesmos que executam as políticas públicas e, no decorrer desse caminho, a política pode ser modificada ou mesmo não ser implementada. Para tanto, no intuito de identificar aspectos positivos e negativos, assim como potencialidades dos conselhos, estas instituições participativas e seu conceito serão discutidos a seguir.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominada “Conselho Nacional: perfil e atuação dos conselheiros”, demonstrou que entre 1930 e 1989 foram criados apenas cinco conselhos no âmbito nacional, e entre 1990 e 2009 somaram-se a eles mais 26 conselhos (IPEA, 2013). Em pesquisa realizada no ano de 2001, constatou-se que existiam aproximadamente 27.204 conselhos de políticas públicas incluindo estaduais e municipais (BOULLOSA; ARAÚJO, 2014), e em 2015 esse número passou para aproximadamente 45.772 (BARROS, 2016). Os conselhos que atuam na área da cultura, especificamente, terão seus históricos pormenorizados na seção “Conselhos de cultura e políticas culturais”.

Os dados apresentados no parágrafo anterior mostram o crescimento do número de conselhos e que em determinados governos e conjunturas políticas sua institucionalização foi incentivada e valorizada; mas também representam o fato de que foi construída uma estrutura referente às políticas públicas que possibilitou, através dos conselhos, a participação de representantes da sociedade civil. Segundo Gohn (2011), os conselhos gestores são uma forma de participação sociopolítica e como tal se configuram como canais que articulam representantes da população e membros do poder na gestão de bens públicos. Eles constituem, no início deste novo milênio, a “principal novidade em termos de políticas públicas” (GHON, 2011, p. 7). Neste cenário, Machado (2013) destaca os conselhos gestores como uma alternativa para se concretizar direitos políticos e sociais, à medida que os conselhos constituem instâncias de democracia deliberativa, onde o ideal é que prevaleçam argumentos racionais.

De acordo com Barros (2016), o aumento numérico destes espaços gerou, conseqüentemente, uma maior participação dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas; interferência está que pode se manifestar na participação social, identificação, planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas. Para a autora, conforme essas experiências vão sendo consolidadas, a participação se dá com mais eficiência e eficácia, enquanto os conselhos se estabilizam no cumprimento de suas finalidades. Nesse sentido a autora expressa que com o crescimento do número de conselhos, aliado a ocupação

dos espaços participativos por eles proporcionados, de forma que esses espaços sejam ainda, valorizados pelos governantes, a administração pública brasileira se aproximaria do ideal democrático de partilha do poder. Assim, conjectura-se que a autora associe a institucionalização dos conselhos como um instrumento democrático, através do qual as políticas públicas poderiam ser formuladas e executadas visando dirimir a desigualdade social, o que se daria através da participação popular junto ao Estado.

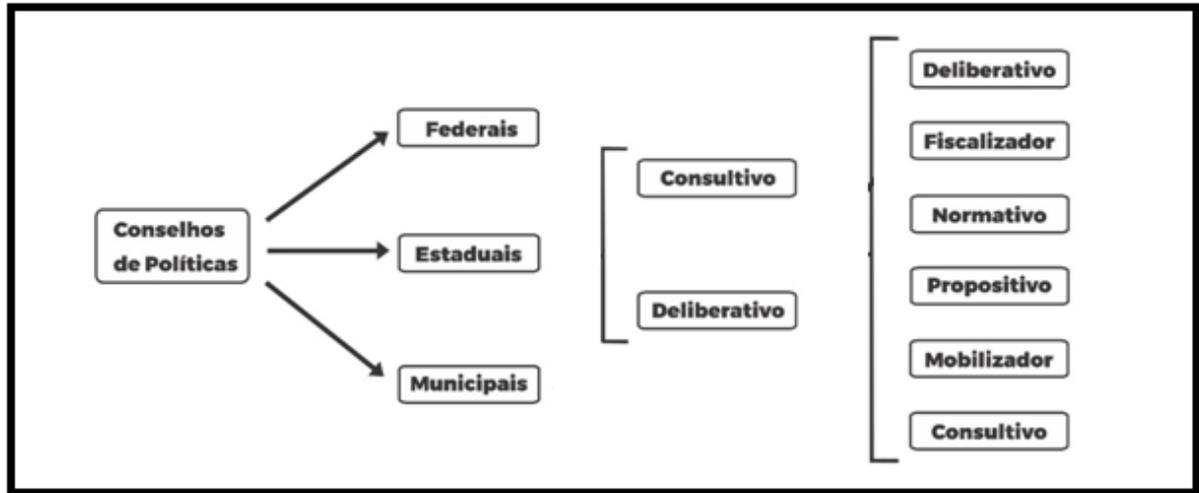
Após a contextualização do desenvolvimento contemporâneo dos conselhos gestores municipais, enquanto instâncias que institucionalizaram a participação da sociedade civil juntamente ao poder público no acompanhamento das políticas públicas; os próximos tópicos abordarão as características e formas de atuação dos conselhos gestores, bem como identificar o panorama atual das pesquisas realizadas acerca desta temática, buscando identificar as contribuições que esta investigação pode apresentar para a área.

### **2.2.1 Conselhos, suas características e atuação**

De modo a melhor compreender o conceito de conselho gestor, bem como suas especificidades e formas de atuação, esta seção pretende apresentar as principais características bem como discuti-las; tendo por objetivo ampliar a compreensão, o entendimento e a profundidade da análise a ser desenvolvida sobre o objeto investigado.

Conforme aponta Oliveira (2009) a configuração institucional dos conselhos compreende três dimensões: 1) sua organização formal; 2) seu processo deliberativo, e; 3) suas relações com poderes constituídos e com segmentos sociais organizados. Nesta seção serão pontuadas as características de atuação dos conselhos, enquanto instituições participativas, conforme essas três dimensões. Iniciando pela organização formal, Barros (2016) identifica que os conselhos estão presentes nos diversos campos de prestação de serviços públicos (como saúde, educação e cultura), ou relacionados a interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural) ou circunscritos às questões sociais específicas de grupos e camadas como crianças e adolescentes, idosos, mulheres, etc.. Quanto à tipologia geral e as características determinantes dos conselhos de políticas públicas, a autora apresenta a seguinte figura:

Figura 3 – Tipologia geral dos Conselhos de políticas públicas



Fonte: Barros (2016) – adaptado.

O esquema acima distribui os conselhos de políticas públicas em federais, estaduais e municipais. Essas instâncias de participação devem ter natureza deliberativa ou consultiva, o que as qualificam para desempenhar outras funções, que serão analisadas adiante. Machado (2013) completa que os conselhos gestores municipais são dotados de atribuições decisórias sobre políticas públicas, o que vai além de atribuições somente consultivas, sendo estes, portanto, deliberativos. Allebrandt (2001) acrescenta que para que o conselho seja eficiente e eficaz é necessário o compartilhamento de poder por parte do governo local; compartilhamento este que ocorre através da participação da sociedade civil que qualifica o espaço de deliberação. Allebrandt ainda destaca que um conselho deliberativo também desempenha atribuições consultivas; e até mesmo um conselho que possui somente funções consultivas, também logra da partilha do poder, mesmo que em menor escala.

Conforme observa Barros (2016), as decisões tomadas por conselhos consultivos podem não refletir em políticas públicas. Já em um conselho deliberativo as decisões transformam-se em resoluções, ou seja, em ações públicas. Em relação a esta observação, interpreta-se que caso determinado conselho tenha somente atribuições consultivas, como sua própria nomenclatura estabelece, sua função é emitir pareceres quando consultado; e em se tratando de uma eventual consulta referente à implementação de uma política pública, por exemplo, o governo pode ou não acatar seus pareceres. Já em um conselho deliberativo, assim como sua tipologia estabelece, de acordo com a etimologia do termo, deve examinar e discutir assuntos que lhes são pertinentes, refletindo e ponderando para que resoluções e decisões possam ser tomadas; nesse caso, efetivando-se o caráter deliberativo de determinado

conselho, o governo deve levar em conta suas decisões. No entanto, é importante relativizar essa afirmação da autora:

Por mais que seja significativo que um conselho seja deliberativo, essa variável nem sempre diz respeito à abrangência das decisões do conselho. Conselhos deliberativos podem decidir sobre temas pontuais, operacionais e que nem sempre cumprem a tarefa de nortear a política pública, enquanto conselhos consultivos podem discutir temas complexos e que dizem respeito ao modelo de política que se quer. (POLIS/INESC, 2011).

Nesse sentido, um conselho deliberativo pode, por exemplo, se preocupar em discutir aspectos extremamente pontuais das políticas públicas, de forma que suas decisões, ao serem transformadas em resoluções pelo governo, nesse caso, terão pouca abrangência. Já um conselho consultivo, por exemplo, ao ser solicitado para que elabore um parecer sobre determinada política pública, caso tenha seus pareceres e conclusões acatados pelo governo, poderá influenciar de forma determinante o desenvolvimento de uma política pública.

No que se refere à função, os conselhos gestores municipais são classificados nos seguintes modelos e competências:

- a) *Deliberativo* - quando tem poder de definir sobre as diretrizes de políticas, sua formulação e mecanismos que as constituem, aprovar recursos, orçamentos e planos de ação; caso possua a função deliberativa, o conselho tem por lei a capacidade para decidir em instância final sobre determinadas questões (BEGHIN; JACCOUD; SILVA, 2005);
- b) *Consultivo* – quando o conselho funciona como uma instância de apreciação e apoio ao processo de formulação e acompanhamento das políticas públicas; ele tem a função de assessorar o governo ou a sociedade, através de pareceres técnicos; responde as consultas com base na interpretação da legislação, ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento da ação pública; os conselhos consultivos têm a sua ação muito dependente da vontade do executivo, por não possuírem mecanismos coercitivos e normativos (BEGHIN; JACCOUD; SILVA, 2005);
- c) *Normativo* – o conselho tem a competência para elaborar normas complementares em consonância com a legislação vigente (BARROS, 2016);
- d) *Fiscalizador* – quando o conselho tem a competência legal para fiscalizar se as normas estão sendo cumpridas e verificar, também, a legalidade ou legitimidade

das ações; os conselhos podem aprová-las ou determinar encaminhamentos para sua alteração (BRASIL, 2004);

- e) *Propositivo* – Tem competência para atuar como instâncias de negociação e articulação entre atores sociais e projetos políticos; mobilizam conhecimentos de especialistas, personalidades ou entidades representantes na área específica de atuação, e não possuem atribuições legais que lhes confirmam autonomia relativa em relação aos órgãos do executivo (BEGHIN; JACCOUD; SILVA, 2005);
- f) *Mobilizador* – Dispõem de recursos para mobilizar a sociedade, convocando-a para conferências, fóruns, reuniões e estabelecer negociações; função de mediação entre o governo e a sociedade; estimula a participação no desenvolvimento das políticas públicas e da cidadania (BARROS, 2016).

Os conselhos podem ter mais de uma função; e geralmente, sua composição, representação e função, são informações previstas na legislação que os instituem e em seus regimentos internos.

Calabre (2013) define a função deliberativa dos conselhos como a atribuição de atuar na elaboração da proposta orçamentária, contribuir para a formulação de estratégias e aprovar diretrizes. Dessa forma o conselho é, ao lado do governo, autor e responsável pela política, ações e programas públicos. A autora também aponta a função fiscalizadora dos conselhos como um caráter obrigatório, que se refere à atribuição de acompanhar a movimentação de recursos financeiros relacionados às políticas públicas. É importante ressaltar que a função executiva é de responsabilidade apenas dos governos.

A importância e relevância da atuação de determinado conselho vai variar, portanto, desde o assunto e a abrangência das políticas públicas discutidas, até a valorização dada pelo governo. Machado (2013) corroborou a afirmação de que os conselhos são espaços de inovação político-institucional que possibilitam exercer a democracia participativa, no entanto, enfrentam limitações e desafios em seus funcionamentos. Oliveira (2009) apontou que uma dessas limitações e desafios pode ser verificada quando os conselhos são transformados em mecanismos de legitimação das ações governamentais ou apenas em estruturas formais, com pouca representatividade e sem capacitação dos participantes.

Quanto à composição, o conselho pode ser paritário ou não, o que significa ter ou não o mesmo número de representantes do poder público e da sociedade civil; um conselho paritário buscará equilibrar a participação da sociedade civil junto ao poder público

estabelecendo o mesmo número de representantes para ambos, já um conselho não paritário, buscará fortalecer a representatividade de uma destas parcelas. Os conselhos podem ser, ainda, como os seguintes exemplos: Bipartites (com representantes do poder público e da sociedade civil); Tripartites (com poder público, sociedade civil e representantes de instituições públicas e/ou privadas); ou Quadripartites (com poder público, sociedade civil, profissionais técnicos e representantes de instituições públicas e/ou privadas) (BARROS, 2016).

Quanto à representação, observa-se como os atores não governamentais foram estabelecidos, ou seja, se detém ou não um padrão vinculado para a nomeação dos conselheiros não governamentais que pode ser por meio de eleição ou indicação (BARROS, 2016). Vejamos, os conselheiros governamentais são servidores públicos concursados ou não, que podem ocupar cargos de carreira ou em comissão; já a questão referente à representação dos não governamentais pode se dar através de eleição (interessados se inscrevem para votarem e serem votados no processo de escolha), indicação das entidades vinculadas (entidades, instituições ou associações interessadas nomeiam seus representantes para o conselho), ou simplesmente por indicação política (autoridades do governo estabelecem os que podem participar).

A composição ideal de um conselho deve buscar garantir a pluralidade, com representantes que reflitam a diversidade da sociedade; sendo necessário, ainda, que esses representantes estejam próximos aos sujeitos aos quais representam e mantenham vínculos permanentes com a comunidade. Caso contrário, corre-se o risco de que a representação passe a refletir mais as demandas e anseios individuais do conselheiro do que as demandas do setor ou da região, ou ainda, que se registrem processos de cooptação de lideranças por parte do poder público, esvaziando a participação da sociedade (SANTIAGO, 2016).

Quando a lei ordinária de criação de um conselho institui que os conselheiros devem ser escolhidos via eleição, por exemplo, os cidadãos são chamados a participar do processo de escolha. Assim como salienta Moroni (2011), ao delegar aos conselheiros o poder de representação, os cidadãos podem até acompanhar as reuniões dos conselhos, mas não tem direito a voto.

Em alguns casos, apenas podem se candidatar para o posto de conselheiros membros de grupos institucionalizados, ou então a representação dos atores não governamentais pode ocorrer, também, por indicação das entidades. Nesse caso, conforme destacam Wendhausen *et al* (2006), a representatividade significa que os conselheiros devem atuar de acordo com as demandas do grupo ou entidade que representam. Caso prevaleça a escolha por indicação, ao

invés da eleição, esta não deve ser aleatória, mas deve seguir regras implícitas: como possuir a habilidade para negociar e atuar, conhecer os problemas e entraves da área e setor que se representa, etc. (SERAFIM; SANTOS, 2008). A esse respeito, Oliveira (2009) comenta o fato de que tanto a paridade como a representatividade interferem diretamente na qualidade do processo decisório, determinando a eficácia e efetividade do conselho.

Mesmo com estas diferentes formas de escolha dos conselheiros, deve-se prezar pela publicidade de todos os trâmites legais ao longo do processo e permitir que todos os sujeitos envolvidos tenham direito de participar igualmente. Algumas exigências estabelecidas pelos conselhos para os candidatos ao cargo de conselheiros impossibilitam a participação de determinados membros da sociedade civil nessas instâncias (BEGHIN; JACCOUD; SILVA, 2005). Por exemplo, se a lei que institui determinado conselho estabelece que somente devem participar representantes de entidades ou organizações, os indivíduos não vinculados a estas instituições, mesmo que manifestem interesse e conhecimento sobre o assunto em pauta, não terão acesso ao posto de conselheiro; neste sentido, para Moroni (2011) os critérios de participação podem ser excludentes, pois deixam uma gama de pessoas à parte do processo. Relacionado a este aspecto, Oliveira *et al.* (2010a) comentam que a efetividade dos conselhos gestores está vinculada à sua relação entre diferentes segmentos e o poder local; mas apontam também o fato de que a efetivação do processo participativo se dará com a inclusão de diferentes camadas e sujeitos sociais nestes espaços.

Pesquisadores como Côrtes (2005), Gohn (2006), e Almeida e Tatagiba (2012) enfatizam que não bastam os conselhos serem paritários para minimizar as diferenças de representação dos membros do poder público e da sociedade civil. Enquanto os representantes do poder público exercem a função de conselheiro no período do seu expediente, os membros da sociedade civil exercem a função no contra turno do seu expediente de trabalho, não são remunerados para tal, não contam com acesso a dados e informações e são pouco habituados com as questões administrativas e tecnocráticas; a esses fatos se somam a própria relação com poder, que é mais próxima dos representantes do poder público, e que por isso possuem fontes de informações e dados que majoritariamente não são disponibilizados ou repassados aos representantes da sociedade civil.

Oliveira (2009) destacou a possibilidade de que a participação do representante da sociedade civil seja passiva, ressaltando a dificuldade que os mesmos podem encontrar para identificar e examinar demandas, comunicar decisões, e ainda estar desinformado acerca das responsabilidades e poderes de sua função, além de desconhecer os processos e

procedimentos da administração pública referente à implementação de ações e políticas. Machado (2013) percebeu que quando há pouca divulgação dos assuntos em pauta de debate, a participação dos representantes civis pode ser muito fraca, inclusive causando estranheza, principalmente se for um contexto em que o discurso tecnocrata, com a utilização de muitos termos específicos, pode se tornar um grande obstáculo interno, impedindo a potencialização da participação. Assim o autor destaca que em contextos como estes a influência dos técnicos representantes do executivo municipal pode ser muito grande (MACHADO, 2013), cenário este que pode intimidar a participação, impedindo que questionamentos sejam feitos, inclusive no sentido de se buscar uma maior compreensão dos assuntos por parte dos representantes da sociedade civil.

Barros (2016) afirma que a participação dos cidadãos e da sociedade civil fortalece o papel dos conselhos, enquanto instâncias de mediação entre Estado e sociedade civil, dando legitimidade e melhorando a representação exercida pelos conselheiros; de forma que os conselhos devem assegurar a participação de qualquer cidadão nas reuniões. Para a autora, enquanto instâncias que possibilitam o exercício da democracia participativa, os conselhos trazem uma nova forma de representação, consonante ao exercício direto da cidadania.

O exercício do papel dos conselhos dependerá do compromisso do poder público para com os conselhos e da sua legitimidade no âmbito da sociedade civil. Allebrandt (2003) aponta que as leis orgânicas permitem a administração pública municipal incorporar instrumentos de participação, mas que além destas, deve haver outros instrumentos legais que orientem na atuação destes instrumentos. Como afirma Miranda *et al* (2009) o conselho não pode atuar sem a observância da lei e dos princípios que disciplinam a administração pública; a legitimidade que lhe confere compromisso junto ao poder público é estabelecida legalmente, compreendendo um corpo legislativo através do qual se determina a forma de atuação e a função do conselho. O fato de que a realidade formal é decorrente de uma imposição legal também é corroborado por Machado (2013), e acrescenta que além do reconhecimento por parte do governo, os membros da sociedade civil que irão tomar parte, também devem levar em conta a legitimidade dessa legislação.

Para que as atribuições dos conselhos de políticas públicas sejam cumpridas, é necessário o reconhecimento da importância destes órgãos pelo governo, para que os mesmos possam desempenhar suas funções, como por exemplo: atuar na elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, planos de ação, programas e projetos das secretarias; discutir

e avaliar relatórios, planos de aplicação de recursos, prestação de contas; verificar a transparência nos gastos públicos, etc. (BARROS, 2016).

Barros (2016) afirma que por serem interlocutores das demandas sociais, os conselheiros exercem uma função de relevância social, e o pleno exercício de seus mandatos deve ser respeitado pelo poder público e pela sociedade civil. Desta forma, os conselheiros devem ter consciência de que ocupam um lugar público, e são representantes legais dos diversos segmentos sociais. Miranda *et al* (2009) acrescenta que apesar de existir vários tipos de conselhos, que variam de acordo com suas atribuições, os mesmos representam o compartilhamento de responsabilidade do Estado com a sociedade civil, assim o papel desses conselhos deve ser entendido como central, pois legitimam representantes da sociedade para participar do desenvolvimento das políticas públicas. A importância de se ter consciência do lugar ocupado, também é corroborada por Machado (2013), que comenta se tratar da ocupação de espaços decisórios não tradicionais por parte da sociedade civil.

A consciência de que ocupam um lugar público e representativo, deve se dar, como aponta Allebrandt (2001), pelo fato de que as questões decididas nos conselhos, afetam entidades, grupos, enfim, a sociedade, e compreendem possíveis soluções para problemas e questões públicas. É neste lugar público, que o conselheiro pode emitir sua opinião, defender seus argumentos, negociar, aderir a outras posições ou então se deixar ser influenciado, o que de acordo com Abers e Keck (2002) pode ter impacto direto nas políticas públicas. Diante deste contexto de responsabilidades públicas, Barros (2016) salienta que a função de conselheiro de políticas públicas não é remunerada; e que os mandatos, geralmente de dois anos, podem ser prorrogáveis por mais dois, sendo que ao longo deste período os conselheiros devem manter e renovar os mecanismos de diálogo e informação junto aos segmentos sociais por eles representados.

Para Barros (2016) os conselheiros devem ajudar na criação de canais de divulgação das ações estabelecidas pelos conselhos, para que diferentes segmentos da sociedade tenham acesso às informações; consequentemente ampliando a conscientização sobre a importância dos conselhos municipais na formulação de políticas e favorecendo a transparência e controle social da gestão pública. Para Wendhausen *et al.* (2006), a divulgação das reuniões e decisões, em geral, é feita de forma aleatória, ficando na responsabilidade individual de conselheiros que possuem algum tipo de vínculo com a mídia local ou de acordo com a necessidade da administração pública. Desta forma, os autores inferem a importância que deve ser dada à visibilidade destes órgãos, a qual pode interferir na possibilidade que a população os conheça

e os legitime enquanto canal de demandas populares (WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006). A divulgação das atividades e atuação do conselho estabelece conexões entre a instituição e seu entorno, o que segundo Almeida e Tatagiba (2012) fortalece seu poder e sua capacidade de funcionar como instância de democratização da política pública, daí a importância para que todos os membros se engajem na divulgação.

Barros (2016) indica que os conselheiros precisam ter compromisso com a função que exercem, ampliando conhecimentos e capacidade crítica para analisar as matérias e assuntos em discussão; além disso, devem agir com independência e coerência nos processos de tomada de decisão, sem deixar de expor seus posicionamentos. E acrescenta que por ser um espaço de debate, deve-se desenvolver o exercício da escuta ativa e do diálogo entre seus pares. A ideia de que os conselhos são vistos como instrumentos-chave para a promoção do diálogo também é corroborada por Oliveira (2009), enfatizando a aproximação entre sociedade e Estado. Para que esse diálogo se efetive, portanto, é necessário que tanto os próprios representantes da sociedade civil, como os membros do poder público, tenham consciência da necessidade de que os conselheiros sejam capacitados. Embora a capacitação para assumir as funções seja ainda restrita, se realizada com foco na instrução e na compreensão das linguagens técnicas setoriais, tem o potencial de qualificar a participação e torná-la mais consciente, qualificando o processo decisório e deliberativo (FONSECA; BURSZTYN; MAGALHÃES, 2012; WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006).

Ao poder público, segundo Calabre (2013), cabe, também, cumprir dois papéis fundamentais para o funcionamento dos conselhos: o primeiro é o de fornecer as condições necessárias para o funcionamento do conselho como, por exemplo, garantindo o lugar para a realização das reuniões, a realização de trâmites burocráticos, a convocação das reuniões, a organização de documentos e a disponibilização de informações qualificadas e claras para os conselheiros. O segundo é assegurar a igualdade nas condições de participação, promovendo a capacitação permanente dos conselheiros para que estes estejam familiarizados com as regras e a legislação da área, e também tenham compreensão do papel que desempenham como conselheiros.

Quanto às responsabilidades dos conselheiros, em especial aos representantes da sociedade civil, Miranda *et al.* (2009) apontam que estes devem ter uma conduta impessoal, eficiente, legal e pública, participando das reuniões e demais atividades, de forma a desempenharem suas funções obedecendo às normas e atuando sempre em sintonia com a instituição e sua área, e mantendo-se sempre atualizado para então contribuir efetivamente.

Barros (2016) identifica que a efetividade das ações dos conselhos e conselheiros na construção ativa das políticas públicas pode enfrentar obstáculos. Moreira (2017) destacou o fato de que muitos gestores tomam decisões e iniciativas sozinhos, e somente convocam os conselhos para solicitar a ratificação da instituição através dos sujeitos envolvidos, o que pode gerar um sentimento de apenas cumprir o que lhe é solicitado, ou de se adequar a uma necessidade burocrática. Nesse sentido, dentre os obstáculos que impedem que os conselhos cumpram suas finalidades, Oliveira (2009) ressaltou o descompasso da descentralização com estruturas que ainda possuem uma cultura política com traços autoritários, clientelistas e patrimonialistas, que reforçam a resistência do governo em partilhar o poder decisório. Essas posturas por parte do poder público impedem que o conselho efetive seu potencial deliberativo, fazendo do mesmo apenas uma instituição burocrática utilizada para referendar decisões já previamente tomadas.

O potencial dos conselhos municipais é caracterizado por Machado (2013), como algo que em alguns contextos pode não ter se desenvolvido, encontrando como principais limitações: a não garantia de procedimentos democráticos; a não promoção da cidadania deliberativa; e a não compreensão das especificidades da participação e seu estímulo. Allebrandt (2001) analisou que quando os conselhos não se constituem como órgãos que interferem de forma concreta na condução das políticas sociais, caracterizam-se como legitimadores de um discurso de participação e cidadania que não é coerente com a prática. Oliveira (2009) evidencia que a institucionalização não é garantia de um novo padrão de relações entre sociedade e Estado, mas que ela pode aumentar as evidências do formalismo na esfera política brasileira, onde a norma, o discurso e a prática são desarticulados.

Neste contexto, Côrtes (2005), Gohn (2006) e Almeida e Tatagiba (2012) elencam alguns dos problemas mais relevantes que dificultam a plena atuação dos conselhos e dos conselheiros, tais como: 1) A baixa capacidade deliberativa dos conselhos; 2) A falta de hábito da sociedade brasileira de participar de instâncias deliberativas da gestão pública; 3) O desconhecimento da população das potencialidades e possíveis contribuições dos conselhos para o exercício da cidadania plena; 4) A utilização, por parte de setores da sociedade organizada, dos conselhos como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos e interesses particulares; 5) A falta de capacitação dos conselheiros para atuarem com questões referentes à gestão pública e de ações coordenadas entre diversos conselhos; 6) A discrepância do poder de representação entre os membros do poder público e da sociedade civil. Esses apontamentos alinham-se, de forma mais concisa, com o que Oliveira (2009)

estabelece como duplo desafio dos conselhos, sendo: 1º) viabilizar políticas públicas orientando e fiscalizando condutas de governo e; 2º) ampliar qualitativamente a participação, por meio do diálogo e da integração de atores plurais.

É fundamental que os conselheiros precisam conhecer a política pública de que tratam os conselhos que representam e quais são os parâmetros que alicerçam a gestão pública nas diversas esferas de poder (BARROS, 2016). A esse respeito, Machado (2013) destaca que ainda falta uma visão, por parte do poder executivo, de que os conselhos são “parceiros” na construção de políticas públicas e que, portanto, deve-se buscar medidas de fortalecimento destes instrumentos de efetivação da democracia participativa. Desta forma, capacitar os conselheiros para assumir a função é uma estratégia fundamental para se alcançar a efetividade destas instituições (WENHAUSEN *et al.*, 2006). A capacitação permitirá, ainda, que os conselheiros contribuam com sugestões para o bom desempenho e funcionamento dos conselhos aprimorando sua atuação. Barros salienta que uma das funções dos conselheiros é a definição da agenda como forma de criar estratégias e mecanismos para desempenharem suas atribuições, estabelecerem prioridades e definirem um plano de ação, funções que são aprimoradas com a capacitação oferecida pelo poder público.

Para sanar discrepâncias de representatividade e paridade entre conselheiros do poder público e da sociedade civil, não se deve visar apenas à igualdade numérica, mas também a igualdade no acesso à informação e disponibilidade para se debruçar sobre as questões em debate. Promover cursos e palestras de capacitação é fundamental para efetivar a participação, Fonseca *et al.* (2012) enfatiza que conhecimentos especializados podem gerar relações assimétricas de poder, favorecendo o domínio deliberativo por setores mais capacitados. O esvaziamento do elemento técnico nas deliberações, segundo os autores, prejudicaria a qualidade dos atos e das ações, e nesse sentido é fundamental capacitar os conselheiros, evitando uma tendência à despolitização do papel dos conselhos gestores. A capacitação apresenta a possibilidade de que um conselheiro, com menor grau de escolaridade ou de formação específica possa participar de maneira informada e qualificada (FONSECA *et al.*, 2012). É necessário qualificar e possibilitar aos conselheiros da sociedade civil, o acesso às informações e conhecimentos acerca do funcionamento das estruturas estatais (BARROS, 2016). Assim, eles estarão aptos a intervirem de forma mais ativa na gestão das políticas públicas. Por isso, a importância dos cursos de capacitação serem ofertados tanto para os representantes do poder público como para os membros da sociedade civil.

Para Gohn (2006), a falta de uma tradição em organizações associativas, alinhada a uma trajetória autoritária das instituições públicas faz com que, em algumas localidades, os conselhos figurem apenas em uma realidade jurídico-formal. Muitas vezes, são apenas instrumentos para legitimar a autoridade dos prefeitos e da elite local, pois não atuam como mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2006). Nestes casos, conforme observa Oliveira (2009), existe o risco de que a participação seja gerencial, sobrepondo-se à participação política, o que pode acontecer quando o poder local age estrategicamente para não partilhar o poder, não considerando os conselhos como relevantes, aproveitando-se ainda mais caso os conselheiros desconheçam as rotinas da administração pública.

Para Allebrandt (2001) a construção da participação da sociedade civil na produção das políticas públicas compreende um processo de descentralização, sendo os conselhos municipais concebidos neste contexto para incorporar de forma efetiva a participação da sociedade civil na gestão pública. Destarte, os conselhos surgem por uma exigência legal devido ao processo de descentralização das políticas públicas, mas se apresentam idealmente como elementos de ligação entre a sociedade civil e o Estado, tendo como responsabilidades orientar, definir, e acompanhar a implementação das políticas. Assim, as formas de participação concretizam-se, também, através dos conselhos gestores municipais (ALLEBRANDT, 2001; SOARES; CACCIA-BAVA, 1998).

Após discutir o conceito de conselho gestor, atentando para suas características formais bem como suas formas de atuação, tendo em vista que a presente pesquisa tem por objeto um conselho gestor municipal da área cultural, em específico do patrimônio histórico cultural, faz-se pertinente identificar a trajetória e atuação dos conselhos desta área. Desse modo, o próximo tópico tem por objetivo ampliar a compreensão e entendimento da atuação dos conselhos cuja atuação está voltada para a área das políticas públicas culturais; identificando, portanto, as especificidades destas instituições e sua temática.

### **2.2.2 Conselhos de cultura e políticas culturais**

A área da cultura apresenta um histórico de atuação de conselhos gestores no âmbito federal e estadual; contudo, a atuação de conselhos gestores municipais na área da cultura é recente, de forma que estas experiências datam do período da redemocratização pós Ditadura

Civil-Militar. Nesse sentido, a atuação destes conselhos, seu impacto nas políticas, bem como a atuação dos mesmos serão identificados e discutidos neste tópico.

Na área da cultura, o país teve sua primeira experiência de conselho ainda na década de 1930, com o Conselho Nacional de Cultura (CNC). O governo de Getúlio Vargas criou o CNC como um órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, cuja função era coordenar as atividades ligadas à cultura. De acordo com o Decreto-Lei nº 526 de 1º de julho de 1938, que criou o CNC, as atividades ligadas à cultura eram produção filosófica, científica e literária; cultivo das artes, conservação do patrimônio; difusão cultural; propaganda patriótica; educação cívica e física (CALABRE, 2013).

Posteriormente, em 24 de novembro de 1966, através do Decreto-Lei nº 74, foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC) em substituição ao CNC. O CFC era constituído por 24 membros nomeados, por seis anos, pelo Presidente da República; e para a escolha dos membros se levava em consideração a necessidade de neles serem devidamente representadas diversas artes, letras e ciências humanas. A lei estabelecia que os conselheiros, além de proeminência nacional, deveriam possuir notório saber em suas áreas correspondentes. Segundo Calabre (2013) esse modelo de nomeação foi replicado pelos conselhos estaduais e municipais até os anos 2000. O principal objetivo do CFC era a institucionalização da cultura na administração pública, defendendo a criação de secretaria e conselhos de cultura a nível estadual. Faz-se pertinente, na presente pesquisa, pontuar essas características destes conselhos culturais, o que possibilita, por exemplo, identificar se estes exerceram influência na formação dos conselhos gestores municipais, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990<sup>4</sup>, como por exemplo, a valorização do notório saber em detrimento da representatividade dos membros.

Ambos os conselhos (CNC e CFC), tinham seus integrantes indicados pelo governo e trabalhavam com visões mais restritas de cultura, sendo compostos basicamente por representantes das artes; do patrimônio histórico e da produção intelectual e científica. Na década de 1960, começaram a surgir também os primeiros conselhos estaduais e municipais na área, porém, tratava-se de conselhos temáticos (geralmente formados por especialistas e/ou notáveis em determinadas áreas) sem vinculação a um sistema ou uma legislação nacional. A

---

<sup>4</sup> Destaca-se esse período especialmente no Estado de Minas Gerais, sendo o período imediatamente posterior à criação da chamada Lei Robin Hood, que será abordada adiante. Contudo, adianta-se que esta lei fomentou a criação de conselhos gestores municipais nos municípios mineiros em diversas áreas, sendo uma delas a preservação do patrimônio histórico-cultural.

função deliberativa nesses conselhos ainda era rara, bem como a participação da sociedade (CALABRE, 2013).

O Estado de Minas Gerais foi o pioneiro ao criar uma política de descentralização da gestão cultural envolvendo a criação de conselhos gestores municipais. Em 1995 foi promulgada a lei conhecida como Robin Hood, que estabelece critérios para o repasse do ICMS aos municípios, tendo como um dos critérios uma política cultural voltada para a preservação do patrimônio histórico local (OLIVEIRA, 2017). Ao adotar o pressuposto de que o patrimônio histórico-cultural corresponde a uma parcela específica do conceito amplo de cultura; representando bens materiais e imateriais de importância histórica e cultural de uma determinada região, e que adquirem valor único além de representatividade simbólica; o Estado de Minas Gerais estabeleceu que só teria acesso a determinada parcela do repasse do ICMS, municípios que criassem e operacionalizassem conselhos gestores voltados à políticas públicas de preservação e promoção do patrimônio histórico-cultural.

As decisões sobre a proteção dos bens culturais são tomadas na esfera municipal, pois o município regula a ocupação de seu território. Assim, cada localidade deve elaborar suas próprias políticas públicas de proteção e promoção patrimoniais, por meio de uma dinâmica que deve ser permeada pela participação, que é institucionalizada por meio dos conselhos gestores municipais. A atuação dos conselhos municipais do patrimônio cultural podem enfrentar conflitos de interesses entre público e privado quando enfrentam questões referentes à proteção de bens culturais. Por isso é fundamental que os conselheiros interajam não somente com o poder público, mas com os segmentos sociais ligados à preservação histórico-cultural (OLIVEIRA, 2009).

Neste contexto, conforme aponta Rodrigues (2009), o centro do sistema municipal de preservação do patrimônio cultural é o conselho, que deve ter funções consultivas e deliberativas. Muito mais do que escolher bens a serem preservados, aprovar tombamentos e registros, além de apoiar atividades administrativas; segundo o autor os conselhos devem participar da definição de políticas que tornem efetiva a proteção do patrimônio. E sendo integrado por representantes do poder público e da sociedade civil, suas reuniões devem ser públicas e seu conteúdo deve respeitar o princípio de publicidade (RODRIGUES, 2009). Miranda *et al* (2009) defendem que os conselhos de patrimônio cultural devem ter, além da composição paritária, a competência de deliberar sobre diretrizes, políticas, atos protetivos e outras medidas referentes à defesa e preservação patrimonial no município. Nesse contexto, é função dos conselhos: propor e acompanhar ações de proteção e valorização dos bens

culturais; receber e analisar propostas de proteção; emitir pareceres e licenças; analisar estudos prévios; permitir o acesso de interessados a determinadas documentações; e, elaborar e aprovar seu regimento interno. Oliveira (2017) acrescenta que os conselhos municipais do patrimônio cultural têm nas reuniões plenárias o momento em que decidem suas principais questões. Mas que a atuação dos conselheiros não resume somente às reuniões, indo de discussões entre os membros à elaboração de pareceres e análise de relatórios técnicos e processos acerca do patrimônio local.

Quanto à preservação do patrimônio cultural, o tombamento, o registro e o inventário, enquanto instrumentos de proteção representam a efetivação da atuação dos conselhos municipais paritários. Para Arroyo (2009) estes conselhos compreendem importantes instâncias de participação da sociedade para a valorização de aspectos cotidianos das cidades, como suas formas de expressão, memória e identidade. Neste contexto, Calabre (2013) acrescenta que a composição do conselho é determinada de acordo com critérios que respondem às necessidades e características locais. Assim, quanto mais intenso for o vínculo do conselho com a sociedade, maiores serão os avanços obtidos tanto na conscientização da preservação cultural como o alcance das políticas públicas.

As instâncias colegiadas como os conselhos são fundamentais para refletir a diversidade de atores sociais que constituem uma sociedade; e os conselhos não lidam somente com manuais, conceitos, normas rígidas, ou com a definição do que seja passível de ser institucionalizado como patrimônio. Existe uma dinâmica que rege a atuação dos conselhos de patrimônio, e refere-se à noção do seu real papel (OLIVEIRA, 2017). As políticas de preservação e promoção do patrimônio cultural não devem apenas servir para proteger e promover uma memória definida unilateralmente, o que poderia reforçar certa visão de mundo ou aprofundar distorções acerca da memória local. Neste ponto, a gestão compartilhada dos conselhos de patrimônio ganha destaque, pois estes devem atuar de modo a criar critérios para a promoção da memória local sem o caráter excludente (OLIVEIRA, 2017).

O CNC e o CFC compreenderam um modelo de conselhos de cultura que predominou ao longo do século XX, e embora a Constituição Federal de 1988 tenha provocado transformações no que diz respeito à participação social em áreas como saúde, educação e assistência social, na cultura ela não estabeleceu nenhuma obrigatoriedade que levasse estados e municípios a transformarem seus conselhos de cultural em conselhos gestores de políticas

públicas<sup>5</sup>. Em 2012, com a aprovação da Emenda Constitucional que instituiu o Sistema Nacional de Cultura (SNC), estados e municípios passaram a contar com uma legislação federal que estabeleceu a necessidade de criação de conselhos de política cultural, com atribuições deliberativas e fiscalizadoras, eleição democrática de membros e composição paritária e plural, refletindo a diversidade cultural da sociedade (SANTIAGO, 2016).

Quanto aos conselhos de cultura, o grande salto ocorreu no nível federal, conforme apontaram Barros e Oliveira Júnior (2019), e com a realização de inúmeras conferências, a implementação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) rompeu com o histórico dos conselhos e fóruns como lugar de notáveis, como o CNC e o CFC. O Sistema Nacional de Cultura (SNC) determinou a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC), que estabeleceu como responsabilidade da União estimular as demais esferas a implantar seus sistemas, conselhos e planos de cultura. Em sequência houve avanços significativos na estruturação do campo, de forma que estados e municípios implementaram estruturas para a administração da cultura, com destaque para os conselhos municipais com representatividade da sociedade civil, além de diretrizes consolidadas em planos estratégicos. Os conselhos de políticas culturais são importantes ferramentas de fortalecimento da participação em diferentes níveis de governo, e o processo de reestruturação do campo cultural no país, assim como a reconfiguração do CNPC foram elementos essenciais para tanto (BARROS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2019).

O SNC consiste num esforço para reconfigurar a ação do estado e da sociedade no setor cultural, buscando superar a falta de participação popular que marca as políticas públicas no setor. O SNC prevê a realização de fóruns territoriais, temáticos e setoriais visando aprimorar o diálogo, conciliando vontade política com metodologias efetivas de mobilização e

---

<sup>5</sup> Vejamos os exemplos supracitados e suas especificidades no texto constitucional: Art. 194 – A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo Único – Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. Art. 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III – participação da comunidade. Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei. 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: (EC nº 42/2003) §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.

de construção de pautas e prioridades coletivas. Nesse contexto, os conselhos são instrumentos de pactuação política e de planejamento, através dos quais se procura efetivar o desenvolvimento de políticas públicas de cultura com cooperação, acompanhamento e avaliação de seu desenvolvimento (BARROS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2019).

Assim, a principal finalidade dos conselhos de política cultural, de acordo com o Ministério da Cultura (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011, p. 46) é atuar na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas públicas de cultura, tendo como competências:

[...] propor e aprovar, a partir das orientações aprovadas nas conferências, as diretrizes gerais dos planos de cultura no âmbito das respectivas esferas de atuação; acompanhar a execução dos respectivos planos de cultura; apreciar e aprovar as diretrizes dos fundos de cultura no âmbito das respectivas esferas de competência; manifestar-se sobre a aplicação de recursos provenientes de transferências entre os entes da federação, em especial os repasses de fundos federais; fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos em decorrência das transferências federativas; acompanhar o cumprimento das diretrizes e instrumentos de financiamento da cultura. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2011, p. 46).

De acordo com o Ministério da Cultura, o funcionamento dos Conselhos de Política Cultural deve ser definido por um Regimento Interno, publicado por meio de Decreto (BRASIL, 2021). Conforme destaca Calabre (2013) os municípios possuem autonomia para elaborar as leis de criação dos conselhos, de forma que o ordenamento destes é determinado por seu regimento interno, previsto também na lei de criação. Desta forma, cabe aos conselheiros aprovarem o regimento interno do conselho, o que não se aplica somente aos conselhos de políticas culturais, mas aos demais conselhos da área cultural e das outras áreas, como educação, turismo, saúde, etc. (CALABRE, 2013). O Regimento é o documento que determina como será organizada a mesa diretora dos trabalhos, como ela é composta (membros e atribuições de cada um), qual o quórum mínimo para as deliberações, a periodicidade e a forma de convocação das reuniões e encontros extraordinários, as formas de votações (por consenso, por maioria simples, maioria absoluta, etc.), as possibilidades de interposição de recursos, etc. (CALABRE, 2013).

Em geral, os Conselhos deliberam por meio de reuniões plenárias (instância máxima), câmaras ou comissões técnicas ou temáticas (permanentes) e grupos de trabalho (temporários). No regimento interno devem estar previstas as competências de cada um desses instrumentos, bem como as formas de deliberação da plenária e o fluxo de trabalho,

abordando questões como a verificação de presença, leitura, votação e aprovação das atas, discussão e votação das matérias, emendas ou diligências (CALABRE, 2013).

Embora os Conselhos de Políticas Culturais sigam as diretrizes federais estabelecidas pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC), a composição e as atribuições dos conselhos apresentam variações de acordo com as características e necessidades de cada estado e município (SANTIAGO, 2016). De acordo com o Ministério da Cultura (2011), os conselhos terão suas normas de funcionamento definidas em regimentos próprios, aprovadas pelo respectivo conselho, sendo assegurada aos entes federados plena autonomia na definição da organização interna dos seus conselhos. Desta forma, baseado em seu diagnóstico cultural bem como as características locais sócio-culturais. Neste sentido, em que pode haver especificidades locais quanto à atuação de cada conselho, Craveiro (2016) destaca a necessidade de ampliar os instrumentos de comunicação para dar visibilidade ao trabalho desenvolvido na localidade, além de buscar garantir condições iguais de participação entre membros do poder público e da sociedade civil. O nivelamento das condições de participação pode ser alcançado com ações de formação e capacitação, tendo em vista que a função de conselheiro não possui remuneração e os cidadãos possuem outras atividades como prioridade.

Analisando a implantação no SNC, Barros & Júnior (2019) verificam que houve ciclos de avanços e outros de estagnação, pois o grau de estruturação entre os entes federados é desigual, tendo como parâmetros para tal aferição a implantação dos conselhos, fóruns e os planos locais. E mesmo considerando que todos os governos estaduais e muitos municípios aderiram ao Sistema, poucos entes federados instituíram todos os componentes e elementos. Segundo os autores, os maiores desafios para o desenvolvimento do arranjo institucional da cultura estão no nível municipal, como o discurso da escassez e da dificuldade que ressalta a falta de pessoal qualificado, as restrições orçamentárias, os marcos legais limitantes e as estruturas organizacionais desajustas. A implantação das políticas públicas de cultura depende de um ambiente institucional positivo quanto ao uso e difusão das práticas de gestão; tampouco, as forças políticas que assumiram o poder após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, não assumem a participação popular ou a racionalização da administração pública da cultura como agenda (BARROS; OLIVEIRA JÚNIOR, 2019).

Discutidos o conceito de conselho gestor, a partir de uma perspectiva histórica que resgatou os principais marcos recentes de sua atuação no cenário político-social brasileiro, bem como o apontamento de suas características essenciais e formas de atuação; conclui-se

que os conselhos possuem enorme potencial democrático e pedagógico quanto ao exercício da participação. No entanto, este potencial, sua valorização e difusão dependem, em grande medida, do estudo, compreensão e análise de suas experiências, contradições, limitações e potencialidades.

Em suma, o Conselho constitui uma instituição valiosa para o avanço democrático, pois articula atores públicos e privados através do diálogo e negociação. No entanto, sua atuação compreende um processo permeado por contradições e ambiguidades. O diagnóstico da atuação do COMPAC, detalhada na Seção 4, foi orientada para o alcance dos objetivos propostos nesta pesquisa; para tanto, as informações foram obtidas através da análise documental, análise de conteúdo, entrevistas e observação participante nas reuniões. Na Seção a seguir discutem-se os procedimentos metodológicos, apresentando sua natureza, suas etapas e técnicas utilizadas na obtenção e tratamento de informações.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos desta dissertação serão apresentados nesta seção, que irá discutir: a) a natureza da pesquisa e suas etapas; b) a seleção de informantes e o levantamento de dados e c) os instrumentos de organização e análise de informações. Para tanto, tem-se em vista os propósitos da investigação e a busca pela formulação de respostas coerentes para o problema e objetivos de pesquisa propostos.

Está seção inicial apresenta considerações acerca da relação pesquisador-objeto; em seguida, a fenomenologia é apresentada enquanto postura epistemológica adotada; posteriormente é descrita a natureza da pesquisa com o detalhamento dos métodos escolhidos; e, por fim, é descrita a forma como os métodos, os materiais e procedimentos foram desenvolvidos na realização do trabalho.

Inicialmente, faz-se pertinente comentar a relação do pesquisador com o objeto, apontando como surgiu o problema inicial de pesquisa, para tanto, tomarei a liberdade de mencionar esta experiência de forma mais pessoal. Em maio de 2016 assumi o cargo de Historiador na Secretária de Cultura, Esporte, Turismo e Lazer da Prefeitura Municipal da Campanha/MG, momento a partir do qual fui nomeado conselheiro representante do poder público no COMPAC. A partir de 2017, fui designado para a função de Secretário do Conselho. E ao participar de capacitações on-line e presenciais ofertadas a todos os conselheiros, minha compreensão foi ampliada, fazendo-me perceber que me encontrava inserido em um possível e precioso objeto de pesquisa.

A partir de 2019 me vi como pesquisador de um objeto no qual me encontrava inserido, e senti a necessidade de diferenciar minha participação *casual* da *científica*; pois além de desempenhar uma função no COMPAC, me via imbuído de obter dados confiáveis a fim de conhecer os fatos em sua dimensão mais complexa. Assim, mais do que os métodos de pesquisa que serão descritos a seguir, iniciou-se uma observação participante, em razão do contato direto e prolongado com os demais atores e o contexto cultural, fazendo do próprio investigador um instrumento de pesquisa. De 2019 em diante a participação se deu de forma mais sistemática, procurando desenvolver um senso de consciência, refletindo não somente o que estava sendo vivenciado, mas também o que já havia sido vivido, através da memória e experiência de uma observação participante não estruturada.

O dilema ético que envolve meu papel institucional e a influência sobre o comportamento, ações e decisões dos pesquisados foi superado com certa tranquilidade, à

medida que minha condição de pesquisador não afetou, ao menos de maneira perceptível, a participação dos demais. Já o dilema referente à crítica dos procedimentos metodológicos foi mais incisivo, colocando sempre em questão a objetividade da pesquisa, fazendo-me perceber que a busca em me manter emocionalmente distante do objeto e analisá-lo somente por aspectos técnicos faria perder a profundidade de entendimento necessária para o desenvolvimento dos objetivos estabelecidos. Tendo a consciência de que a ciência não é uma prática neutra, mas social, com crenças e expectativas que influenciam a compreensão da realidade e dos fenômenos; foi realizado um esforço no sentido de evitar que meus anseios pessoais interferissem na obtenção, compreensão e análise dos dados; mantendo o objetivo de estudar e valorizar a participação democrática.

Desta forma, tendo em vista a relação entre pesquisador e objeto, optou-se por adotar uma ótica fenomenológica de estudo enquanto Filosofia da Ciência. Ao adotar tal postura científica e filosófica, tem-se por hipótese alcançar uma compreensão mais completa e aprofundada do fenômeno investigado, entendendo que os indivíduos constroem o mundo social de forma complexa, tendo como pressuposto que as relações entre os sujeitos sociais e os procedimentos de gestão do patrimônio cultural se desenvolvem e se apresentam de forma estritamente relacionada. Adiante, seguem-se apontamentos referentes à postura fenomenológica, e posteriormente os métodos de obtenção e tratamento de dados pormenorizadamente descritos.

### 3.1 FENOMENOLOGIA E FILOSOFIA DA CIÊNCIA

No século XX, ao propor a investigação da relação entre o conhecimento e a consciência, Edmund Husserl fundou a fenomenologia, dando destaque para a intencionalidade, tanto do conhecimento como da consciência. Nesse sentido, a intencionalidade representa a identificação e a busca pela compreensão de um determinado fenômeno; que na presente pesquisa se trata da participação na proteção do patrimônio histórico-cultural a partir da atuação de um conselho gestor municipal de políticas públicas. O fenômeno pesquisado inclui a relação de sujeitos sociais, e como o domínio da pesquisa envolve sujeitos e vida social, a metodologia se relaciona não somente com definições teóricas e métodos, mas também com a adoção de uma postura filosófica. Assim, busca-se uma cultura filosófica como ponto de partida para as investigações; desta forma, na sequência,

será desenvolvida uma reflexão, bem como o detalhamento de como a epistemologia, tomada como Filosofia da Ciência, pode auxiliar e potencializar a relação pesquisador-objeto.

Segundo Husserl (1958) produzir ciência acerca dos fenômenos sociais não significa estabelecer sistemas de verdades imutáveis, mas buscar de forma racional um conhecimento que seja cientificamente válido sobre o fenômeno, um conhecimento justificado e obtido através de métodos científicos de obtenção de dados e análise de informações. Desta forma, a concepção fenomenológica pode ser aliada aos procedimentos metodológicos da pesquisa, destacando e orientando para a percepção de informações relevantes no levantamento, processamento e interpretação de informações; como procurar ter sempre em mente a herança sócio-cultural da comunidade e sua influência na participação e gestão do patrimônio local. Nesse contexto, as práticas socioculturais nascem e se desenvolvem por meio da linguagem/comunicação, que evidencia seus sentidos e interpretações, que permitem compreender as relações dos sujeitos em suas interações.

Para a fenomenologia, os fenômenos são objetos de atos intencionais, que podem ser apreendidos por meio de atos de percepção. E para Siane *et al.*(2016) a percepção que se tem de um objeto que se torna visível à consciência inclui todas as formas de estar consciente de algo. O fenômeno compreende um aspecto que permite situar o que se deseja conhecer no mundo, de forma que qualquer fenômeno representa um ponto de partida para uma investigação. No entanto, nenhuma pesquisa projeta-se do vácuo, um problema de pesquisa ou um método necessita sempre de um contato prévio, através do qual o pesquisador define o contexto e o fenômeno a ser investigado. Nesse sentido, o problema expressa uma insatisfação do pesquisador em relação aquilo que ele pensa saber sobre algo, e que o leva a buscar a essência do fenômeno. Destarte, o fenômeno também é familiar ao pesquisador, pois de alguma forma integra sua realidade vivida, e embora essa familiaridade não constitua conhecimento, representa o ponto de partida para a pesquisa (SIANE *et al.*, 2016).

Conforme sugere Schutz (1979) a compreensão de determinado fenômeno deve se dar de forma racional, buscando identificar o contexto e seus significados que configuram as razões das ações humanas atentando para suas motivações. Assim, as motivações para as ações e decisões dos indivíduos devem ser entendidas a partir da busca pela compreensão de seus interesses numa determinada situação. Desta forma, levar em consideração as interconexões recíprocas dos fenômenos sociais permite ter uma noção mais ampla da história do objeto e dos momentos sociais estudados.

A fenomenologia de Schutz compreende que é através da interatividade que os indivíduos se comunicam e que, portanto, produzem relações sociais e evidências possíveis de serem analisadas enquanto objeto de pesquisa. Nesse sentido, a comunicação se dá através do emprego de signos e seus significados, através dos quais sujeitos, grupos e instituições reconhecem elementos integrantes e constituintes do seu mundo de vida, de sua própria historicidade. Investigar o objeto de pesquisa através de suas evidências, tendo como pressuposto que a comunicação e os símbolos utilizados fazem constantes referências ao tempo e espaço em que estão inseridos, além de serem determinados pelas condições históricas, será de fundamental importância para uma compreensão mais ampla dos sujeitos envolvidos.

Adotando a fenomenologia como um conjunto de ideias filosóficas que orienta o desenvolvimento dos diferentes métodos de pesquisa, além do tratamento das informações obtidas, adota-se como pressuposto que o objeto de pesquisa é formado pela interatividade de muitos indivíduos, caracterizada por complexas redes de relacionamentos sociais. Conforme destaca Schutz (1979), é fundamental ter como pressuposto que as experiências analisadas se desenvolvem num ambiente de comunicação comum compartilhado pelos indivíduos envolvidos, o que permite suas compreensões, consentimentos e discordâncias; e que cada um vivencia tais situações de acordo com as próprias experiências de vida; ou seja, de acordo com as formas que se relaciona com a realidade à sua volta. Nesse sentido, deve-se levar em conta que no processo de comunicação, e os termos utilizados manifestam conceitos que interpretam a realidade; esta que por sua vez é rica, diversa e apresenta diferentes aspectos (CORREA, 2013).

Correa (2013) salienta que uma postura metodológica fundamental que deve ser adotada pelo investigador, inclusive apontada por Schutz, é o fato de que o pesquisador não pode pressupor os comportamentos dos sujeitos que observa com base na sua própria visão da realidade, mas sim compreender e discutir o sentido orientador das ações dos outros. Neste aspecto, Silveira *et al.*(2012) acrescenta que cada um vê a realidade de acordo com sua perspectiva, com seus valores, sua própria história e experiência. Desta forma, a *epoché*, enquanto suspensão de julgamento é adotada como um princípio metodológico, excepcionalmente quanto à análise do conteúdo das entrevistas e ao processamento das informações obtidas através da observação participante. Desta forma, deve o pesquisador ter todo o cuidado para que a investigação não perca seu caráter qualitativo e interpretativo, e que sua visão de mundo não afete a visão dos entrevistados e observados. Nesse sentido a

pesquisa necessita de certo estranhamento na relação entre pesquisador e objeto investigado; este estranhamento vai além do conhecimento prévio acerca do objeto, pois é justamente o conhecimento prévio que desperta o interesse do pesquisador em proceder à pesquisa, mas esse estranhamento se refere à possibilidade de obter um novo conhecimento, o qual pode, inclusive, ser contraditório ao prévio, mas que em suma, deve ser mais completo que o primeiro.

Conforme estabelece Husserl (1958) e Schutz (1979), penetrar e buscar o entendimento da estrutura de significados pelos quais os indivíduos se comunicam é importante para interpretar suas experiências. Assim, não somente se alcança uma maior compreensão, mas se adquire um conhecimento suficiente para elaborar questionamentos e perguntas mais abrangentes e complexas, cujas respostas englobem o entendimento mais completo do objeto e contexto investigado, dos sujeitos envolvidos e suas interações, além de suas relações com o objeto pesquisado. Dessa maneira, será possível não somente identificar, mas compreender as motivações das ações dos sujeitos envolvidos no objeto de pesquisa.

Ao aceitar os pressupostos e reflexões inspirados pela filosofia fenomenológica, adota-se uma atitude científica para investigar, observar e interpretar os padrões de interação, especificamente a participação no contexto de atuação do COMPAC. Assim, compõe-se também o dever crítico de pesquisar, identificar e revelar tendências negativas que impedem a emancipação cidadã através da prática da participação. Para tanto, a natureza da pesquisa, a forma com que os métodos serão desenvolvidos e as informações obtidas trabalhadas, serão apresentadas e detalhadas pormenorizadamente no tópico a seguir.

### 3.2 A NATUREZA DA PESQUISA

Neste tópico, serão detalhados a natureza da pesquisa e os procedimentos metodológicos utilizados para obtenção e tratamento dos dados e informações. Visando compreender o fenômeno estudado, foi adotada uma metodologia qualitativa. Para Minayo (1994), o estudo qualitativo permite compreender um universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes dos sujeitos sociais envolvidos. Bogdan e Biklen (1994) caracterizam a pesquisa qualitativa como sendo aquela em que a fonte direta dos dados é o ambiente natural, e o investigador é o instrumento principal, sendo que o investigador e os sujeitos investigados compartilham de um mesmo universo de experiências; e sendo seus

resultados descritivos, o próprio processo investigativo é tão importante quanto os próprios resultados. A pesquisa qualitativa tem como uma de suas características fundamentais a de ser interpretativa; e desta forma, os dados, conteúdos e informações obtidas serão analisados visando alcançar o objetivo de compreender a dinâmica de atuação do COMPAC e o desenvolvimento da participação de seus conselheiros.

Para desenvolver a pesquisa, adotou-se as estratégias de um estudo de caso, que segundo Yin (2005) é uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo em um contexto da vida real. Stake (1995) entende que um estudo de caso envolve um “sistema limitado”, e que investigá-lo implica entendê-lo como um objeto ao invés de um processo; implica entender que o objeto funciona de modo específico e complexo, tem um limite e peças relacionadas em trabalho. Na visão de Merriam (1998) o caso é um fenômeno que ocorre num contexto limitado, e desde que o pesquisador estabeleça as fronteiras ou delimite o que será investigado, ele pode nomeá-lo de “caso”. Para Yazan (2016) os pesquisadores que optam por realizar um estudo de caso desenvolvem um estudo qualitativo, e agem como intérpretes e coletores de interpretações, comunicando um conhecimento reunido através da investigação realizada.

O estudo de caso em si, não é uma metodologia, mas a escolha do objeto a ser estudado vinculado à abordagem interpretativa que trabalha com um cenário social específico (ALENCAR, 1999). Godoy (1995) pontuou que o objeto de um estudo de caso deve ser um fenômeno atual em relação ao momento em que a pesquisa é realizada, e que, portanto, deve ser analisado contextualizadamente. Martins (2004) conceitua que o estudo de caso privilegia o indivíduo, a comunidade, o grupo e a instituição; portanto, a generalização não é o objetivo, mas sim um estudo em profundidade, visando à elaboração de uma explicação válida para o caso investigado. Além disso, Stake (1995) menciona características da pesquisa qualitativa que também estão presentes em estudos de caso, sendo estas investigações holísticas, empíricas e interpretativas: holísticas porque o pesquisador deve considerar a relação entre o fenômeno e o seu contexto; empírico porque o pesquisador baseia o estudo a partir dos dados e informações coletadas no campo; e interpretativo porque o investigador considera sua percepção e intuição entendendo se tratar de uma pesquisa

Sendo o objeto de estudo delimitado como a dinâmica de funcionamento do COMPAC e a participação dos conselheiros, foi levantada e analisada a literatura pertinente aos conceitos trabalhados, conformando o referencial teórico que evidenciou as características, atribuições, possibilidades e limites do objeto a ser pesquisado. O levantamento bibliográfico

centrado na literatura especializada reuniu livros, artigos, revistas, anais de encontros ou congressos, dicionários conceituais e a legislação vigente sobre a área. Esta pesquisa possibilitou obter dados e informações fundamentais para a construção do referencial teórico, e nortearam a seleção e delimitação dos objetivos inicialmente propostos.

A etapa seguinte consistiu no estudo empírico, tendo como métodos de investigação a pesquisa documental, a entrevista qualitativa semi-estruturada e a observação participante e, ainda, como método de processamento de dados/informações a análise documental e a análise de conteúdo; – os procedimentos realizados envolvendo os métodos mencionados serão descritos pormenorizadamente adiante. Estes métodos serão empregados e desenvolvidos a partir de uma perspectiva histórica em relação ao objeto pesquisado, ou seja: visam alcançar os objetivos de historicizar a atuação do COMPAC e a gestão do patrimônio cultural local, assim, ambos serão contextualizados historicamente, ou seja, terão suas informações analisadas levando em conta o contexto histórico em que foram produzidas. Segundo Costa (2018) trazer para os estudos organizacionais a noção de história, evidencia a complexidade do fenômeno. Vizeu (2007) acrescenta que a perspectiva histórica possibilita uma completa teorização dos fenômenos organizacionais contemporâneos. Desta maneira, para o desenvolvimento da pesquisa, foi adotado um posicionamento histórico suplementarista, que de acordo com Üsdiken e Kieser (2004), recorre à perspectiva histórica no intuito de melhor fundamentar a argumentação teórica previamente construída (BARROS *et al*, 2016; USDIKER; KIESER, 2004).

Adotada a perspectiva histórica suplementarista, a pesquisa documental será realizada com o levantamento e estudo de textos legais (leis, decretos, regimentos, atas, etc.); procedimento que terá em vista os objetivos de historicizar a gestão do patrimônio histórico cultural e a atuação do COMPAC, investigar a lógica interna na instituição e compreender a participação de seus membros. A pesquisa documental, para Moreira (2005), caracteriza-se como um processo de levantamento, verificação, análise e interpretação de documentos. E conforme aponta Richardson (1999), é um procedimento essencial para o estudo do desenvolvimento histórico de um fenômeno, revelando sua conceituação através do tempo. Phillips (1974) considerou que documentos são quaisquer materiais que possam ser usados como fonte de informação; e Cellard (2008) corroborou a definição de que os documentos podem ser qualquer objeto que sirva como prova de um acontecimento, fato ou estado. Nesse sentido, para Sá-Silva (2009) o uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e

valorizado, pois a riqueza de informações possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural.

Entende-se que os documentos não são objetos históricos neutros que reproduzem o passado, portanto, o uso dos mesmos envolve a clareza sobre suas possibilidades e o fato de que constituem fontes históricas, sendo necessário identificar a realidade na qual foram produzidos. A perspectiva suplementarista permite identificar como as fontes históricas dialogam com o passado, possibilitando compreender a natureza dos documentos, problematizando-os e discutindo-os por meio da análise documental. Para produzir conhecimento histórico deve-se salientar a importância de interpretar as fontes históricas, processo este que exige um conhecimento prévio sobre o contexto que permeia o documento, o que justifica o histórico que será realizado acerca das políticas culturais e do município, constituindo uma base teórica consistente (CARNEIRO; BARROS, 2017).

Após a análise documental, foram selecionados documentos para se proceder a análise de conteúdo, que segundo Bardin (1977) compreende um conjunto de técnicas de análise, realizada por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo, obtendo indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destes conteúdos. Para Jovchelovitch (2000) trata-se de analisar o que é dito em uma dada unidade de comunicação.

O trabalho com documentos envolve um processo de seleção e classificação; e para ampliar sua compreensão, se recorreu ao auxílio da memória, com a realização de entrevistas, permitindo acesso a mais informações, a interpretações sobre o conteúdo dos documentos escritos e o que eles deixam de fora, ou mesmo para obtenção de informações mais precisas (CARNEIRO; BARROS, 2017).

Para Merriam (1998) a realidade não é uma entidade objetiva, mas algo que permite múltiplas interpretações, portanto, um dos interesses ao se desenvolver um estudo de caso qualitativo é entender o significado ou o conhecimento construído pelas pessoas; ou seja, a forma como as pessoas dão sentido ao seu mundo e às suas experiências. Assim o pesquisador estabelece uma interação entre a sua interpretação da realidade e a interpretação de outras pessoas a respeito do fenômeno estudado, de forma que o resultado do estudo também é uma interpretação de outros pontos de vista filtrados pelo olhar e percepção do pesquisador (MERRIAM, 1998). Por sua vez, as entrevistas foram realizadas com conselheiros e ex-conselheiros do COMPAC, a partir de um roteiro semi-estruturado.

A entrevista semi-estruturada compreende uma técnica que permite maior flexibilidade na conversa com o entrevistado; pois o roteiro de perguntas proporciona maior liberdade e espontaneidade entre os envolvidos. Segundo Manzini (2003) a entrevista semi-estruturada pode fazer emergir informações de forma mais livre, sem a padronização das alternativas, tendo somente um roteiro de perguntas que podem ser complementadas por outras questões no momento da entrevista.

A escolha dos entrevistados foi realizada obedecendo um critério de amostragem por julgamento, que segundo Malhotra (2004) trata-se de uma forma de amostragem por conveniência com base no julgamento do pesquisador tendo em vista os objetivos da pesquisa. Nesse sentido, foi levada em consideração a participação mais efetiva e assídua nas reuniões do COMPAC, tempo de atuação como conselheiro, experiências vivenciadas enquanto conselheiro, representatividade entre poder público e sociedade civil (com a intenção de captar a percepção de membros representantes dos diferentes setores). Como destaca Siane *et al.*(2016), a entrevista é um recurso que permite captar as experiências dos indivíduos que se relacionam com o objeto de estudo, possibilitando obter informações que são excluídas da história e documentação oficial das organizações e fenômenos.

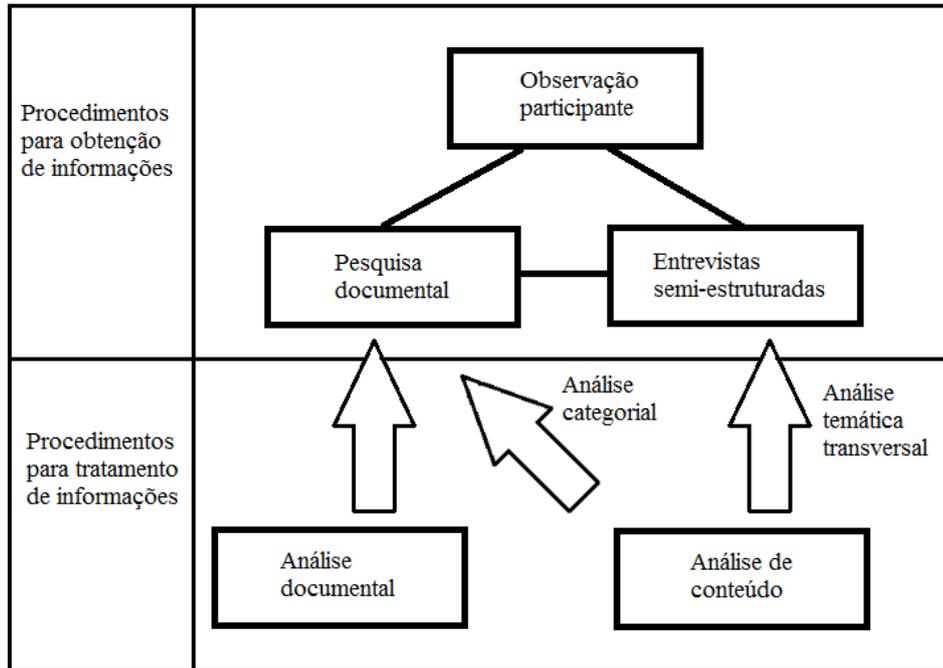
A observação foi um método utilizado porque, de acordo com Silva (2013), constitui o principal modo de contatar o real, se situar, se orientar e perceber o outro, enfim, observar as pessoas contribui para compreendê-las, de forma que a observação aproxima o investigador da realidade. Para Mónico *et al.* (2017), a observação permite aceder a situações e eventos comuns, sendo estes difíceis de se captar através de entrevistas; e assim compreende uma metodologia capaz de proporcionar uma aproximação ao quotidiano dos indivíduos e suas representações sociais, de sua dimensão histórica e sócio-cultural.

A observação, segundo Ferreira *et al.*(2012) seria uma solução para o estudo de fenômenos complexos e institucionalizados, tendo por objetivo ampliar a compreensão de um fenômeno que apresente certas regularidades. Assim, o pesquisador observa o comportamento verbal e não verbal dos participantes bem como do contexto no qual estão inseridos. Tendo em vista a situação e relação entre pesquisador e objeto de pesquisa mencionada no início desta seção, optou-se por realizar uma observação participante, já que as condições se apresentavam favoráveis. A modalidade da observação participante, conforme apontam Abibet *et al.*(2013) compreende uma estratégia de campo que combina, simultaneamente, a análise de documentos, a entrevista de informantes, a participação, a observação direta e a introspecção.

A observação participante é o envolvimento direto do investigador com o grupo social que constitui o objeto ou parte dele, e assim compartilha dos parâmetros e normas do grupo, ou seja, possui envolvimento com a realidade investigada e inclui a participação das atividades, como um de seus membros (SILVA, 2013). Nesse sentido, a participação do pesquisador na realidade investigada, permitiu que a mesma fosse sistematizada, a fim de captar e processar informações complementares aos relatos obtidos através das entrevistas assim como acontecimentos não reportados na documentação oficial. Desta forma, cuidando para manter uma ética investigativa, a partir de 2019 atentou-se para procedimentos e comportamentos dos conselheiros nas reuniões, como suas falas e exposição de argumentos, a receptividade dos demais e o desenvolvimento da deliberação, além do desfecho e decisão final de certos temas em discussão, visando compreender o processo deliberativo e a participação. Os resultados obtidos serão resgatados durante a análise documental e análise de conteúdo das entrevistas, criticando-as e complementando-as quando forem identificadas certas ausências; pois a observação não consiste somente em ver e ouvir, mas examinar os fatos e fenômenos estudados, e por esse motivo apresenta-se como um método fundamental para a presente investigação.

Assim, a pesquisa é de caráter qualitativo e foi desenvolvida por meio da triangulação entre a pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas, observação participante, análise documental e análise de conteúdo, conforme a Figura 4 a seguir. Minayo (2005) destaca que a triangulação de métodos é uma combinação de metodologias no estudo de fenômenos sociais, no intuito de obter um entendimento em profundidade. Jovchelovitch (2000) observa que a combinação de métodos deve ser aplicada com a intenção de conferir abrangência e profundidade à análise. Desta forma, a combinação de métodos revelou aspectos diferenciados do problema pesquisado, possibilitando apreender o caráter multifacetado da realidade investigada.

Figura 4 – Diagrama da triangulação dos procedimentos metodológicos



Fonte: Elaboração do autor.

Para o levantamento, sistematização e análise das informações, foram estabelecidas unidades de percepção a partir de uma perspectiva longitudinal, sendo elas: A organização formal do COMPAC; a atuação prática e a intersectorialidade do COMPAC; critérios de participação no COMPAC; presença de representatividade na formação e nas reuniões do COMPAC; capacitação dos conselheiros; entraves e dificuldades da participação; e a percepção dos envolvidos sobre a participação. As unidades de percepção, bem como os aspectos investigados são apresentados no Quadro a seguir:

Quadro 1 – Unidades de percepção e aspectos investigados

<b>Unidades de percepção</b>	<b>Aspectos investigados</b>
Atuação do COMPAC	-Organização formal e institucionalização a partir dos marcos legais -Procedimentos e normas internas de funcionamento
Atuação prática e intersetorialidade	-Processo deliberativo -Relações do COMPAC com instituições públicas e civis além de atores sociais locais -Resultados da atuação do COMPAC
Critérios de participação	-Critérios de seleção dos conselheiros -Relações sociais/públicas e conhecimentos dos nomeados
Presença e representatividade	-Representatividade nas nomeações -Presença e representatividade nas reuniões
Capacitação dos conselheiros	-Realização das ações de capacitação -Presença e representatividade nas ações de capacitação
Entraves e dificuldades da participação	-Adversidades e obstáculos da participação
Percepção dos conselheiros	-Percepções particulares em relação às experiências participativas

Fonte: Elaboração do autor.

O tópico a seguir apresenta a forma como os procedimentos metodológicos foram desenvolvidos na busca por se responder o problema desta investigação.

### 3.3 DESENVOLVIMENTO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista que a postura epistemológica e os métodos para obtenção e tratamento dos dados e informações já foram apresentados nos tópicos anteriores, este tópico descreverá como os mesmos foram articulados e realizados de modo a satisfazer aos propósitos desta dissertação. Desta forma serão descritos pormenorizadamente a forma como os procedimentos foram desenvolvidos, para adiante se proceder a apresentação e discussão dos dados e informações obtidas.

A utilização dos métodos de coleta de dados iniciou-se por uma pesquisa documental no Arquivo Público Municipal de Campanha Monsenhor Lefort, em especial no acervo referente à atuação do COMPAC e da gestão do patrimônio histórico cultural local. Foram reunidos documentos como: leis municipais referentes ao funcionamento do Conselho e sobre a proteção do patrimônio histórico (7 leis e 2 decretos); decretos de tombamento e registro patrimoniais (28 decretos, sendo 24 tombamentos e 4 registros); decretos de nomeação de conselheiros (16 decretos); Regimento Interno do COMPAC e seus decretos de publicação (3 versões do Regimento Interno e seus decretos de publicação), além das Atas de reunião do Conselho (2 livros de atas).

A pesquisa e posterior análise da documentação levantada possibilitou obter informações institucionais e relativas à participação, visando alcançar tanto os objetivos secundários como principal do estudo. Nestes documentos foram coletados dados sobre o funcionamento do COMPAC, sua organização formal e características regimentais, destacando a disponibilidade e qualidade do material encontrado também para obter informações referentes ao processo deliberativo.

Em seguida, após a localização dos documentos e sua organização, os mesmos foram analisados, objetivando identificar sua representatividade informacional. E conforme aponta Sá-Silva (2009) deve-se buscar compreender adequadamente o sentido das mensagens contidas, avaliando-as criticamente para se proceder à análise. Assim, foram seguidas as orientações de Cellard (2008) para uma avaliação preliminar dos documentos, esta possui cinco dimensões: o contexto; o autor (ou autores); a autenticidade e a confiabilidade do texto; a natureza do texto; os conceitos-chave e a lógica interna do texto e; a análise documental. Cada dimensão foi investigada buscando levantar as seguintes informações:

- a) O contexto – o documento foi avaliado tendo em vista o contexto histórico no qual foi produzido, com o universo sócio-político próprio de seus autores e para aqueles a quem foi destinado. Com esse procedimento objetivou-se compreender particularidades de sua produção e organização;
- b) O autor (ou os autores) – não se pode pensar em interpretar um texto sem ter previamente uma boa identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e motivos. Nesse quesito, buscou-se identificar os autores, ou seja, os conselheiros do COMPAC, seus registros de fala e sua representatividade;
- c) A autenticidade e a confiabilidade do texto – para assegurar a qualidade das informações, foi verificada a procedência do documento, atentando para a relação

existente entre o autor e o que ele escreve. No caso específico das Atas, verificou-se que o autor foi testemunha direta ou indireta do que relatou; e que as falas de outras pessoas foram reportadas;

- d) A natureza do texto – foi identificada e levada em consideração a natureza do texto, suas características constituintes, sua organização e, principalmente, para qual objetivo foi produzido;
- e) Os conceitos-chave e a lógica interna do texto – identificou-se e delimitou-se adequadamente as principais palavras e conceitos utilizados, avaliando sua importância e seu sentido segundo o contexto em que são empregados. E ao examinar a lógica interna do texto, identificou-se como a argumentação se desenvolveu, principalmente nas Atas;
- f) A análise documental – compreender e elaborar conhecimento sobre o fenômeno; sintetizar as informações e interpretá-las através da análise de conteúdo.

Após a análise documental, na qual foram levantados e analisados os conjuntos documentais mencionados, foi identificado seu potencial informacional para a pesquisa. Destaca-se que as Atas foram o principal documento a ter suas informações submetidas à análise de conteúdo, com seus dados relacionados e contextualizados com os demais conjuntos documentais identificados, reforçando e tornando os resultados mais consistentes. As Atas ao serem submetidas à análise de conteúdo foram divididas em dois recortes temporais: 1º) de 1985 até 2012 – período em que as atas de reunião são escritas à mão e possuem uma quantidade menor de informações, sendo escrita de forma resumida; 2º) de 2012 a 2020 – período caracterizado pelo fato de que as Atas são digitadas e impressas, apresentando mais informações e detalhamento das deliberações.

Sendo as Atas o principal documento utilizado, pode-se identificá-las como um documento de suma importância para o COMPAC e na administração pública municipal, pois é utilizada como meio de comunicação e registro altamente formal, tendo por finalidade relatar os assuntos e falas mais relevantes tratados em uma reunião. As Atas permitiram identificar seu escritor, os conselheiros presentes e os assuntos tratados, proporcionando uma visão mais aprofundada das relações nas reuniões, assim como as expressões e atitudes participativas de seus membros; uma vez que a Ata faz o registro de diversos discursos e falas interligadas.

A análise de conteúdo realizada compreendeu normas sistemáticas de extrair significados ou significantes por meio dos elementos do texto (SÁ-SILVA *et al.*, 2009).

Portanto, foi relacionada a frequência de citação de temas, palavras, termos e trechos significativos no texto; pressupondo que os documentos possuem significados patentes ou ocultos, que podem ser apreendidos através da interpretação de suas mensagens. O material analisado foi processado em esquemas, diagramas, gráficos e tabelas para apresentação e discussão dos resultados, escolhendo dentre estes recursos os que melhor expressaram cada informação levantada.

Desta forma, a análise de conteúdo foi desenvolvida em três fases, conforme Bardin (1977), sendo elas: 1) pré-análise, 2) exploração do material e, 3) tratamento e interpretação dos resultados. A pré-análise compreendeu a organização da documentação, leitura inicial, escolha dos documentos e coletas de dados, realizada conjuntamente à pesquisa documental. A exploração do material foi realizada conjuntamente à análise documental. O tratamento e interpretação foram desenvolvidos com a definição das unidades de percepção; esta fase compreendeu o tratamento dos resultados, com a condensação e interpretação das informações, através de uma análise reflexiva e crítica.

A análise de conteúdo que foi realizada sobre o conjunto documental das Atas das reuniões, compreende uma técnica que busca a explicitação e a sistematização do conteúdo e sua expressão, possibilitando que este seja quantificado. O tipo de análise de conteúdo desenvolvida é denominado por Bardin (1977) como análise categorial, através da qual o conteúdo das Atas foi dividido em unidades de percepção constituídas conforme a frequência com que certos termos, assuntos e informações foram percebidos. As unidades de percepção, tais como a identificação dos conselheiros presentes e sua representatividade, o número de reuniões realizadas a cada biênio, os assuntos deliberados bem como o processo deliberativo, permitiram compreender o objeto quanto à gestão patrimonial e atuação do COMPAC, bem como o processo deliberativo e a participação. Este procedimento, ao dividir as informações do conjunto documental em unidades de percepção, proporcionou uma compreensão e análise mais geral acerca do objeto, com a elaboração de significados sociológicos, políticos e históricos.

Quanto às entrevistas, foram exploradas questões específicas envolvendo a participação, procurando esclarecer informações e dúvidas surgidas na pesquisa documental e sua análise, tendo em vista os objetivos de investigar o processo deliberativo, compreender e analisar a participação. Desta forma, as entrevistas ainda apresentaram a possibilidade de descobrir novas informações, explorar novas dimensões do problema e garantir relatos vividos, baseados nas experiências pessoais. As entrevistas foram realizadas após a pesquisa e

análise documental; buscou-se conseguir experiências plurais acerca da participação no COMPAC, com o equilíbrio entre conselheiros e ex-conselheiros, representantes do poder público e representantes da sociedade civil, bem como membros que atuaram no COMPAC em mais de uma administração. Os entrevistados foram contatados via telefone, em oportunidade na qual foi feito o convite assim como apresentado os objetivos tanto da entrevista como da pesquisa em desenvolvimento. As entrevistas foram realizadas através do *software on-line* de conversação *Google Meet Hangout*, de forma que as mesmas foram gravadas e posteriormente transcritas. As entrevistas foram realizadas nessa modalidade devido às orientações de distanciamento social adotadas como forma de enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Os assuntos e as perguntas realizadas aos entrevistados foram definidas após a análise documental e análise de conteúdo categorial das Atas, desta maneira objetivou-se identificar a percepção acerca da experiência vivida enquanto conselheiro e, principalmente, a subjetividade de cada um em relação à participação no COMPAC, assim como a atuação da instituição, sua relação com o poder público e com a sociedade de forma geral. Conforme pode ser verificado no item 7.1. “roteiro das entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros”, foram estabelecidas perguntas gerais, com questões propostas a todos os entrevistados, visando obter informações e parâmetros para posterior comparação. Foram ainda preparadas perguntas específicas para conselheiros e ex-conselheiros que representaram a sociedade civil e outras para os que representaram o poder público, além de perguntas voltadas para aqueles que participaram do Conselho em mais de uma administração. Estas entrevistas visaram identificar a percepção dos envolvidos acerca da participação e do processo deliberativo do COMPAC, identificando informações suplementares acerca de sua dinâmica de atuação e lógica interna.

As informações investigadas a partir das entrevistas recorrem à memória das experiências vivenciadas por aqueles/as que participaram do Conselho, possibilitando o acesso às percepções, interpretações e informações não contidas nos documentos escritos, em especial as Atas das reuniões, permitindo identificar as múltiplas interpretações e, em suma, a subjetividade acerca da participação no COMPAC.

A realização da análise documental e da análise de conteúdo das Atas das reuniões permitiu identificar e estabelecer questões específicas a serem investigadas nas entrevistas, as quais somadas aos objetivos da pesquisa e as categorias de análise, culminou no roteiro das entrevistas constante no apêndice (item 7.1. Roteiro – entrevistas com conselheiros e ex-

conselheiros). Ao todo, foram realizadas dez entrevistas, de forma que os entrevistados foram selecionados por amostragem, buscando experiências plurais acerca da participação no COMPAC, atentando para o equilíbrio entre conselheiros e ex-conselheiros, representantes do poder público e representantes da sociedade civil, além de membros que atuaram em mais de uma administração.

O Quadro a seguir apresenta a relação de conselheiros e ex-conselheiros entrevistados, com indicação de sua representatividade entre poder público e sociedade civil, bem como tempo e mandato de atuação:

Quadro 2 – Relação de entrevistados, sua representatividade, tempo e mandato de atuação

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
E1																										
E2																										
E3																										
E4																										
E5																										
E6																										
E7																										
E8																										
E9																										
E10																										

Legenda	
	Representantes do poder público
	Representantes da sociedade civil
E - nº	Entrevistados

Fonte: Elaboração do autor.

Após a realização das entrevistas, as mesmas foram transcritas, e assim procedida sua leitura e análise dos assuntos tratados buscando uma correlação com o objetivo de compreender e analisar a participação no COMPAC, com ênfase na sua dimensão subjetiva. Os entrevistados foram estimulados a relatar suas experiências, visando obter suas percepções acerca da participação, assim como questões referentes à representatividade e a postura do poder público em relação ao Conselho. A análise foi realizada seguindo as etapas do método de análise de conteúdo, em especial a análise temática transversal, de forma que as entrevistas foram analisadas conjuntamente à gravação oral. Visando resguardar a identidade de cada um dos entrevistados, as entrevistas foram enumeradas conforme a ordem cronológica de realização, e assim mencionadas por esta numeração na discussão dos resultados. Na análise foi observado o contexto pragmático do diálogo: como o assunto se desenvolveu; onde ocorreram os “pontos altos” e os momentos de “ausência”; e quais respostas complementam-se. Seguindo os procedimentos da análise temática transversal, as entrevistas foram comparadas em pontos e aspectos mencionados que se apresentaram como relevantes para a investigação.

No desenvolvimento da análise, o termo “conselheiro” foi utilizado de forma genérica, sem fazer distinção de gênero, portanto não determinando se a entrevista foi realizada com um conselheiro do gênero masculino ou uma conselheira do gênero feminino; assim, mantendo o sigilo acerca da identidade dos mesmos, todos serão tratados como conselheiros.

O primeiro conselheiro entrevistado (E1) atuou entre os anos de 2017 a 2020, sendo que num biênio representou a sociedade civil, e no biênio seguinte representou o poder público. O segundo conselheiro entrevistado (E2) também atuou entre 2017 e 2020, no entanto, toda a sua participação se deu como representante da sociedade civil. O terceiro entrevistado (E3) compreende um ex-conselheiro que atuou de forma ininterrupta de 2002 até o fim de 2016 sempre representando o poder público. O quarto entrevistado (E4) se trata de um conselheiro que sempre atuou como representante da sociedade civil, e teve sua experiência dividida em duas participações, a primeira que compreendeu apenas o biênio entre 2007 e 2009 e, posteriormente, a atuação ininterrupta desde 2013 até meados de 2019. O quinto entrevistado (E5) se trata de um ex-conselheiro que representou o poder público entre os anos de 2013 até o fim de 2016. O sexto entrevistado (E6) é um ex-conselheiro que atuou como representante da sociedade civil no período entre 1999 e 2002. O sétimo entrevistado (E7) compreende um representante do poder público que participou do Conselho entre 2017 e 2020. O oitavo entrevistado (E8) é o que por mais tempo participou do COMPAC, de forma

que sua atuação pode ser dividida em três momentos, inicialmente representando o poder público entre 1997 até 2002, depois representando a sociedade civil entre 2004 e o final de 2008 e, a partir de 2009 até o fim de 2016 representou novamente o poder público. O nono entrevistado (E9) representou a sociedade civil entre 2017 e 2020. E finalmente, o décimo entrevistado (E10) também tem sua atuação dividida em dois momentos, sendo o primeiro como representante da sociedade civil no biênio 2009-2011, e posteriormente como representante do poder público entre 2017 e 2020.

A observação propriamente dita, foi realizada em 2019 e 2020, compreendendo 13 reuniões, sendo 4 virtuais devido às restrições impostas pela pandemia da Covid-19; no entanto, desde 2016, quando teve início minha atuação como conselheiro, foi contabilizada a participação em 39 reuniões no total, o que permitiu acumular certa experiência e entendimento acerca dos aspectos observados. Desta maneira, resgatou-se a memória de uma observação natural, e a partir do início do desenvolvimento da pesquisa uma observação sistematizada.

As informações e fatos registrados através da observação participante contribuíram com os demais métodos, principalmente a pesquisa e análise documental e as entrevistas semi-estruturadas, de forma que estes métodos se complementam, permitindo explorar profundamente os diferentes aspectos que envolvem a atuação do Conselho e a participação de seus membros.

Estabelecidos e mencionados os procedimentos metodológicos, a seção a seguir apresenta seus resultados e evidências empíricas obtidas, assim como a discussão dos mesmos, relacionando-os ao referencial teórico na busca por alcançar os objetivos estabelecidos de historicizar a gestão do patrimônio histórico-cultural e a atuação do COMPAC, investigar o processo deliberativo e a lógica interna de atuação do Conselho, bem como compreender e analisar a participação de seus integrantes.

## **4 A DINÂMICA E O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE CAMPANHA**

Nesta seção serão apresentados, desenvolvidos e discutidos os resultados da pesquisa, visando alcançar os objetivos estabelecidos. Encontra-se adiante: a identificação do contexto espaço-temporal, com o histórico do município de Campanha/MG, cuja finalidade é ampliar a percepção e o entendimento do objeto investigado.

### **4.2 IDENTIFICANDO O CONTEXTO ESPAÇO-TEMPORAL**

Para identificar, compreender e analisar de forma profunda e crítica os conceitos trabalhados e suas expressões no objeto pesquisado, assim como para alcançar os objetivos propostos e responder o problema de pesquisa, faz-se necessários apontamentos referentes ao contexto histórico e político de desenvolvimento do município de Campanha. Portanto, no tópico seguinte será abordado o histórico do município, destacando os aspectos mais relevantes que influem na formação do seu patrimônio histórico.

#### **4.2.1 O histórico do município de Campanha/MG**

Conhecer os principais fatos e processos históricos do município de Campanha é essencial para compreender sua sociedade e suas instituições. E quando o objeto de pesquisa envolve diretamente a gestão do seu patrimônio histórico, bem como a participação da sociedade nessa gestão, tal conhecimento se mostra imprescindível. Desta forma, o presente tópico visa apresentar o histórico do município, destacando informações, fatos, acontecimentos e processos históricos relevantes para a compreensão da formação e entendimento do seu patrimônio histórico bem como sua gestão.

O Município de Campanha localiza-se, segundo a divisão do Estado de Minas Gerais estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), na Mesorregião Sul/Sudoeste de Minas, tendo extensão territorial de 335,58 Km<sup>2</sup>. Segundo o Censo Demográfico de 2010, Campanha possui 15.433 habitantes, sendo 13.326 residentes na área urbana e 2.107 na área rural. Na Tabela a seguir, pode ser verificado que há certo equilíbrio na distribuição dos sexos. Entretanto, na área urbana há mais presença de mulheres e na rural de homens.

Tabela 1 – População: homens e mulheres, urbana e rural do município de Campanha

<b>População total</b>	<b>15.433 habitantes</b>
População urbana	13.326 habitantes
População rural	2.107 habitantes
<b>Homens</b>	<b>7.760 habitantes</b>
Homens na área urbana	6.598 habitantes
Homens na área rural	1.162 habitantes
<b>Mulheres</b>	<b>7.673 habitantes</b>
Mulheres na área urbana	6.728 habitantes
Mulheres na área rural	945 habitantes

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A região de Minas Gerais que hoje conhecemos como Sul/Sudeste de Minas compreendeu parte da região habitada pelos Cataguás (ou Cataguases), grupo indígena pertencente ao tronco linguístico Macro-Jê. No século XVII os sertanistas, repeliram os Cataguás da região sul para a região Oeste (ALCÂNTARA, 2003).

Com o anúncio das descobertas auríferas pelos bandeirantes paulistas em 1693, milhares de pessoas de diferentes partes da América Portuguesa dirigiram-se para as “Minas dos Cataguases”<sup>6</sup>, denominação primitiva que se referia a Minas Gerais (BOTELHO, 2006). Diante desta conjuntura, o governo metropolitano põe em prática uma política de urbanização para estabelecer um aparato fiscal e administrativo com o intuito de controlar as transgressões e disciplinar as relações na colônia (RESENDE, 2007). Em 1714 são criadas três comarcas: Vila Rica (encabeçada pela atual Ouro Preto), Rio das Velhas ou Sabará (encabeçada pela atual Sabará) e Rio das Mortes (encabeçada pela atual São João del Rei).

A história de Campanha remonta ao início da ocupação do Sertão do Rio Verde, que hoje corresponde à região Sul/Sudoeste de Minas e que faz fronteira com o estado de São Paulo. Segundo Valladão (1942) a versão mais aceita sobre os primórdios do povoamento da Vila de Campanha está relacionada às bandeiras empreendidas através de caminhos abertos na Serra da Mantiqueira; tal movimento possibilitou aos bandeirantes chegar à região no final do século XVII, atravessando a serra da Mantiqueira (SILVA, 2009). O Sertão do Rio Verde era

<sup>6</sup> Minas dos Cataguases designava a região de Ouro Preto e suas imediações até que o termo Minas Gerais se generalizou, sendo oficialmente usado nas cartas régias a partir de 1732. É importante destacar que com esse epíteto, reconheciam-se, nos primeiros anos, os índios como os senhores dessas terras. (RESENDE, 2007).

área de fronteira e de disputa entre as autoridades de São Paulo e Minas. Em 1737, uma expedição militar sob o comando do Ouvidor-Mor da Comarca do Rio das Mortes, Cipriano José da Rocha, deveria reconhecer a região do Sertão do Rio Verde, desbravar os sítios desconhecidos ao longo da bacia dos Rios Verde, Sapucaí e Palmela e tomar posse do território em nome do Rei (VALLADÃO, 1942).

A expedição chefiada pelo ouvidor Cipriano José da Rocha não deveria fundar uma povoação sem autorização do governador. No entanto, o ouvidor não só fundou um arraial como abriu uma estrada. A ocupação e criação do Arraial de São Cipriano tinha por objetivo, a institucionalização da região e afirmação da posição de representantes legais da Comarca do Rio das Mortes pelo controle e posse da região das Minas do Rio Verde (VALLADÃO, 1942). Em 1739 ocorre o estabelecimento de uma Paróquia no Arraial, e já em 1741 o Arraial de São Cipriano é elevado à freguesia pelo Bispado do Rio de Janeiro com a denominação de Freguesia de Santo Antônio do Vale da Piedade da Campanha do Rio Verde.

A partir das décadas de 1750 e 1760 houve um deslocamento do eixo econômico em Minas Gerais devido ao esgotamento da exploração do ouro de aluvião, que resultou no emprego de instrumentos fabricados com materiais mais onerosos, como ferro e aço, e a necessidade de uma exploração mais racional. Em decorrência dessa nova situação nasce a necessidade da diminuição dos custos de produção, que implicaram mudanças na economia da Capitania de Minas, forçando mineradores, comerciantes e burocratas a substituição de importações por produtos locais. Nessa conjuntura houve um movimento demográfico e financeiro significativo que, partindo das regiões de mineração predominantemente concentrada na Comarca de Vila Rica se dirigia para a Comarca do Rio das Mortes, que possuía melhores terras agricultáveis e pastoris. Delineia-se desse modo um deslocamento para o Sul das Minas Gerais para as atividades agropastoris (ARAÚJO, 2008).

Em 20 de outubro de 1798, a Rainha D. Maria I concede o alvará que eleva a Freguesia de Santo Antônio do Vale da Piedade da Campanha do Rio Verde a Vila da Campanha da Princesa. No início do século XIX, a Vila da Campanha da Princesa assumiria progressivamente um lugar de destaque, tornando-se, um dos mais expressivos núcleos urbanos da região da Comarca do Rio das Mortes, com vigorosa participação na política imperial. Destacando-se economicamente pela existência de diversificado comércio e produção agropecuária voltada para o mercado interno (ARAÚJO, 2008).

Conforme Andrade (2004), com a chegada da família real na cidade do Rio de Janeiro, em 1808, os vereadores da câmara da vila da Campanha da Princesa se prontificaram a

fornecer víveres para o abastecimento da Corte. O relatório fiscal da Província de Minas Gerais de 1836 sobre a Vila da Campanha da Princesa destaca seu desenvolvimento econômico, com pequenos comércios e atividade açucareira.

O início do século XX é marcado pela criação de importantes instituições de ensino religioso em Campanha: com destaque para o Colégio Nossa Senhora de Sion (1904) e o Ginásio Santo Antônio (1906). Em 1907, é criada a Diocese da Campanha. Já nas décadas de 1920 e 1930, Campanha recebe os primeiros automóveis, nesse período as ruas da cidade foram então reformadas com colocação de blocos, para que os veículos pudessem circular (CASADEI, 1987).

Nas décadas de 1940 e 1950 a cidade sofreu algumas transformações urbanas: o Largo da Cadeia transformou-se num quarteirão residencial; e o Largo do Rosário foi transformado em Praça. Nas décadas de 1960 a 1990 a Cidade teve um baixo desenvolvimento econômico comparado com as cidades vizinhas (MORAIS, 1988).

Atualmente, a economia do município é basicamente agrícola, com destaque para a cafeicultura, a pecuária leiteira, e a citricultura, especialmente a tangerina poncã. O setor secundário é ainda incipiente, sendo os principais segmentos o alimentar e o metalúrgico. Merece destaque ainda na economia de Campanha o segmento do artesanato, destacando-se a tecelagem e o artesanato em madeira. Há que se destacar o potencial turístico do município, decorrente não só de sua formação histórica, mas também de suas belezas naturais e recursos hídricos.

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Campanha está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799)<sup>7</sup>, sendo de 0,709, em 2010.

---

<sup>7</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), foi publicado pela primeira vez na década de 1990. O objetivo da elaboração do IDH é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Ele parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. O IDH é construído tendo por base três indicadores: o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, a longevidade e a educação. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região. O IDH tem a seguinte classificação: IDH até 0,5 Baixo Desenvolvimento; entre 0,5 e 0,8 Médio Desenvolvimento e acima de 0,8 Alto Desenvolvimento.

Consoante com a realidade socioeconômica do Brasil, Campanha também apresenta grande concentração de renda como pode ser observado na tabela abaixo. A porcentagem do segmento social com rendimento mensal com mais de 10 salários mínimos é de 1,18% e o que recebe de 5 a 10 salários mínimos é de 2,40%. Já o grupo que possui rendimento mensal de até 1/8 e de 1/8 a 1/4 de salário mínimo é de 6,29% e os que recebem de 1/4 a 1/2 salário ou de 1/2 a 1 salário mínimo o percentual é de 44,05%.

Tabela 2 - Rendimento mensal, pessoas residentes em domicílios particulares

Até 1/8 de salário mínimo	Mais de 1/8 a 1/4 de salário mínimo	Mais de 1/4 a 1/2 de salário mínimo	Mais de 1/2 a 1 de salário mínimo	Mais de 1 a 2 Salários mínimos	Mais de 2 a 3 salários mínimos	Mais de 3 a 5 salários mínimos	Mais de 5 a 10 salários mínimos	Mais de 10 salários mínimos	Com rendimento de sem rendimento (inclui as pessoas que receberam somente em benefícios)
88 pessoas	684 pessoas	3.200 pessoas	2.201 pessoas	3.646 pessoas	981 pessoas	734 pessoas	294 pessoas	145 Pessoa	288 Pessoas
6,29%		44,05%		29,74%	8%	5,99%	2,40%	1,18%	2,34%
<b>Total de pessoas com rendimento</b>									<b>12.261 (100%)</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Diante do histórico aqui exposto, tem-se informações que proporcionam a compreensão da formação do município de Campanha/MG e do contexto social em que é criado e se desenvolve o COMPAC, que por sua vez institucionaliza a participação na gestão do patrimônio histórico-cultural. Compreender aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais do município permite uma compreensão mais profunda da maneira como a participação se expressa no conselho a ser estudado.

Fotografia 1 – Vista panorâmica da área central de Campanha, ano de 1880



Fonte: Acervo do Arquivo Público Municipal Monsenhor Lefort.

Fotografia 2 – Vista panorâmica da área central da cidade de Campanha, final da década de 2010



Fonte: Acervo do Arquivo Público Municipal Monsenhor Lefort.

### 4.3 A ATUAÇÃO DO CONSELHO NA GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL CAMPANHENSE

Após a realização do breve histórico do município de Campanha, este tópico pretende identificar e analisar a institucionalização e a atuação do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Campanha (COMPAC). No primeiro momento será abordada a organização formal do Conselho, cujo objetivo é identificar e analisar a institucionalização do COMPAC, sua legislação de regulamentação, assim como as normas e diretrizes de funcionamento através de seu Regimento Interno. Em seguida, será abordada a atuação prática e a intersetorialidade do Conselho, cujo objetivo será identificar o funcionamento da instituição, como o desenvolvimento das reuniões e seus registros, bem como o processo deliberativo e a relação do Conselho com outras instituições, órgãos e o poder público do município de Campanha/MG. Para tanto, em ambas as seções, com fins de ampliar a compreensão acerca da instituição pesquisada, seu histórico, desenvolvimento e aspectos serão relacionadas à preservação do patrimônio local.

#### 4.3.1 Organização formal do Conselho no contexto da gestão patrimonial

A organização formal do COMPAC consiste em todo o sistema e legislação, tais como processos, leis, decretos, normatizações, cargos e atribuições que conferem sua institucionalização e atuação. Desta maneira, tais informações foram levantadas e aqui analisadas conforme o referencial teórico, tendo por finalidade identificar e discutir as bases organizacionais e funcionais do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Para tanto, identificou-se que o COMPAC foi criado e atua no contexto da preservação do patrimônio histórico-cultural campanhense, e desta maneira, historicizar a gestão do patrimônio histórico mostrou-se tão importante quanto historicizar a própria atuação do COMPAC; pois a história de ambos se confunde, principalmente a partir do ano de 1997, quando é criado o Conselho e se inicia um longo período até a atualidade, de operacionalização de ações voltadas à preservação patrimonial.

Tendo em vista o objeto de estudo e a pesquisa documental, foram identificadas e selecionadas as leis apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 2 –Leis referentes à atuação do COMPAC e a gestão do patrimônio histórico

<b>Lei</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Lei nº 1.056	11/10/1984 (1984a)	Cria o Serviço do Patrimônio Cultural, Histórico e Artístico Municipal (SERPHAM) e da outras providências.
Decreto nº 1.366	11/10/1984 (1984b)	Regulamenta a Lei nº 1.056 de 11/10/1984 que cria o SERPHAM.
Lei Orgânica do Município da Campanha	21/04/1990	Lei basilar de ordem municipal autônoma e democrática, fundada no império de justiça social e na participação direta da sociedade civil, que consolida a harmonia dos Poderes Municipais, e assegura ao cidadão o controle de seu exercício, o acesso à cidadania plena e à convivência em uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceito.
Lei nº 1.943	12/09/1997	Autoriza o Executivo Municipal a instituir o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha e dá outras providências.
Lei nº 2.063	03/09/1999	Autoriza o Executivo Municipal a estabelecer a proteção do Patrimônio Cultural do Município e dá outras providências.
Lei nº 2.872	08/12/2011	Institui o Registro de bens culturais de natureza imaterial no âmbito do Município da Campanha e dá outras providências.
Lei Complementar nº 060	28/11/2012 (2012a)	Cria o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural da Cidade da Campanha e dá outras providências.
Decreto nº 5.390	28/11/2012 (2012b)	Regulamenta a Lei Complementar Municipal nº 060/2012, que “Cria o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural da Cidade da Campanha e dá outras providências”.
Lei Complementar nº 078	30/12/2014	Dispõe sobre a administração pública municipal, reestrutura a organização administrativa da Prefeitura Municipal da Campanha e dá outras providências

Fonte: Elaborado pelo autor.

No contexto específico de Campanha, através da Lei nº 1.056 (CAMPANHA, 1984a), identifica-se que a mesma determinou a criação de um setor no executivo municipal (SERPHAM) cuja função é a de identificar e operacionalizar estratégias e ações de preservação ao patrimônio histórico cultural local, no contexto de uma cidade que possui reconhecida história e importância regional, de forma que sua população ou seus representantes reconhecem tal característica, e assim implementam tal legislação. No caso da

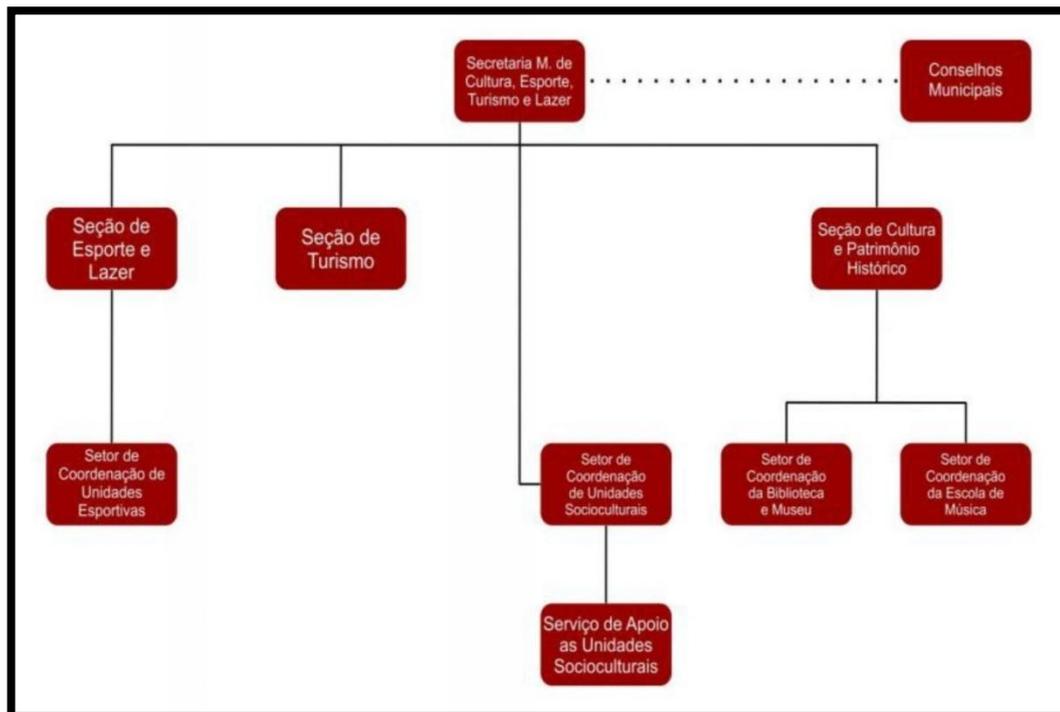
Lei Orgânica (CAMPANHA, 1990), que disciplina o funcionamento de uma instância da federação, no contexto pesquisado simboliza a lei maior do município, elaborada no período pós Constituição de 1988, estando subordinada, portanto, à Constituição Federal e a Estadual de Minas Gerais. No âmbito municipal, a Lei Orgânica é ordinária de seu território, e deve garantir localmente os princípios estabelecidos pelas Constituições Federal e Estadual, como, por exemplo: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e do pluralismo político. Assim, as leis subsequentes foram elaboradas tendo em vista esses princípios associados à proteção do patrimônio histórico-cultural local. Posteriormente, identificou-se a Lei nº 1.943 (CAMPANHA, 1997) que institui o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, o qual deverá ser composto por membros representantes da sociedade civil e do poder público.

A Lei nº 2.063 (CAMPANHA, 1999), autoriza o executivo municipal a estabelecer a proteção do patrimônio histórico cultural local, e posteriormente a Lei nº 2.872 (CAMPANHA, 2011), autoriza o executivo municipal a estabelecer a proteção do patrimônio cultural imaterial. Ambas definem o COMPAC como instituição cuja competência é identificar e autorizar tanto o reconhecimento como as ações de proteção e promoção destes bens culturais. A Lei Complementar nº 060 (CAMPANHA, 2012a) cria o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural da Cidade de Campanha (FUMPAC), que tem por objetivo financiar as ações de preservação e conservação do patrimônio cultural material e imaterial, sendo o Fundo gerido pelo Departamento Municipal de Cultura e sujeito à supervisão e normas do COMPAC. A Lei complementar nº 078 (CAMPANHA, 2014) reestrutura a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Campanha, e no que se refere à gestão do patrimônio histórico cultural, transforma o antigo SERPHAM em Seção de Cultura e Patrimônio Histórico<sup>8</sup>, e ainda estabelece que o COMPAC, compõe a estrutura administrativa da Secretaria de Cultura (conforme o organograma da Figura a seguir), sendo que esta deve dar o suporte que o Conselho necessita para seu funcionamento e atuação.

---

<sup>8</sup> No organograma da nova estrutura implementada pela Lei Complementar nº 078, a Seção de Cultura e Patrimônio tem equivalência em relação ao extinto SERPHAM, pois ambas foram e são responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas na área da preservação patrimonial, além do fato que atuam em sintonia com o COMPAC.

Figura 5 – Organograma da Secretaria de Cultura, Esporte, Turismo e Lazer



Fonte: Lei complementar nº 078 (CAMPANHA, 2014).

O contexto de elaboração e implementação destas leis, a partir de 1984, passando pela década de 1990, os anos 2000 e a primeira metade da década de 2010; inicia-se no contexto mais amplo de redemocratização do país, sinalizando um período vindouro de maior autonomia para os municípios elaborarem suas políticas, e já no contexto mais específico, de cidadãos que perceberam as pressões modernizantes e descaracterizantes sob o patrimônio local, buscando meios legais de se implementar instrumentos de preservação. Já na segunda metade da década de 1990, a lei de criação do COMPAC encontra-se inserida numa relação entre o Estado de Minas Gerais e o município. Como a Constituição Federal de 1988, ao salientar o regime federalista, estabeleceu que cada Estado implantaria seus próprios meios de repasse de recursos aos municípios; Minas Gerais criou a Lei Robin Hood determinando a gestão do patrimônio histórico como um dos critérios para o repasse. Portanto, a partir de 1997 o Conselho não tem somente a função de operacionalizar as ações de preservação, mas cumprir requisitos necessários para que o município pudesse pleitear recursos através do ICMS Patrimônio Cultural. Na década de 2010 tem-se a lei dos registros imateriais e a criação do FUMPAC; agora, o que se percebe é um contexto de políticas públicas municipais consolidado, com bens locais tendo destaque ou sendo considerados em diversas ações.

A lei nº 1.056 (CAMPANHA, 1984a) cria o setor municipal responsável pelas ações de proteção ao patrimônio cultural local, tendo como principal instrumento de preservação o

tombamento de bens materiais, além do desenvolvimento de pesquisas e ações de proteção dos bens históricos locais. A lei Orgânica (CAMPANHA, 1990) estabelece que compete ao município prover tudo que diz respeito ao seu interesse territorial, tendo como prioridade o desenvolvimento social e bem-estar de seus habitantes. E especificamente sobre a cultura estabelece que devem ser adotadas medidas adequadas à identificação e proteção do patrimônio cultural, acrescentando que estas medidas serão adotadas com a colaboração da comunidade. A Lei nº 1.943 (CAMPANHA, 1997) institui o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha, que deve ser constituído por quatorze membros com representação equilibrada entre representantes do poder público e entidades/instituições representativas da sociedade civil, tendo como requisito que seus membros possuam notório conhecimento na área de atuação. A institucionalização do COMPAC dialoga com os preceitos da Lei Orgânica, que determina<sup>9</sup> que a proteção do patrimônio histórico deve se dar com a colaboração da sociedade (CAMPANHA, 1990).

A Lei 2.063 (1999) autoriza o executivo municipal a estabelecer a proteção do patrimônio local, de forma que os bens a integrarem o patrimônio, deverão ser selecionados pelo COMPAC, o qual também é responsável por determinar os procedimentos de sua salvaguarda e promoção. A Lei 2.872 (2011) institui o registro de bens culturais de natureza imaterial, determinando que tanto a identificação como o processo de registro é competência do COMPAC, e que para tanto, o mesmo receberá assessoria técnica e administrativa do setor municipal responsável pela proteção patrimonial. E a Lei Complementar 060 (CAMPANHA, 2012a) cria o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural (FUMPAC) que tem por objetivo financiar as ações de preservação e conservação do patrimônio, sendo o COMPAC responsável por editar suas normas e supervisionar os investimentos realizados.

O conjunto documental, composto pelas leis, compreende uma legislação que é complementar, já que uma lei complementa o que é estabelecido pelas anteriores. Assim, as mesmas criam e estabelecem as regras e orientações tanto para o poder público como para a sociedade no que se refere à proteção e gestão do patrimônio histórico. O poder público tem destaque nas ações patrimoniais; no entanto, não é o único responsável pelas mesmas, pois estas devem contar com a participação da sociedade civil desde o planejamento no COMPAC, e ainda com as ações fiscalizadora e protetiva que cabe a cada cidadão, como o estabelecido pela Constituição de 1988. Desta forma se verifica que este conjunto de leis estabelece o

---

<sup>9</sup> Lei Orgânica do Município da Campanha: Art. 131 – O Município, com a colaboração da sociedade civil, protegerá o seu patrimônio histórico-artístico cultural por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação ou de outras formas de acautelamento e preservação.

órgão e a instituição responsáveis pela proteção dos bens histórico-culturais, e também conferem atribuições e determinam procedimentos a serem realizados, tendo como aspecto fundamental, o estabelecimento da participação da comunidade pela Lei Orgânica, a criação do Conselho e o estabelecimento tanto de suas atribuições como do poder público.

Para aprofundar a compreensão acerca do funcionamento e atuação do COMPAC na preservação do patrimônio cultural local, foram analisadas as três versões encontradas do seu Regimento Interno. Sendo estas a que se encontra em vigor atualmente, bem como outras duas versões anteriores; o que indica que houve duas atualizações e três aprovações deste documento. O Regimento, por sua vez, compreende um documento que apresenta e estabelece normas para regulamentar a organização e o funcionamento do Conselho, detalhando suas competências, procedimentos, bem como seus relacionamentos internos e externos. O quadro a seguir apresenta as versões encontradas do Regimento Interno do COMPAC:

Quadro 3 – Regimentos do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural

<b>Documento</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Regimento Interno do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural do Município da Campanha/MG	08/10/1997	-
Decreto nº 2.999	20/12/1997	Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha
Regimento Interno do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e Histórico do Município da Campanha/MG	05/06/2017	-
Extrato de publicação do Regimento no Diário Oficial dos Municípios Mineiros	01/08/2017	-
Regimento Interno do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e Histórico do Município da Campanha/MG	30/10/2019	-
Decreto nº 7.029	19/11/2019	Ratifica a aprovação do Regimento Interno do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e Histórico do Município da Campanha/MG

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os registros de revisão, assim como outra versão, datam das reuniões do COMPAC no ano de 2017, tendo a deliberação final em 5 de junho de 2017, sendo essa versão publicada no Diário Oficial dos Municípios Mineiros sem nenhum decreto específico. Conforme consta

nas Atas, a revisão foi proposta devido ao fato de que o Regimento estava em vigor há 20 anos; não havia sido atualizado desde então, justificando que certos artigos faziam referência a uma realidade patrimonial e tecnológica de duas décadas atrás (CAMPANHA, 2017b; 2017c). Posteriormente, no ano de 2019 o Regimento foi mais uma vez revisto, sendo esta versão publicada através de Decreto em 19 de novembro de 2019, ratificando a aprovação já deliberada internamente (CAMPANHA, 2019c; 2019d). Ambas proposições podem ser verificadas nas imagens a seguir.

Figura 6 – Trecho da Ata da reunião realizada em 05 de junho de 2017 – Primeira revisão regimental

~~conhecimentos.~~ O primeiro assunto da pauta foi referente ao Estatuto do Conselho; o Conselheiro Herbert explicou que o Estatuto do Conselho não era atualizado desde o ano de 1997 (mil novecentos e noventa e sete) e, com o desenvolvimento da política de Conselhos, fazia-se necessário que o estatuto fosse atualizado, assim, os Conselheiros, por unanimidade, aprovaram a iniciativa de tomar nota do antigo Estatuto, para na próxima reunião votar as devidas adequações no mesmo. ~~O segundo item da~~

Fonte: Ata da reunião realizada em 26 de abril de 2017 – Livro de Atas do COMPAC. (CAMPANHA, 2019e).

Figura 7 – Trecho da Ata da reunião realizada em 23 de maio de 2019 – Segunda revisão regimental

~~finalização das obras.~~ O segundo item da pauta foi o debate referente a proposta de revisão do Regimento, como forma de tornar seu conhecimento acessível aos novos Conselheiros, assim como debatê-lo e atualizá-lo frente às novas demandas e contexto vividos por Campanha e, conseqüentemente, pelo Conselho. O Secretário explicou que para desenvolver as atividades de forma adequada e consciente é necessário que todos tenham conhecimento do regimento, da mesma forma que não se trata de um documento imposto, mas que é elaborado e aceito de forma coletiva por todos os Conselheiros. Após o debate ficou acertado que, devido o tamanho do regimento, a cada reunião será lido e debatido um capítulo, de forma que serão feitas as adequações que se julgarem necessárias e pertinentes; ~~A conselheira Tamiris fez a leitura do Artigo 1º (primeiro) e do~~

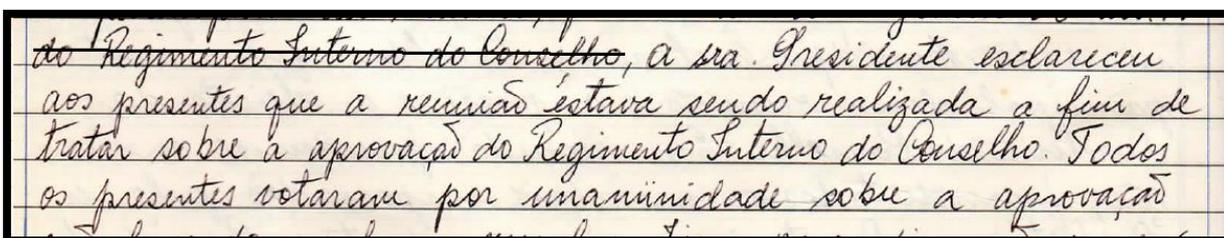
Fonte: Ata da reunião realizada em 23 de maio de 2019 - Livro de Atas do COMPAC. (CAMPANHA, 2019e).

Conforme apresentado nos dois trechos da Atas acima (ata das reuniões realizadas em 05 de junho de 2017 e da reunião realizada em 23 de maio de 2019), a discussão do Regimento Interno foi sugerida por um membro representante do poder público, tendo como justificativa que, estando esse assunto em pauta, seria uma oportunidade para que os

conselheiros recém nomeados tomassem conhecimento deste documento e colocassem em discussão possíveis adequações e/ou atualizações.

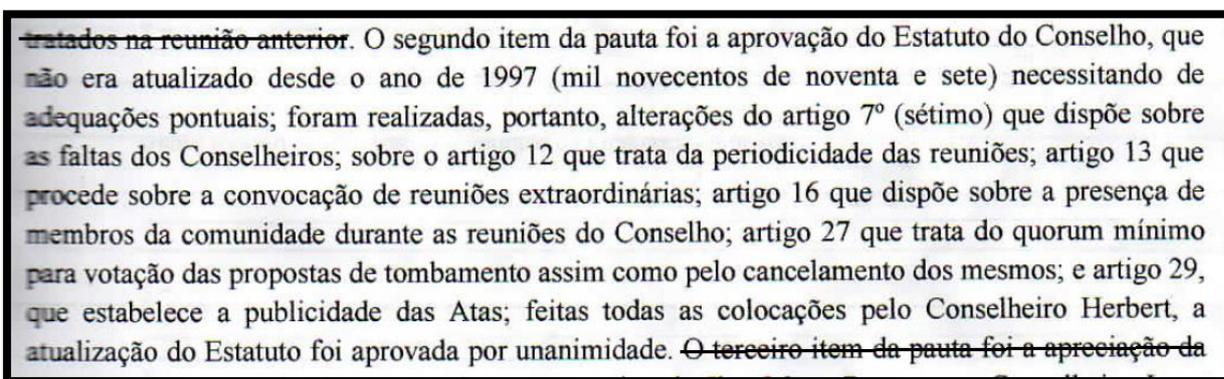
Por estabelecer as normas de funcionamento interno, e ser elaborado conforme o Artigo 4º da Lei nº 1.943 (CAMPANHA, 1997a), os autores do Regimento são os próprios conselheiros. A primeira versão do Regimento foi aprovada por unanimidade em reunião ordinária datada de 23 de novembro de 1997. Enquanto as outras duas versões posteriores foram baseadas na revisão dos regimentos anteriores e até então vigentes, sendo as três aprovações realizadas por unanimidade dos votos dos conselheiros presentes, conforme pode ser atestado nas imagens a seguir. Quanto ao absentéismo nestes encontros, em nenhuma das Atas constam quaisquer justificativas dadas pelos conselheiros faltosos.

Figura 8 – Trecho da Ata de aprovação da primeira versão do Regimento Interno do COMPAC



Fonte: Ata da reunião realizada em 23 de novembro de 1997 - Livro de Atas do COMPAC.(CAMPANHA, 2019e).

Figura 9 – Trecho da Ata de aprovação da segunda versão do Regimento Interno do COMPAC



Fonte: Ata da reunião realizada em 05 de junho de 2017 - Livro de Atas do COMPAC. (CAMPANHA, 2019e).

Figura 10 – Trecho da Ata de aprovação da terceira versão do Regimento Interno do COMPAC

estava se soltando da parede, além de uma revitalização da pintura. O próximo ponto da pauta foi a revisão do quinto e sexto capítulo do Regimento Interno do Conselho, a Conselheira Maria Thereza leu o conteúdo que foi debatido e aprovado pelos presentes sem alterações, sendo necessário providenciar a publicação do documento com as devidas mudanças realizadas nas reuniões anteriores. Em seguida, a Conselheira Luciana sugeriu a abertura de um tombamento das ruínas do

Fonte: Ata da reunião realizada em 30 de outubro de 2019 - Livro de Atas do COMPAC. (CAMPANHA, 2019e).

A natureza do documento e seu texto compreendem o estabelecimento de normas de funcionamento de uma instituição inserida no contexto administrativo-burocrático do executivo municipal, e desta forma não devem ser de conhecimento somente dos membros do COMPAC, mas compreendem também um documento público, o qual qualquer cidadão pode ter acesso, bastando apenas a solicitação. Tanto a atuação do Conselho, como a atuação dos seus componentes é regulada pelas diretrizes e normas nele aprovadas e por ele estabelecidas. O conteúdo dos Regimentos é dividido em capítulos que abordam os seguintes temas: composição do Conselho; das competências do Conselho; dos conselheiros; do secretário e presidente; do seu funcionamento; de como as reuniões devem ser preparadas e realizadas; e as disposições finais.

O Regimento define o Conselho como: “órgão administrativo de natureza deliberativa, diretamente vinculado ao Executivo Municipal a partir de sua estrutura organizacional” (CAMPANHA 2019c). Com esta definição, percebe-se a intenção de conferir o caráter deliberativo ao Conselho, além de estabelecer que a vinculação do mesmo ao executivo municipal se dá especificamente pela estrutura administrativa, através da qual o COMPAC se vincula à Secretaria de Cultura municipal. Desta forma, de acordo com o que pontuaram Beghin, Jaccoud e Silva (2005), ao ser definido como deliberativo, um conselho tem poder de definir sobre as diretrizes de políticas, sua formulação e mecanismos que as constituem, aprovar recursos, orçamentos e planos de ação, tem por lei a capacidade para decidir em instância final sobre determinadas questões.

Quanto à composição, o Regimento Interno estabelece que o Conselho deve ser paritário, e os requisitos para nomeação aplicam-se tanto aos representantes do poder público como aos da sociedade civil. Da mesma forma, todos, independentemente da representatividade, possuem as mesmas competências e podem exercer as mesmas funções, inclusive ocupar os cargos de secretário e presidente, que possuem competências específicas.

A principal diferença consiste no fato de que os representantes do poder público participam das reuniões durante o período de expediente, e recebem seus salários para isso, enquanto os representantes da sociedade civil devem doar seu tempo sem nenhum tipo de compensação financeira, exercendo esta função no contraturno de suas atividades ou no momento livre de que dispõem.

O Capítulo I do Regimento, referente à composição do mesmo, assim como determina a Lei nº 1.943 de criação do Conselho (CAMPANHA, 1997), estabelece que o COMPAC deve ser composto por 7 membros e seus respectivos suplentes, com composição equilibrada entre o poder público e as instituições e entidades representativas da sociedade civil. Sendo a nomeação dividida em membros titulares e seus suplentes, não se verifica a paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público. No entanto, quando no ato da convocação para as reuniões, todos os quatorze nomeados são convocados, de forma que não se verificou o controle entre a presença dos membros titulares e/ou suplentes. Este capítulo também apresenta as seguintes informações que merecem destaque: devem compor o COMPAC representantes do poder público (executivo e legislativo local) e de entidades e instituições representativas da sociedade civil; no entanto, essas entidades e instituições não são definidas em nenhum trecho do regimento nem na legislação pertinente.

Ao longo dos anos de atuação do COMPAC algumas instituições locais tiveram seus representantes atuando como conselheiros, com destaque para o Instituto Histórico e Geográfico da Campanha (IHGC); UEMG Unidade Campanha; ONG Sebo Cultural; e representantes dos bens imateriais, como o Coral Campanhense, os Ternos de Congada e o Grupo de Capoeira. A representação destas instituições é definida conforme os interesses de quem se encontra no poder, assim é feito um convite e se chega ao consenso acerca do representante da instituição; pois no Regimento não se encontra nenhuma orientação ou determinação nesse sentido, apontando quais instituições devem ser representadas; o que constitui um fato que impossibilita o desenvolvimento da autonomia da sociedade civil.

A prática de estabelecer as instituições que terão representatividade no COMPAC, bem como a prática de que a escolha dos conselheiros seja feita pelo poder público compromete o desenvolvimento do potencial participativo que a instituição oferece. Allebrandt (2001) ressaltou que para que o conselho seja eficiente e eficaz é necessário o compartilhamento de poder por parte do governo local, o que acontece através da participação da sociedade civil que qualifica o espaço de deliberação; enquanto Moroni (2009) completou que a participação se dá somente com a partilha do poder e o reconhecimento do direito da

sociedade intervir de forma permanente nas decisões políticas. Veja-se, quando o poder público escolhe as instituições e os conselheiros, não se compartilha o poder decisório, não se qualifica o espaço deliberativo, muito menos se reconhece o direito da sociedade de intervir nas políticas públicas, visto que os cidadãos e as instituições representantes da sociedade civil não possuem a autonomia para escolher seus representantes.

Conforme o Regimento, os membros devem possuir notório conhecimento nas áreas de história, ou antropologia, ou arqueologia, ou arquitetura e urbanismo; assim como na Lei de criação do Conselho (CAMPANHA, 2019c). O Regimento não estabelece parâmetros para se mensurar esse notório conhecimento, que varia desde a formação acadêmica, a vivência cotidiana e a prática de certas expressões culturais, conhecimento autodidata e etc. Em suma, dentre os cidadãos e funcionários públicos que atendem a estes requisitos, são realizados os convites para participação, de modo que identifica-se uma personalização para a ocupação dos espaços.

Após nomeados, os membros deverão tomar posse perante o Prefeito Municipal; as nomeações têm vigência de dois anos admitida a recondução, enquanto a substituição de membros deve ser devidamente formalizada e publicada pela autoridade local, sendo este procedimento realizado tanto quando o próprio conselheiro solicita seu desligamento, como quando a decisão de afastá-lo parte do poder público, como por exemplo em casos de absenteísmo. Quando da substituição de um conselheiro, a instituição a qual ele representa deve fazer a indicação de um substituto. A falta não justificada a três reuniões consecutivas no período de um ano implica na perda de mandato; e caso o presidente declare vago seu cargo, deve-se proceder à eleição interna de um novo (CAMPANHA, 2019c).

Quanto ao funcionamento do COMPAC, este deve reunir-se, no mínimo, por quatro vezes ao ano, sendo as reuniões providenciadas e convocadas pelo secretário, comunicando os demais conselheiros com a devida antecedência de no mínimo sete dias. As reuniões são iniciadas mediante o atendimento do *quorum* mínimo de cinco de seus membros. Atualmente as reuniões são públicas, nas quais é permitida a presença de quaisquer integrantes da comunidade que queiram participar ou ter ciência dos assuntos tratados. Porém, ressalta-se que o direito a voto fica restrito somente aos conselheiros nomeados através de decreto.

Em relação à preparação das reuniões, as mesmas devem ter sua pauta preparada pelo secretário, que também é encarregado de enviar os documentos já disponíveis referentes aos assuntos a serem discutidos, além do envio de cópia da Ata da reunião anterior. Cada conselheiro deverá receber, quando da convocação para a reunião, os processos referentes aos

assuntos que forem objeto de discussão, bem como todas as informações básicas necessárias à deliberação, compreendendo laudos e pareceres especializados de caráter técnico-jurídico.

Cabe ao secretário, também, realizar funções burocráticas, como providenciar documentos necessários, convocar os conselheiros e preparar a pauta das reuniões. O secretário também deve redigir as Atas das reuniões, que são escritas a partir do registro da fala dos demais conselheiros. Nesse contexto, deve o secretário reproduzir as falas dos demais autores (conselheiros e demais presentes na reunião), e assim se julga que não esteja produzindo alterações das informações, pois a assinatura dos conselheiros presentes que confere autenticidade ao documento, conjecturando que possíveis enganos, alterações ou rasuras podem ocasionar contestações ao documento, retificações ou situações embaraçosas. Como o cargo de secretário sempre foi dado a um representante do poder público, essas relações e procedimentos burocráticos proporcionam ao poder público mais controle e influência sobre a instituição.

As reuniões, segundo o Regimento Interno, devem ser realizadas de acordo com um roteiro, que compreende a abertura com a leitura da Ata da reunião anterior, votação dos assuntos em pauta e, por fim, o encerramento (CAMPANHA, 1997b). Quanto à apreciação dos assuntos, o secretário ou o relator fazem a apresentação, que pode ser interrompida por qualquer outro conselheiro, a fim de obter esclarecimentos ou acrescentar informações, em seguida o assunto é discutido e votado.

Os membros podem pedir vistas da documentação ou solicitar adiamento de tal assunto que se encontra na pauta, para isso podem utilizar do artifício de requerer pareceres técnicos avaliativos do assunto. Encerrada a discussão, portanto, passa-se à votação, e em seguida o presidente proclama a decisão do Conselho, sendo ela redigida na Ata. As deliberações são tomadas por maioria simples de votos dos conselheiros presentes, cabendo ao presidente o voto de desempate além do voto comum. As Atas com as decisões devem ser publicadas na imprensa local ou no sítio eletrônico oficial da prefeitura municipal. As decisões do COMPAC tomam a forma de ofícios, ou notificações, o que varia de acordo com o teor do assunto em pauta e com as decisões tomadas pelo Conselho.

Quanto às disposições finais, destacam-se as seguintes: os serviços prestados pelos conselheiros são gratuitos e relevantes, não cabendo nenhum pagamento ou remuneração; o que corrobora com a afirmação de Barros (2016) que atestou em vários conselhos, que a função de um conselheiro de políticas públicas não é remunerada, bem como o fato de que os mandatos são de dois anos, podendo estes serem renovados por mais dois. As disposições

gerais ainda estabelecem que o Conselho pode decidir sobre alterações e reformulação do Regimento, podendo esta proposição partir tanto do presidente como de qualquer outro conselheiro, devendo apenas a alteração ser tomada mediante a maioria absoluta dos votos.

Ao se comparar as três versões do Regimento Interno, encontram-se algumas alterações que merecem destaque, pois estas apresentam informações fundamentais para se compreender o histórico de atuação do COMPAC. Nesse sentido, o Artigo 7º originalmente estabelecia que a falta não justificada a três reuniões ordinárias consecutivas ou a seis ordinárias e extraordinárias, no período de um ano, implica na perda do mandato do conselheiro. Na segunda versão, publicada em 2017, seu texto foi alterado, estabelecendo que a falta não justificada a quatro reuniões ordinárias consecutivas ou a sete ordinárias e extraordinárias, no período de um ano, implicaria a perda do mandato do conselheiro. Tal alteração se deu justamente pelo absenteísmo de determinados conselheiros, aliados ao procedimento burocrático envolvido na substituição dos mesmos, implicando desde a escolha de seu substituto até sua nomeação através de decreto. No entanto, essas faltas não implicaram em novos decretos de nomeação estabelecendo novos membros possivelmente mais assíduos, os decretos de substituição de membros aparecem com mais frequência a partir de 2017. Esse fato expressa que até então substituir conselheiros faltosos não era uma preocupação, o que poderia se dar também pela dificuldade em encontrar cidadãos dispostos a participarem ou pela burocracia necessária para a substituição. Dessa forma, ampliar o número de abstenções possíveis é uma forma de diminuir a necessidade de se efetuar substituições de membros com a publicação de seus respectivos decretos.

O não comparecimento às reuniões do COMPAC é um comportamento que influi diretamente no desenvolvimento da participação, especialmente se tratando de representantes da sociedade civil. Se entendermos o Conselho como uma instituição constituída para proporcionar espaços em que os cidadãos possam partilhar do poder decisório na formulação, fiscalização e avaliação de políticas públicas, não efetivar a participação nesses espaços trata-se de uma falha crucial nesse processo. Gohn (2006) destacou que quando a sociedade civil não ocupa o espaço a ela destinado, os conselhos se tornam apenas instrumentos para legitimar a autoridade dos prefeitos e da elite local, pois não atuam como mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos; de forma que o poder local pode agir estrategicamente para não partilhar o poder, não considerando os conselhos como relevantes, aproveitando-se ainda mais caso os conselheiros desconheçam as rotinas da administração pública ou que não compareçam às reuniões.

Desta forma, visando proporcionar e fortalecer a participação no COMPAC, mais apropriado do que ampliar o número de faltas permitidas, seria buscar compreender os motivos das faltas dos representantes da sociedade civil, assim como propor opções e estratégias para superar esse absenteísmo. Flexibilizar os horários das reuniões visando atender da melhor forma a disponibilidade dos conselheiros, talvez possa ser uma medida eficaz no fomento à participação, criando condições mais favoráveis ou então identificando outras possíveis dificuldades, buscando contorná-las e/ou superá-las. O Conselho deve ter como imperativo proporcionar a participação, entendendo-a como a realização de um valor democrático, de forma que o poder público deve envidar esforços para consolidar esses espaços como participativos, e não somente ampliar a permissão para a não participação.

Quanto ao Artigo 8º, destaca-se um inciso que não sofreu alterações em nenhuma das revisões do Regimento Interno, mas que expressa o impacto da atuação do COMPAC:

VI – decidir de ofício, à vista dos elementos técnicos fornecidos pelo Departamento Municipal de Cultura, pelo tombamento de bens públicos (CAMPANHA, 2019c).

Este inciso indica a função deliberativa do COMPAC, de forma que a instituição é a responsável pela decisão em última instância sobre a preservação de determinado bem histórico-cultural; de forma que a efetivação do tombamento acarreta uma série de ações por parte do poder público. Pois ao aprovar o tombamento, seja de um bem público, como especificado, ou até mesmo de um bem privado, ou o registro de um bem imaterial, após efetivada a proteção, esta não se esgota em si mesma. Desta forma, deve o executivo local operacionalizar as ações de preservação, que por sua vez também devem ser aprovadas pelo COMPAC. Assim, ao se analisar o texto deste inciso, destaca-se que, efetivar uma proposta de tombamento, implica em criar uma política permanente de manutenção e preservação para o bem, o que demanda custos e investimentos, e assim expressa o fato de que o COMPAC pode criar/transformar demandas em políticas públicas locais. O Conselho deve elaborar um plano de salvaguarda do bem, com ações de proteção e promoção a serem implementadas pelo poder público. Assim, portanto, quando os conselheiros identificam a necessidade de patrimonializar um bem ou uma prática da cultura local, essa demanda adquire um status de política pública patrimonial. A preservação não se concretiza no tombamento ou no registro, mas esse estatuto confere uma condição especial ao bem, que deve ser acompanhado por ações periódicas de manutenção dos mesmos.

No Capítulo III, que trata do funcionamento do COMPAC, na primeira versão do Regimento, de 1997, o Artigo 12 apresenta a seguinte redação: “O Conselho do Patrimônio

Cultural do Município reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, na Sede da Prefeitura”. Já no Regimento aprovado em 2017, tal artigo adquiriu a forma a seguir: “O Conselho do Patrimônio Cultural do Município reunir-se-á, ordinariamente, no mínimo quatro vezes com periodicidade mínima de cinco meses durante o ano”. Percebe-se, inicialmente, que o COMPAC deveria reunir-se uma vez ao mês, o que totalizaria, no mínimo, doze reuniões ordinárias mais as extraordinárias por ano. No entanto, ao se analisar as Atas buscando o número de reuniões anuais do Conselho (informações que serão detalhadas mais à frente na seção referente à atuação do COMPAC), identificou-se que não eram realizadas reuniões ordinárias mensais. Se as reuniões assim fossem realizadas, se verificaria, no mínimo, 12 reuniões ordinárias mais as extraordinárias; porém, o ano que o Conselho mais vezes se reuniu foi em 2001, contabilizando 13 reuniões, sendo que destas 11 foram ordinárias, e 2 extraordinárias; nos demais anos, o número de reuniões foi ainda menor. Evidenciando que esta disposição regimental não era cumprida.

Ainda sobre o número de reuniões determinadas no Regimento, que inicialmente era de no mínimo doze reuniões anuais, foi reduzido para o número mínimo de quatro reuniões anuais, tendo o COMPAC a obrigação de realizá-las na periodicidade mínima de cinco meses. Essa alteração está de acordo com o que é determinado pela Deliberação Normativa do CONEP (2018), que estabelece os critérios de avaliação do IEPHA/MG quanto à documentação do ICMS Patrimônio Cultural. Assim, com essa alteração, o COMPAC deve ter atuação mínima conforme as normas estaduais.

O Artigo 13, também no capítulo referente ao funcionamento do Conselho, originalmente determinava o seguinte:

Art. 13 – O Conselho poderá reunir-se sempre que for necessário, mediante a convocação subscrita pelo seu Presidente e pelo Secretário, expedida e recebida com a antecedência mínima de 03 (três) dias, ou mediante requerimento de 03 (três) de seus membros, encaminhado ao Presidente do Conselho (CAMPANHA, 1997c).

Após as alterações de 2017, o presente artigo adquiriu a seguinte redação:

Art. 13 – Sem prejuízo das sessões ordinárias, o Conselho poderá reunir-se em caráter extraordinário, sempre que for necessário mediante convocação subscrita pelo seu Presidente e pelo Secretário, expedida e recebida com a devida antecedência, ou mediante requerimento de 01 (um) de seus membros, encaminhado ao Presidente do Conselho (CAMPANHA, 2017b).

Em relação ao procedimento burocrático para a convocação das sessões/reuniões do COMPAC, percebe-se que não houve alterações, devendo as mesmas serem convocadas

oficialmente pelo presidente e/ou secretário, isso tanto para as reuniões ordinárias como para as extraordinárias. No entanto, para o artigo em análise, identifica-se uma interessante alteração: inicialmente, necessitava-se de um requerimento subscrito por três conselheiros (tanto representantes do poder público como da sociedade civil) para que uma reunião extraordinária pudesse ser convocada, e após as deliberações de 2017, o requerimento apresentado por apenas um conselheiro (independente se este é representante do poder público ou da sociedade civil) já é o suficiente para que uma reunião seja convocada. Essa alteração indica que os conselheiros possuem mais poder de atuação, principalmente de fiscalização e apresentação de demandas e/ou temas emergentes ao COMPAC.

Certamente os avanços tecnológicos nas comunicações interferiram diretamente nesta alteração, dado que as informações são transmitidas com maior rapidez e facilidade, podendo determinada notícia veiculada por um conselheiro rapidamente ser do conhecimento dos demais. Como exemplo, na década de 1990 a convocação para as reuniões era feita através do envio de cartas, e atualmente é feita por e-mail, telefone ou aplicativos de aparelhos celulares, através dos quais são encaminhados os ofícios de convocação. Assim, com os avanços tecnológicos e comunicacionais, os conselheiros possuem mais acesso às informações e notícias, o que conseqüentemente pode deixá-los mais conscientes de sua atuação e deveres, assim como agiliza a comunicação entre os membros do COMPAC, possibilitando uma troca de informações constante, o que ao mesmo tempo torna as atividades do Conselho mais ágil e eficaz, conferindo ainda uma atribuição maior aos conselheiros, como o fato de apresentar uma demanda urgente/importante que deva ser discutida numa reunião extraordinária. O impacto positivo dos avanços comunicacionais também foi percebido no ano de 2020, pois no contexto da pandemia e impossibilidade de reuniões presenciais, a alternativa foi a realização de reuniões virtuais pela internet.

No parágrafo único do Artigo 13, inicialmente, a redação apresentava as seguintes informações: “No ato da convocação, deverão ser especificados a pauta, data, hora e local da sessão extraordinária”. A versão aprovada em 2017 adquiriu a seguinte redação: “No ato da convocação, deverá ser especificado mediante o atendimento do quorum mínimo de presença de quatro dos seus membros” (CAMPANHA, 2017b). E finalmente, após as deliberações de 2019, teve sua versão alterada para: “No ato da convocação, deverá ser especificado mediante o atendimento do quorum mínimo de presença de cinco dos seus membros”. Este trecho foi alterado nas duas atualizações, sendo a mudança mais substancial na alteração realizada em 2017, que determinou o quórum mínimo em substituição de informações acerca do local,

assunto e data da reunião. Já em 2019, o quórum mínimo foi ampliado de quatro para cinco membros; conjectura-se que reuniões extraordinárias, quando marcadas de última hora, possuem alto absenteísmo dos conselheiros, e muitas vezes são reuniões em que assuntos urgentes e importantes são discutidos, desta forma, justifica-se a alteração, indicando que tais encontros, mesmo extraordinários, devem contar com mais membros presentes.

O Artigo 16 sofreu uma alteração que o transformou completamente, implicando numa mudança substancial na filosofia de atuação do COMPAC, inicialmente, na versão de 1997, o presente artigo estabelecia que: “As sessões do Conselho deverão ser realizadas a portas fechadas, devendo os Conselheiros e assessores manter em total sigilo os assuntos a serem tratados, até decisão final”. Após as alterações o artigo ganhou a seguinte redação:

Art. 16 – As sessões do Conselho deverão ser realizadas com as portas abertas, sendo permitida a presença de quaisquer integrantes da comunidade para se ter ciência dos assuntos tratados, ressalvando apenas que o direito de voto e de participar das deliberações corresponde apenas aos Conselheiros, únicos responsáveis pelas decisões finais. (CAMPANHA, 2017b).

Inicialmente, verifica-se que as reuniões, mesmo tratando de questões públicas referentes à preservação do patrimônio cultural, tomando decisões que pudessem originar políticas públicas, eram sigilosas. Ou seja, mesmo o COMPAC sendo responsável pela gestão do patrimônio histórico cultural da comunidade, que é um patrimônio público, e mesmo sendo composto por representantes da sociedade civil, suas deliberações deveriam, segundo o Regimento, ser mantidas em segredo, até a decisão final.

Com as alterações realizadas em 2017, as reuniões ganharam o teor de acontecimentos públicos, podendo contar com a presença de quaisquer cidadãos que tenham conhecimento sobre a mesma, interesse ou simplesmente curiosidade sobre os assuntos a serem deliberados. Assim, as reuniões que anteriormente seriam realizadas com portas fechadas, passaram a permitir a presença, inclusive autorizando que os presentes, mesmo que não fossem conselheiros, expressassem suas opiniões, contribuindo com as deliberações. No entanto, a responsabilidade final quanto às decisões foi mantida, cabendo o direito a voto somente aos conselheiros nomeados pelos decretos expedidos pelo executivo municipal.

Na versão aprovada em 1997, o Artigo 29 estabelecia que: “As decisões do Conselho deverão ser publicadas na imprensa local, num prazo de até quinze dias”. Após a revisão em 2017, o presente artigo adquiriu a seguinte redação: “As Atas, bem como as decisões do Conselho deverão ser publicadas na imprensa local ou no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal da Campanha”. A alteração suprimiu o prazo em que as Atas devem ser

publicadas; no entanto, definiu uma nova forma de publicação, que não depende da periodicidade de circulação dos jornais locais, que é o sítio eletrônico oficial da Prefeitura. Essa alteração pode expressar, a princípio, dois pontos a serem observados: 1º) de 1997 a 2017 a internet se popularizou como meio de comunicação, e praticamente todas as prefeituras passaram a contar com um sítio eletrônico oficial, o que facilitou e democratizou o acesso à informação, assim, justifica-se, devido à praticidade, a inclusão desta alternativa para a publicação; 2º) o fato das Atas serem publicadas no próprio sítio oficial da Prefeitura, expressa a relação que o COMPAC possui com o executivo local, pois integra a estrutura da Secretaria de Cultura (a questão referente à publicação das Atas será retomada na seção referente à atuação do COMPAC).

Quanto ao conhecimento das disposições regimentais e o arcabouço legal de institucionalização do COMPAC pelos conselheiros, bem como a sua aplicação na atuação da instituição, um conselheiro representante da sociedade civil, que atuou no biênio 1999-2001 declarou que:

Sim, nós seguíamos né, o decreto do... que estabeleceu, que legalizou aquele conselho, aquela diretoria, a lei orgânica né, daqui do município, a Constituição Estadual, a Federal, sempre dentro da lei, não tem como você fugir, se não fica sem amparo legal né, juridicamente falando você vai propor uma ação, aí falam: 'mas isso aqui não está respaldado, onde que isso aí está querendo chegar?'. (Entrevistado 6, representante da sociedade civil; atuou de 1999 a 2001).

A fala deste ex-conselheiro indica que há uma preocupação tanto da instituição como de seus integrantes em conhecer e aplicar as disposições e normatizações legais, conferindo legalidade à atuação da instituição, pois somente atuando conforme tais disposições os resultados das deliberações e decisões do Conselho poderão ser levadas em consideração e aplicadas pelo poder público. Outro representante da sociedade civil, que atuou no período de 2017 a 2020 também fez uma colocação nesse sentido:

Sim, com toda a certeza, todo o segmento, todas as tomadas de decisões a gente, é... observava todas essas questões pra é, em base daquilo que podia ou não fazer. (Entrevistado 2, representante da sociedade civil; atuou de 2017 a 2020).

O desenvolvimento desta seção, o levantamento de tais informações bem como sua análise permitiu compreender a forma como o Conselho funciona, as atribuições de seus membros e a relação que possui tanto com o poder público como com outras instituições da sociedade campanhense; além dos marcos legais que orientam a preservação no município, os

órgãos, entidades e atores envolvidos. Esta etapa buscou compreender de forma crítica a relação e importância da instituição investigada como o poder público, outras instituições e atores municipais, além das ações referentes às políticas públicas de proteção patrimonial. No próximo tópico será abordada a atuação do Conselho, identificando suas principais características, aspectos, experiência e impacto dos assuntos em pauta e deliberados.

#### **4.3.2 A atuação prática e a intersectorialidade do Conselho**

Após identificar e analisar a institucionalização do COMPAC através de sua legislação regulamentar, normatizações e diretrizes regimentais, nesta seção será abordada a atuação prática e a intersectorialidade do Conselho. Tendo por objetivo identificar o funcionamento da instituição, o desenvolvimento das reuniões, seus registros, o processo deliberativo bem como os resultados alcançados em sua atuação no contexto administrativo municipal. Para tanto, as informações das Atas foram processadas e relacionadas com relatos obtidos através das entrevistas com os conselheiros. Buscou-se, portanto, compreender e analisar a forma como o Conselho desempenhou suas funções e atribuições desde sua criação, identificando os principais aspectos de sua atuação; assuntos em pauta e impacto das suas deliberações na política de preservação cultural.

As Atas, por sua vez, compreendem o registro e a exposição, resumida ou detalhada, do que ocorreu durante as reuniões/sessões deliberativas do COMPAC. Diante da pesquisa realizada, foram encontrados e selecionados livros de Atas apresentados no quadro a seguir:

Quadro 4 – Resultado pesquisa documental: Livros de Atas do COMPAC<sup>10</sup>

Número do Livro	Instituição	Período	Número de reuniões	Termo de abertura	Termo de encerramento
1	Comissão Especial	1984-1986	5	11 de outubro de 1984	12 de abril de 2012 (última reunião)
	COMPAC	1997-2012	110		
2	COMPAC	2012-2020	71	23 de julho de 2012	Livro em aberto

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os livros de Atas iniciam-se com as reuniões da Comissão Especial que deliberou as primeiras ações de preservação no município; esta instituição atuou por apenas dois anos, conforme foi apontado por um dos ex-conselheiros entrevistado:

[...] a lei do patrimônio foi meu pai (Jair de Paiva Lemes) que fez quando ele estava na prefeitura em 1985/86, ele fez uma... uma lei para o patrimônio, porque o patrimônio de Campanha estava sendo é, totalmente desmanchado, acabado, todo mundo demolia o que queria, fazia o que queria. E como meu pai é, era chefe do SERPHAM, que foi um departamento que o Ronald (prefeito) fez pra, pra ver o problema da preservação [...] meu pai morreu em 87 [...]. (Entrevistado 08; já atuou como representante da sociedade civil e do poder público; período de atuação: 1997-2001; 2004-2016).

De acordo com as informações obtidas e apresentadas, o prefeito Ronald Ferreira (administração 1983 a 1988) valorizou a cultura local; sua preocupação com o patrimônio adquiriu relevância quando foi criado o Museu Casa de Vital Brazil (em 1984) conjuntamente à família do cientista, sendo o imóvel que abriga a instituição o primeiro a ser tombado no município. Porém, essas ações preservacionistas foram breves, aconteceram apenas nos anos de 1985 e 1986, sob a liderança de Jair de Paiva Lemes, que faleceu em 1987, o que implicou na paralisação destas ações, que seriam retomadas somente em 1997 após a criação do COMPAC.

É interessante observar que após onze anos, com a criação do Conselho em 1997, o Livro de Atas da Comissão foi resgatado e reutilizado pelo COMPAC, que mesmo se tratando

<sup>10</sup> A Comissão Especial foi ativa até o ano de 1986; para o período entre 1986 a 1997 não foi encontrado nenhum documento, vestígio ou relato que indique a atuação da Comissão neste período, assim como nenhuma ação de salvaguarda, proteção e promoção para o patrimônio histórico cultural campanhense. A ausência de fontes atesta que as ações e políticas públicas patrimoniais só foram retomadas com a criação do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural no ano de 1997; de forma que o antigo livro de Atas da Comissão foi aproveitado pelo Conselho, dando prosseguimento as ações patrimoniais no município.

de outra instituição, buscou preservar a atuação e as ações realizadas pela Comissão; afinal o Conselho foi criado para dar continuidade às políticas de salvaguarda patrimonial, e ao usar o mesmo livro de Atas da Comissão, respeita sua memória assim como as ações já realizadas, o que é simbólico quanto à identidade, memória e história. Desta maneira, as Atas do COMPAC iniciam-se a partir de 1997, após a criação da instituição, que surge para deliberar sobre as ações de preservação patrimonial a nível municipal e, também, para atender aos requisitos de uma política estadual de repasse de verbas (ICMS Patrimônio Cultural).

Quadro 5 – Decretos de nomeação para o COMPAC

<b>Documento</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>
Decreto nº 2.987	01/10/1997	Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha
Decreto nº 3.110	09/11/1999	Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha
Decreto nº 3.324	19/03/2002	Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha
Decreto nº 3.612	11/05/2004	Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha
Decreto nº 4.282	04/04/2007	Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha
Decreto nº 4.821	18/04/2009	Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha
Decreto nº 5.487	05/06/2013	Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
Decreto nº 5.931	01/06/2015	Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
Decreto nº 6.216	01/03/2016	Dispõe sobre a alteração da composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e dá outras providências
Decreto nº 6.252	19/04/2016	Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
Decreto nº 6.339	10/08/2016	Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
Decreto nº 6.538	06/04/2017	Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
Decreto nº 6.710	21/02/2018	Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
Decreto nº 6.752	11/05/2018	Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
Decreto nº 6.914	08/02/2019	Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural
Decreto nº 7.030	20/11/2019	Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural

Fonte: Elaborado pelo autor.

Estes decretos foram publicados no contexto de atuação do COMPAC e da gestão do patrimônio local. Estes nomeiam os conselheiros a cada mandato ou período de dois anos a contar desde a sua publicação. O decreto compreende um instrumento normativo que nomeia legalmente a composição do Conselho, mas a definição dos membros é anterior à sua publicação, sendo esta estabelecida a partir de negociações, eleições, apoio partidário e ideológico, dentre outras estratégias políticas, como bem apontam os conselheiros. Mais adiante, na seção da participação, mais especificamente sobre os critérios de participação no Conselho, estes decretos serão relacionados tanto ao Regimento Interno, ao corpo legal que institui o COMPAC, bem como aos relatos dos conselheiros e ex-conselheiros.

A publicação do decreto pressupõe um processo de escolha dos nomes, que conforme estabelece a lei de institucionalização do Conselho (CAMPANHA, 1997a), deve ser equilibrada, com número igual de representantes da sociedade civil e do poder público, devendo ser as escolhas justificadas pelo notório conhecimento nas áreas relacionadas à atuação do Conselho e preservação do patrimônio histórico cultural. O notório conhecimento é mencionado tanto na lei de criação do COMPAC como no seu Regimento Interno (CAMPANHA, 2017b), no entanto, não é mencionado nenhum parâmetro nem forma para se mensurá-lo, ficando essa questão a critério do grupo político que se encontra no poder quando realiza a escolha dos nomes. Estes decretos, em suma, compreendem e atendem às normas administrativas para o funcionamento legal do COMPAC, e possuem como procedência a administração pública local, sendo promulgados pelo executivo.

Enquanto normas administrativas emanadas da autoridade executiva local, estes decretos especificamente, estabelecem as pessoas que devem integrar o COMPAC, de maneira que a atuação da instituição só estará de acordo com a legislação se respeitar a composição decretada. Portanto, os sujeitos designados recebem o dever público e cívico de participar das discussões que dizem respeito à gestão do patrimônio histórico cultural local.

Observa-se que o prazo de nomeação é de dois anos, podendo o mesmo ser prorrogado por mais dois anos, prorrogação que também deve ser realizada por decreto. Os decretos, enquanto atos administrativos, assim como o próprio Regimento Interno, não mencionam a forma como devem ser escolhidos os nomeados, somente que estes devem possuir conhecimento nas áreas referentes à atuação do COMPAC. O processo de escolha dos conselheiros será aprofundado na seção referente aos critérios de participação.

Inicialmente as nomeações não coincidiam com os períodos de mandatos dos prefeitos, de forma que a composição estabelecida em uma administração deveria continuar

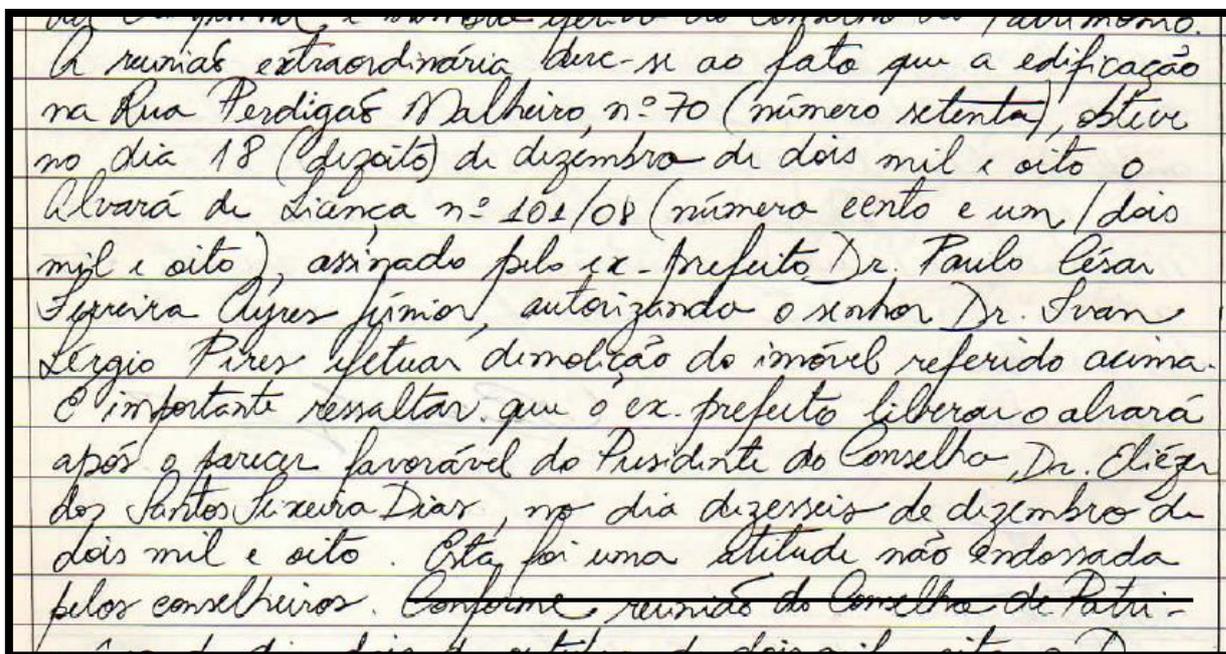
vigorando em determinado período da próxima administração. Isso significa que conselheiros nomeados no mandato do prefeito anterior continuariam atuando no mandato do prefeito seguinte. Mas como a seleção de nomes para compor o COMPAC envolve alinhamento ideológico e afinidade dos escolhidos, assim como a atuação de representantes do poder público que ocupavam cargos comissionados na administração anterior, a nova administração optava por elaborar um novo decreto de composição, nomeando um novo Conselho com membros alinhados e representantes do poder público ligados à nova administração.

Essas práticas expressam um processo para adequar a nomeação dos conselheiros com o mandato dos prefeitos, o que pode ser entendida como uma prática para se evitar a oposição política dentro de uma instituição ligada diretamente à administração pública. Talvez uma alternativa que pudesse ser implementada, seria a substituição somente de representantes do poder público que ocupavam cargos em comissão ou que tivessem ligação direta com a administração anterior, de forma que os representantes da sociedade civil e os servidores concursados de carreira continuariam cumprindo seu mandato até o fim da validade do decreto que os nomeou. Pois como salientou Santiago (2016), quando ocorre a adequação do período de mandato dos conselheiros com o mandato dos prefeitos, corre-se o risco de que a representação passe a refletir mais as demandas individuais, de grupos de interesse ou setores alinhados à administração, ou mesmo que se registre a cooptação de lideranças e conselheiros por parte do poder público, o que conseqüentemente tende a esvaziar a participação da sociedade civil.

As Atas das reuniões permitiram identificar a representatividade dos conselheiros que ocuparam as funções de secretário e presidente. A função de secretário, como envolve a realização de procedimentos burocráticos, sempre esteve com um membro representante do poder público, mais precisamente servidores municipais que atuaram no SERPHAM e/ou na Seção de Cultura e Patrimônio Histórico. Devido ao fato do secretário lidar com a convocação das reuniões, preparação das pautas, escrita das Atas e etc., compreende-se o fato de que esta função não tenha sido, até então, desempenhada por nenhum representante da sociedade civil, pois caso isso acontecesse, o cidadão teria que doar muito mais do seu tempo, estar presente constantemente nas dependências do poder público sem receber nenhuma gratificação por esta função. Já a função de presidente, cargo de maior destaque dentro do COMPAC, também foi monopolizado pelo poder público, não havendo o compartilhamento de poder no que se refere à presidência do Conselho.

A imagem a seguir apresenta um trecho da Ata no qual se verifica um acontecimento determinante para o monopólio da presidência pelo poder público a partir de 2009. No final do ano de 2008, o então presidente do COMPAC autorizou a demolição de um imóvel sem a aprovação dos demais conselheiros; no entanto, a demolição só foi executada no mandato do prefeito seguinte, gerando desgaste político, fazendo com que o administrador público passasse a confiar a função de presidente do Conselho somente aos secretários de cultura, sem que houvesse eleições entre os conselheiros<sup>11</sup>. Conforme identifica Hirst (1992) o grupo que detém o poder num determinado momento busca dominar o processo de tomada de decisão, excluindo outros grupos deste processo; e o que se percebe com essa atitude do prefeito, não é o intento de se evitar novas situações embaraçosas, mas sim dominar o processo de tomada de decisão restringindo o compartilhamento de poder.

Figura 11 – Trecho da Ata em que os conselheiros contestam e afastam o antigo presidente do COMPAC



Fonte: Ata da reunião realizada em 27 de janeiro de 2009. Livro de Atas do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha (CAMPANHA, 2019e).

Este acontecimento também foi relatado por dois entrevistados, que destacaram o fato de que quando o projeto foi apresentado para a deliberação do Conselho, os conselheiros não o aprovaram; mas que posteriormente o presidente do COMPAC, que foi o último

<sup>11</sup> Tanto os relatos como os documentos pesquisados não deram conta de informar com precisão se houve alguma ação ou penalização judicial, bem como o desfecho desse caso – sabe-se apenas que o ex-presidente do Conselho participou de audiência junto ao promotor no Fórum.

representante da sociedade civil a assumir este cargo, autorizou a derrubada do imóvel sem o consentimento dos demais:

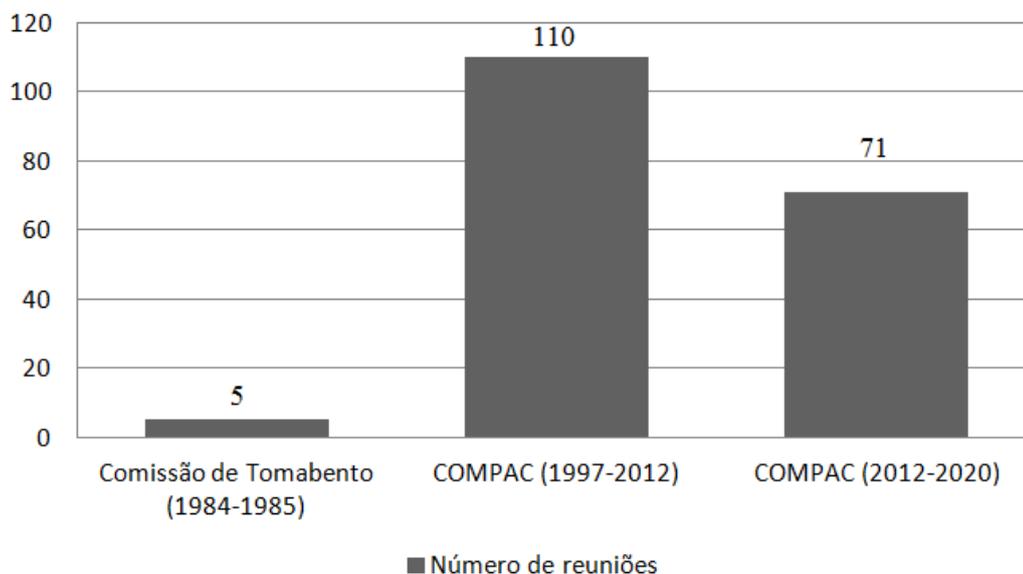
[...] a derrubada do imóvel, e foi o próprio presidente do Conselho, de última hora, vai e pede pro prefeito assinar no último dia do ano e a gente ver o imóvel ser derrubado na calada da noite, assim na madrugada, isso aconteceu. (Entrevistado 4, representante da sociedade civil; atuou de 2008-2009 e de 2013-2020).

[...] no dia 26 ou 27 de dezembro o prefeito assinou um decreto de demolição da casa, ele assinou que podia demolir lá, e ninguém ficou sabendo, nada, e passou isso pro outro ano. No outro ano, ninguém sabia, e mais ou menos umas 2 horas da manhã a gente ouviu um barulho de assim, caindo parede assim... eram três tratores enormes que pegaram na calada da noite, demoliram a casa inteirinha... E você não sabe, o presidente do Conselho assinou dando permissão sem o Conselho saber. (Entrevistado 8, atuou como representante do poder público e da sociedade civil, períodos de 1997-2001 e de 2004-2016).

A participação institucionalizada nos conselhos deve ser eficiente, direta e livre, assim como explicou Machado (2013), de forma que o espaço institucionalizado é um local privilegiado para que os envolvidos possam tomar suas partes, realizando a democracia com intensidade e renovação, sendo fundamental para isso, que o poder público compartilhe poder decisório, inclusive conferindo aos representantes da sociedade civil a oportunidade de ocupar o cargo de presidência do conselho. Segundo Bordenave (1994), quando o poder público não compartilha o poder decisório, nem estabelece condições de igualdade dentro das instituições participativas o poder público controla a participação, e faz com que os rumos da instituição sigam de acordo com o seu próprio interesse, estabelecendo uma pseudo-participação, caracterizada pelo controle das decisões. Nesse sentido, percebe-se que um erro cometido por um representante da sociedade civil ao ter ocupado o cargo de presidente do Conselho, fez com que o poder público ampliasse seu controle sobre a instituição, comprometendo o compartilhamento de poder na organização e atuação do COMPAC.

Após identificar aspectos da atuação formal do Conselho, tem-se em vista identificar, compreender e analisar a atuação prática do Conselho. Assim, destaca-se o número de reuniões realizadas, conforme apresentado no Gráfico a seguir, no qual são expostos os números das reuniões da Comissão Especial, do COMPAC entre os anos de 1997 e 2012, e do COMPAC entre os anos de 2012 e 2020.

Gráfico 1 – Número de reuniões em diferentes momentos de atuação



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

A Comissão Especial de Tombamento, que atuou em 1984 e 1985, era formada por dez membros, e conforme os registros das Atas, o executivo nomeou, inicialmente, cinco membros que representavam o poder público, sendo estes funcionários públicos do executivo municipal. Na primeira reunião os já nomeados deliberaram cinco nomes para compor a Comissão como membros representantes da sociedade civil, que pudessem contribuir com a preservação do patrimônio local. Ainda em 1984 houve mais uma reunião, sendo esta em 26 de novembro de 1984, na qual foram apresentados os demais representantes da sociedade campanhense, o mandato da Comissão, sua diretoria e assinado o termo de abertura do Livro do Tombo Histórico<sup>12</sup>. Nos anos de 1985 e 1986 foram realizadas outras três reuniões da Comissão, nas quais foram aprovados os três primeiros tombamentos no município, sendo eles os seguintes bens: Casa de Vital Brazil e o Solar dos Ferreiras, em 10 abril de 1985; e a Capelinha de São Miguel em 16 de março de 1986. As reuniões e registros da atuação da Comissão representam o início da política e ações de preservação do patrimônio histórico

<sup>12</sup> Neste livro são inscritos os bens culturais em função do valor histórico. É formado pelo conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no município e cuja conservação seja de interesse público por sua vinculação a fatos memoráveis da história local. Esse Livro, para melhor condução das ações de preservação dos bens culturais, em função do seu valor histórico, divide os bens em: imóveis (edificações, fazendas, marcos, chafarizes, pontes, centros históricos, por exemplo) e móveis (imagens, mobiliário, quadros e xilogravuras, entre outras peças). (IPHAN, 2021). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/608> Acesso em: 06 jan. 2021.

cultural, sendo esta responsável pelos primeiros tombamentos a nível local. A Comissão possuía relevante papel ao orientar, planejar e aprovar as ações do poder público.

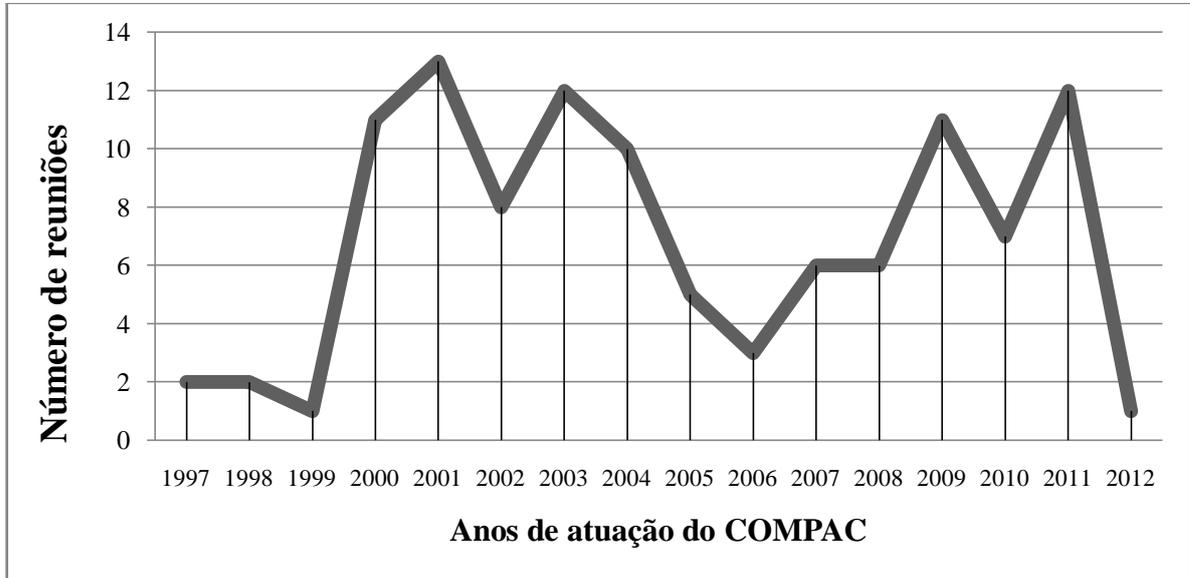
O próximo registro dos Livros de Atas data de 16 de outubro de 1997, onze anos após o fim da Comissão Especial de Tombamento, sendo este registro a Ata de Posse do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. O período de atuação do Conselho entre os anos de 1997 e 2012 compreende um intervalo caracterizado pelo fato de que as Atas das reuniões são redigidas à mão, apresentando as informações de maneira reduzida, compreendendo um período cujas fontes são mais expressivas para se verificar o histórico da preservação do patrimônio local. O Conselho foi instituído pela Lei nº 1.943/1997, que determinou sua constituição com sete membros e seus respectivos suplentes, totalizando quatorze membros, sendo estes nomeados por decretos cuja validade é de dois anos; a lei determina ainda que na primeira reunião deveriam ser eleitos o presidente e o secretário do COMPAC, ainda determinando o prazo de sessenta dias para a aprovação do Regimento Interno. Entre 1997 e 2012 o Conselho se reuniu 110 vezes, e a última reunião desse período estabelecido na pesquisa data de 02 de abril de 2012.

Em 23 de julho de 2012 tem início o segundo período de atuação do COMPAC estabelecido pela pesquisa, tendo este sua data limite em 26 de novembro de 2020. Este período de atuação do Conselho caracteriza-se pelo fato de que as Atas das reuniões são digitadas, coladas nas folhas do livro e posteriormente assinadas. Essa prática permitiu a maior inserção de informações nos registros das reuniões, sendo as falas registradas em rascunhos e posteriormente redigidas. A digitação e digitalização das Atas foi possível graças à orientação da Deliberação Normativa do Conselho Estadual do Patrimônio, que estabelece as regras e documentação a ser apresentada pelo município ao Instituto Estadual do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (IEPHA/MG) como critério para a pontuação no repasse do ICMS Cultural. Entre junho de 2012 e novembro de 2020 o COMPAC realizou 71 reuniões.

No período entre os anos de 1997 e 2012 o quantitativo das reuniões anuais do Conselho é apresentado no Gráfico a seguir. De acordo com o 12º Artigo do Regimento Interno do Conselho que se encontra em vigor (CAMPANHA, 1997c), o COMPAC deveria se reunir ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente quando houvesse a demanda para tal; desse modo, deveria a instituição contar com ao menos doze reuniões anuais, isso contabilizando somente as reuniões ordinárias e mensais. No entanto, não se verifica o cumprimento deste Artigo regimental, tendo em vista que os anos em que a instituição se

reuniu doze ou mais vezes foram apenas 2001, 2003 e 2011, respectivamente com 13, 12 e 12 reuniões; sendo que das treze reuniões realizadas em 2001, duas foram extraordinárias, o que se verifica também em 2003 e 2011.

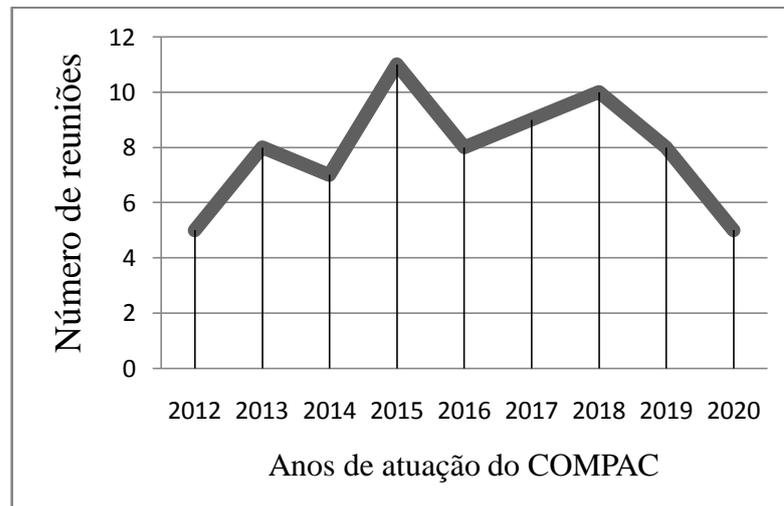
Gráfico 2 – Número de reuniões entre 1997 e 2012



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

Analisando estes dados, destacam-se dois períodos: 1º) 2000 a 2004; e 2º) de 2009 a 2011. Entre 2000 e 2004, a média de reuniões é de 10,6; enquanto que o período de 2009 a 2011 verifica-se a média de 10 reuniões anuais. Assim, conclui-se que mesmo se tratando de dois períodos em que o COMPAC se reuniu mais vezes, a média de reuniões está abaixo do indicado pelo Regimento Interno.

Gráfico 3 – Número de reuniões entre 2012 a 2020

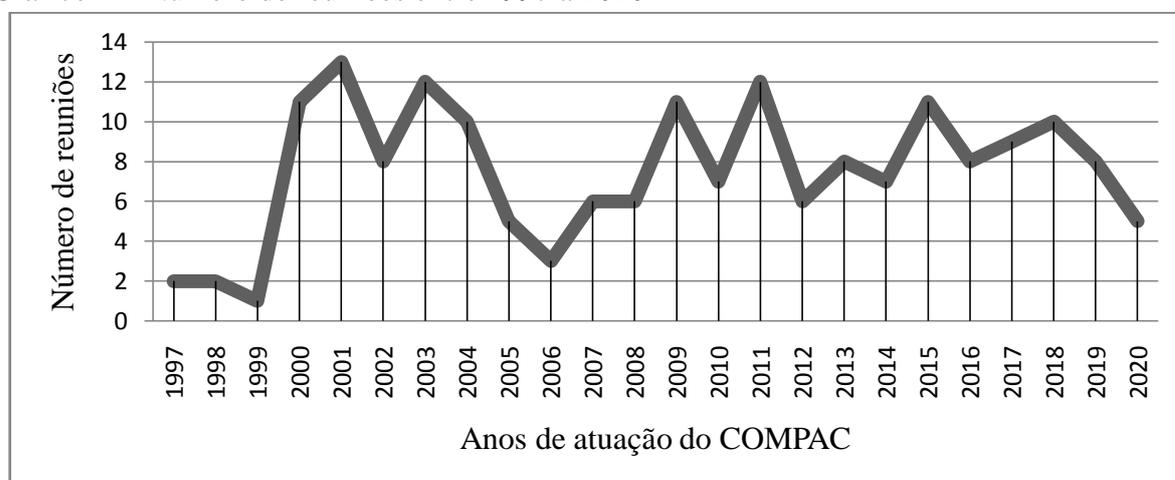


Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

Referente ao recorte de 2012 a 2020 percebe-se que em nenhum ano deste período houve o mínimo de 12 reuniões anuais, mesmo contabilizando reuniões ordinárias e extraordinárias. No entanto, a média geral de reuniões para este período é de 8 encontros anuais, maior que a média do período 1997-2012, evidenciando que neste recorte o COMPAC se reuniu mais vezes. O que chama a atenção no Gráfico acima são duas linhas ascendentes, uma entre 2014 e 2015 e a outra entre 2016, 2017 e 2018; estes dois momentos tiveram uma média de 9 reuniões anuais, número acima da média se comparado com o próprio recorte de 2012 a 2020. Entre 2014 e 2016 foi desenvolvido o processo de tombamento do Centro Histórico; e de 2017 a 2020 o período subsequente ao tombamento, o que implicou em convocações do COMPAC para avaliações de projeto no perímetro de proteção estabelecido e em maior atenção do poder público. Quanto ao ano de 2020 com apenas 5 reuniões, o mesmo foi um ano atípico devido à pandemia do Covid-19, com muitas incertezas, orientações de distanciamento, e eventuais dificuldades para realizar reuniões, além, é claro, da falta de demanda para as mesmas.

No ano de 2017 foram realizadas alterações no Regimento Interno do COMPAC, sendo que uma delas, no Artigo 12, reduziu o número de reuniões ordinárias de doze para no mínimo quatro encontros anuais, número este que atende a normatização imposta pela Deliberação Normativa do CONEP/IEPHA quanto ao ICMS Cultural<sup>13</sup>.

Gráfico 4 – Número de reuniões entre 1997 a 2020



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

<sup>13</sup> Segundo a Deliberação Normativo do CONEP para o ICMS Cultural, considera-se um Conselho atuante aquele que se reúne no mínimo 4 vezes ao ano com periodicidade de 4 meses de atuação por ano (CONEP, 2018).

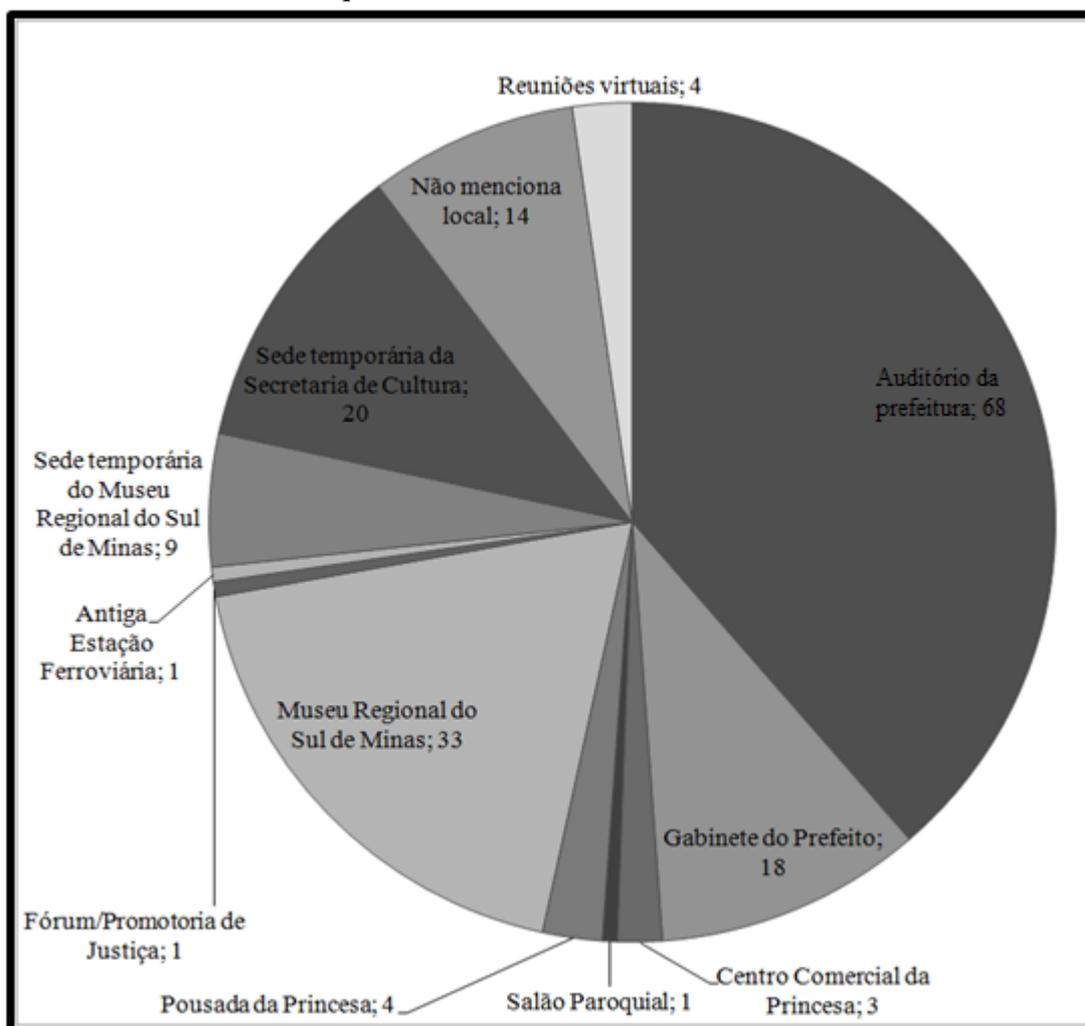
A título de complementaridade o Gráfico acima apresenta o número de reuniões desde a criação do COMPAC, em 1997 até o ano de 2020, unindo os gráficos anteriores, tem-se que a média geral de reuniões anuais do Conselho é de 7,8.

Quanto aos locais em que as reuniões foram realizadas, identificá-los permite compreender e analisar a relação entre o COMPAC e o poder público, bem como as condições ofertadas para que a instituição possa desempenhar suas funções. Aqui cabe lembrar que de acordo com Calabre (2013), compete ao poder público cumprir um papel fundamental para o funcionamento dos conselhos: que é o de fornecer as condições necessárias para o funcionamento da instituição como, por exemplo, garantir o lugar para a realização das reuniões, executar os trâmites burocráticos, convocar as reuniões, organizar os documentos e disponibilizar informações qualificadas e claras para os conselheiros. Quanto a este assunto, um dos entrevistados fez a seguinte observação:

O que o poder público oferece para que aconteça? O secretário de cultura tem que estar envolvido, aí onde que está a Secretaria de Cultura que geralmente que são realizadas as reuniões, a estrutura do Conselho é diretamente ligada à Secretaria de Cultura, ao espaço da Secretaria, a impressora, aos técnicos né, tem que ter o historiador, que foi uma exigência da Promotoria do Estado, ter o arquiteto e o historiador dentro do... da Secretaria de Cultura, pra trabalhar junto com o Conselho. (Entrevistado 3, representante do poder público, atuou de 2002-2016).

Este entrevistado pontuou que o poder público sempre está envolvido, com a presença do secretário de cultura e dos servidores ocupando cargos de conselheiros; as reuniões geralmente são realizadas nas dependências da secretaria de cultura, destacando que o Conselho compõe o organograma da Secretaria. Portanto, identificar os locais em que foram realizadas as reuniões permite investigar e analisar sobre o cumprimento desse papel por parte do poder público bem como a sua relação com o Conselho, que necessita do suporte do poder público, já que o mesmo é necessário e integra a estrutura burocrática do executivo municipal. A Comissão Especial criada em 1984, reunia-se na edificação conhecida como Solar dos Ferreiras, que na época abrigava a Prefeitura Municipal. Já a partir de 1997, com a institucionalização do COMPAC, até o ano de 2020, o mesmo se reuniu nos locais apresentados no Gráfico a seguir.

Gráfico 5 – Locais em que aconteceram as reuniões do COMPAC



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

O local que recebeu percentualmente o maior número de reuniões do Conselho, 37,77%, foi o auditório da Prefeitura Municipal de Campanha, espaço situado no próprio prédio da Prefeitura e que é destinado às reuniões e encontros; e ao longo da atuação do COMPAC recebeu diversas reuniões. Ainda no mesmo prédio da Prefeitura, o gabinete do prefeito recebeu 10% das reuniões, sendo que estas foram na sua maioria reuniões de posse, reuniões cerimoniais em que de acordo com o Regimento Interno o prefeito empossa os conselheiros; houve também reuniões para a discussão de projetos de revitalização e referente à gestão de recursos do FUMPAC. O prédio do Museu Regional do Sul de Minas recebeu 18,33% das reuniões, nesta edificação funcionou, conjuntamente ao Museu, até meados de 2016 a Secretaria Municipal de Cultura. Em junho de 2016 iniciaram-se obras de revitalização do imóvel, e desta forma, tanto o Museu como a Secretaria de Cultura foram realocados. O

Museu foi para uma sede temporária, a qual recebeu 9 reuniões (5%), enquanto a Antiga Estação Ferroviária recebeu apenas uma reunião. O Fórum recebeu uma reunião, a qual contou com a presença do Promotor de Justiça da Comarca para estabelecer os procedimentos de um Termo de Ajustamento de Conduta, ocasião em que também estava presente um proprietário de imóvel.

Dentre os locais que receberam reuniões, mas não são órgãos públicos, identificou-se a Pousada da Princesa e o Centro Comercial da Princesa, respectivamente com 4 e 3 reuniões, totalizando ambos 3,88% dos encontros. As entrevistas com ex-conselheiros permitiram identificar que estas edificações pertenciam à secretaria de cultura, que na ocasião realizou as reuniões nestas dependências, o que pode ser constatado no fragmento a seguir:

[...]eu adquiri aquela, a casa antiga, aquela casa do Centro Comercial da Princesa, e o quê que eu fiz? Eu fiz uma reforma, fiz lojas no centro comercial, e pra dentro das lojas eu montei um salão de exposições da história da cidade, de artesanato, de reuniões [...] Ao mesmo tempo eu tinha a Pousada da Princesa [...] Em todos os corredores eu tinha uma documentação muito importante da cidade, com mapas, a litografia, as ruas [...] e que a Pousada também recebeu umas reuniões. (Entrevistado 8, atuou como representante do poder público e da sociedade civil, períodos de 1997-2001 e de 2004-2016).

Dando continuidade aos locais que receberam reuniões do COMPAC, o Salão Paroquial, espaço localizado nos fundos da Catedral de Santo Antônio, recebeu uma reunião. Referente às Atas que não mencionam o local da reunião, foram contabilizadas 14 (7,77%), estas são anteriores a 2012, e estão inseridas no período em que as Atas eram escritas à mão de forma resumida. Já no ano de 2020, com a pandemia do Covid-19, o executivo municipal, seguindo as diretrizes determinadas pelos órgãos competentes, emitiu decretos de restrição à circulação e aglomeração de pessoas; nesse contexto, diante da necessidade de deliberar algumas ações, mas ao mesmo tempo impedido de realizar reuniões presenciais, foram realizadas as primeiras reuniões virtuais do COMPAC, através do *Google Meet Hangout*.

Fotografia 3 - Solar dos Ferreiras



Fonte: Acervo do Centro de Estudos Monsenhor Lefort - Nota: edificação que abrigou a Prefeitura Municipal durante a década de 1990, e foi consumida pelo fogo em 30 de maio de 1996.

Fotografia 4– Edifício em que funciona a sede da Prefeitura Municipal da Campanha



Fonte: acervo do autor; tirada em 24 de outubro de 2019.

Fotografia 5 - Centro Comercial da Princesa



Fonte: acervo do autor; tirada em 24 de fevereiro de 2021.

Fotografia 6– Salão Paroquial



Fonte: acervo do autor; tirada em 27 e julho de 2018.

Fotografia 7– Pousada da Princesa



Fonte: acervo do autor; tirada em 04 de outubro de 2019.

Fotografia 8– Museu Regional do Sul de Minas



Fonte: acervo do autor; tirada em 09 de março de 2021.

Fotografia 9– Edifício do Fórum Ministro Alfredo Valladão



Fonte: acervo do autor; tirada em 25 de abril de 2016.

Fotografia 10- Edifício da antiga Estação Ferroviária da Campanha



Fonte: acervo do autor; tirada em 10 de março de 2021.

Fotografia 11– Sede temporária do Museu Regional do Sul de Minas



Fonte: acervo do autor; foto tirada em 9 de agosto de 2017.

Fotografia 12– Sede temporária da Secretaria Municipal de Cultura, Esporte, Turismo e Lazer



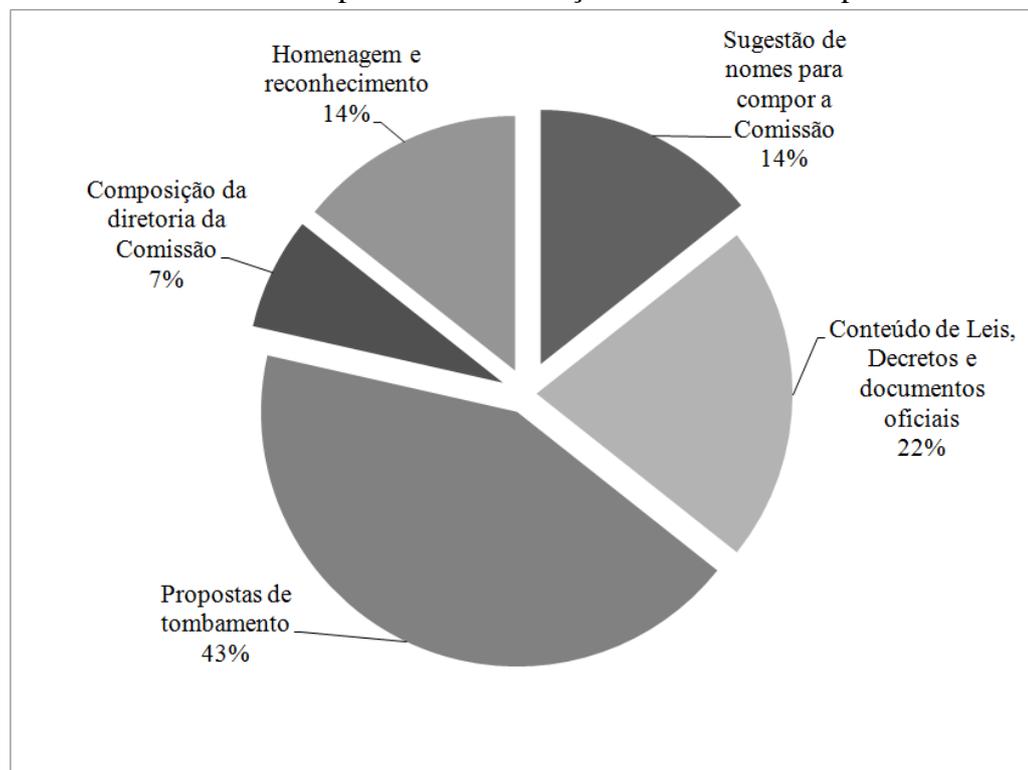
Fonte: acervo do autor; foto tirada em 20 de outubro de 2017.

Computando o número total de reuniões, verifica-se que 95,56% das mesmas foram realizadas em edificações nas quais funcionam setores do executivo municipal. Como o Conselho integra a estrutura de gestão da Secretaria de Cultura local, especificamente a Seção de Cultura e Patrimônio e, ainda constitui uma instituição essencial numa política de repasse de recursos ao município, é de fundamental importância que o poder público ofereça as condições necessárias para a atuação dessa instituição. Estes fatos e seus números corroboram a evidência de que a institucionalização ocorre sob prerrogativas legais que determinam tanto a participação, a representação, a organização e o reconhecimento das formas de intervenção nas áreas governamentais, como bem apontado por Luchmann (2011) e Calabre (2013). Portanto, é natural que tal percentagem de reuniões tenha acontecido nestes espaços que pertencem ou em que funcionam instituições do poder público.

Após identificar aspectos da atuação prática do Conselho, tem-se em vista identificar, compreender e analisar os principais assuntos, temas e discussões que compuseram as pautas do COMPAC, para tanto, serão também verificados os principais resultados da atuação da instituição, verificando quais de suas decisões se transformaram em políticas públicas de preservação do patrimônio histórico-cultural campanhense. Desta forma, no que tange aos assuntos que compuseram a pauta das reuniões, como o livro de Atas e as políticas patrimoniais se iniciam com a atuação da Comissão Especial, faz-se pertinente identificar os assuntos que nortearam as deliberações nas reuniões desde este período, além dos dois momentos estabelecidos para a atuação do COMPAC. Para os fins de análise e compreensão

desta pesquisa, o Gráfico a seguir apresenta os assuntos deliberados nas reuniões da Comissão Especial:

Gráfico 6 – Assuntos em pauta nas deliberações da Comissão Especial



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

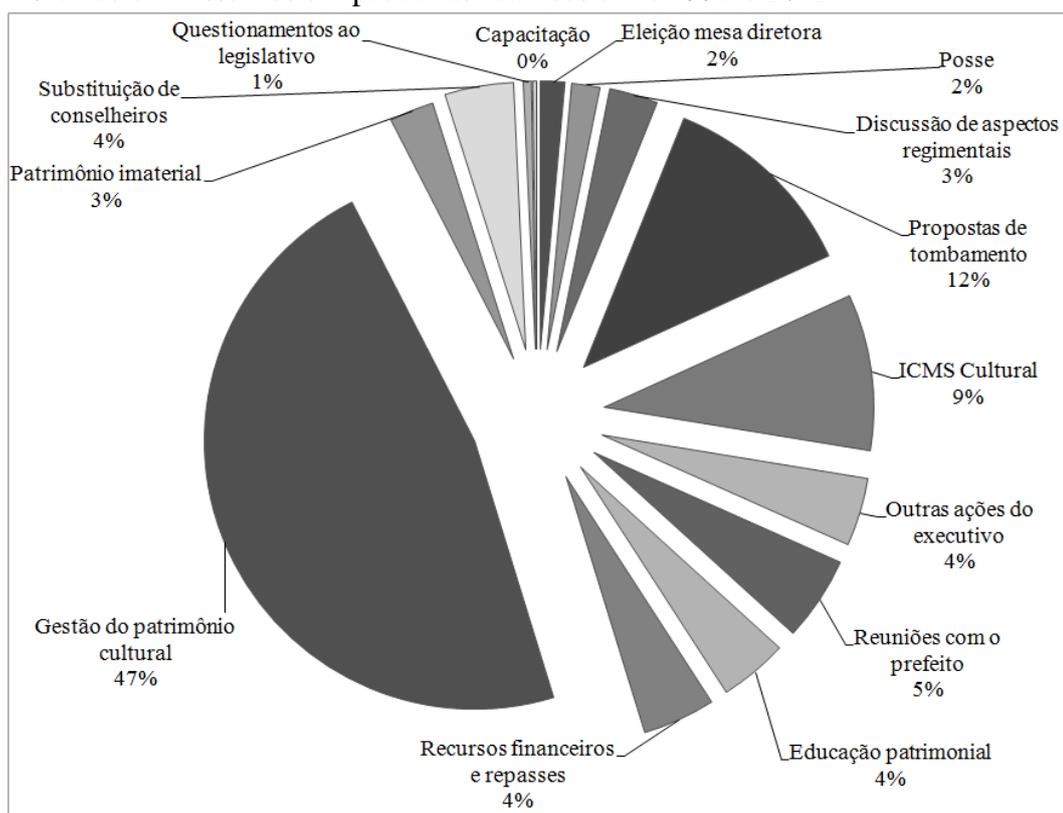
Contabilizando os assuntos que constituíram as pautas das reuniões da Comissão Especial, identificou-se que as discussões de propostas e aprovação de tombamentos compreendem 43% das deliberações. Essas decisões são importantes, pois dizem respeito ao principal objetivo da Comissão, que é atuar na preservação do patrimônio histórico, e a aprovação dos tombamentos que deram origem a ações e políticas públicas de preservação. No período em que a Comissão Especial de tombamento atuou, foram tombados os seguintes bens: Casa de Vital Brazil, Solar dos Ferreiras, Chafariz Municipal e Capelinha de São Miguel. A análise de leis, decretos e outros documentos oficiais representaram 22% da pauta. Tal deliberação compreende a tomada de conhecimento de diretrizes e aspectos de funcionamento da política, estrutura administrativa e das ações que estão diretamente relacionadas às políticas públicas e suas ações de preservação.

A composição da mesa diretora da Comissão representou 7% das deliberações, e se trata de um assunto relacionado ao funcionamento interno da instituição, não está diretamente

ligada à proposição de ações e políticas públicas, mas indiretamente, ao passo que o funcionamento da Comissão é um requisito básico para que as reuniões possam acontecer e dar início às ações de preservação. A sugestão de nomes para compor a Comissão e a homenagem e reconhecimento de personalidades esteve presente em 14% das pautas das reuniões. A sugestão de nomes é uma questão relativa ao funcionamento interno, e demonstra a intenção em encontrar membros que possam representar a sociedade civil, que tenham afinidade e conhecimento na área, visando ampliar a representatividade e a participação, já que durante a atuação da Comissão Especial de Tombamento, não havia nenhum instrumento que tornasse obrigatória a presença de representantes da sociedade civil. Destaca-se que os membros representantes do poder público já haviam sido nomeados e participaram destas reuniões.

Contabilizando os assuntos que constituíram as pautas das reuniões do COMPAC entre os anos de 1997 a 2012, conforme o Gráfico a seguir, identifica-se uma maior variedade de assuntos quanto às reuniões da Comissão Especial, o que pode ser explicado pela longevidade do Conselho, assim como pelo desenvolvimento das políticas patrimoniais, que foram se consolidando ao longo dos quinze anos deste período. De um total de 109 reuniões, a posse de uma nova formação do Conselho esteve presente em 2% dos assuntos em pauta, o que representa sete Atas de posse, sendo estas as reuniões realizadas após os sete decretos de nomeação do COMPAC do período. Identificou-se que as Atas de Posse são uma formalidade, informando os nomes e ocupações dos conselheiros nomeados e a eleição da mesa diretora; sendo esta Ata encerrada logo em seguida, e assim, imediatamente, já iniciada a primeira reunião do biênio, as quais foram realizadas na mesma data em que se verificou a posse.

Gráfico 7 – Assuntos em pauta nas reuniões entre 1997 e 2012



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

A eleição da mesa diretora, sendo esta formada pelo presidente e pelo secretário, também compreende 2% dos assuntos em pauta neste período. A eleição da mesa diretora é um procedimento realizado e descrito na Ata da cerimônia de posse. Assim, logo ao serem empossados, os conselheiros devem eleger os ocupantes destes cargos, por isso, identificou-se este assunto sete vezes, sendo estes encontrados nas Atas de posse.

A discussão de aspectos regimentais, que incluem a aprovação do Regimento Interno, sua leitura a cada nova nomeação, assim como a deliberação acerca de seus artigos, visando possíveis alterações, o estabelecimento de novos critérios de votação assim como a necessidade de se consolidar a função deliberativa do COMPAC, representam 3% do total dos assuntos em pauta nas reuniões. Este tema foi discutido em doze ocasiões, sendo que sete compreenderam a leitura do Regimento durante a posse ou na primeira reunião de uma nova nomeação, e as demais tendo sido discussões pontuais de aspectos regimentais que não implicaram em alterações no Regimento Interno.

A substituição de conselheiros, que compreende tanto a escolha e posse de novos conselheiros após a solicitação de desligamento de alguns membros nomeados ou, ainda, o

afastamento de certos membros por não comparecerem às reuniões e descumprirem o determinado no Regimento Interno representou 4% dos assuntos em pauta, de forma que estas deliberações foram contabilizadas dezessete vezes<sup>14</sup>. Esses números mostram que, em certas ocasiões, conselheiros nomeados solicitaram o desligamento do COMPAC, de forma que tais solicitações foram justificadas por incompatibilidade de ideias para com a administração local, falta de disponibilidade de horários para comparecer às reuniões, não identificação com os assuntos em pauta e, a mudança para outras cidades. Quanto aos conselheiros que foram afastados por não comparecerem às reuniões, demonstra-se uma intenção de preencher estes espaços com membros que efetivem a participação, comparecendo e contribuindo com as discussões propostas, assim como uma preocupação em cumprir o que é estabelecido pelo Regimento, de que membros faltosos sejam substituídos. A posse, a eleição da mesa diretora, e a discussão de aspectos regimentais assim como a substituição de conselheiros representam a deliberação de aspectos internos do funcionamento do Conselho, e juntos representam 11% dos assuntos discutidos entre 1997 e 2012.

A proposta de tombamento de bens materiais foi identificada cinquenta vezes, o que compreende 12% dos temas em pauta nas reuniões, o que por sua vez resultou na preservação de 18 bens, sendo eles: Estátua do Ministro Alfredo Valladão, Monumento ao Coronel Zoroastro de Oliveira, Obelisco do Bicentenário, Herma do Dr. Jefferson de Oliveira, Estátua do Cientista Vital Brazil, Antiga Rua Direita, Praça Dom Ferrão, Imagem do Nosso Senhor dos Passos, Antiga Caixa D'Água, Prédio do Correio Velho, Prédio do Museu Regional do Sul de Minas, Antigo Cine Palácio, Centro Comercial da Princesa, Prédio da Prefeitura Municipal, Antigo Clube Concórdia, Estação Ferroviária e Catedral de Santo Antônio.

---

<sup>14</sup> Dentre as deliberações referentes a substituição de conselheiros no período de atuação entre 1997 a 2012, destacam-se as seguintes: 12ª reunião em 10 maio de 2000, com a substituição de dois conselheiros; 14ª reunião em 30 de maio de 2000, com a substituição de um conselheiro; 17ª reunião em 1º de fevereiro de 2001, com a comunicação da saída de um membro e sua substituição; 26ª reunião em 5 de julho de 2001, com a substituição de conselheiros; 28ª reunião em 23 de dezembro de 2001, com a solicitação de desligamento de uma conselheira por achar que havia manipulação de informações; 29ª reunião em 8 de dezembro de 2001, com a comunicação da saída de dois conselheiros e a posse de seus substitutos; 38ª reunião em 2 de janeiro de 2003, com o desligamento de uma conselheira; 46ª reunião em 10 de julho de 2003, na qual membros não participativos são afastados; 48ª reunião em 29 de setembro de 2003, com a substituição de uma conselheira; 52ª reunião em 23 de abril de 2004, com a nomeação de novos conselheiros; 60ª reunião em 20 de janeiro de 2005 com a substituição de conselheiros; 62ª reunião em 24 de junho de 2005, com a indicação de nomes para substituir os conselheiros que não participam; 64ª reunião em 20 de dezembro de 2005 com uma conselheira solicitando desligamento; 82ª reunião em 17 de março de 2009, com a sugestão de novos nomes para compor o COMPAC.

O tombamento compreende a principal forma de acautelamento do patrimônio histórico material imóvel e móvel, também entendido como tangível, e se trata de uma ação que desencadeia uma série de ações que culminam em uma política pública permanente de salvaguarda e promoção do bem tombado. Já as deliberações envolvendo o patrimônio imaterial foram identificadas apenas onze vezes, representando 3% dos assuntos em pauta; este patrimônio, entendido como intangível, compreende saberes, modos de fazer, formas de expressão, celebrações, festas, costumes e outras tradições. Vale lembrar que a preservação e valorização do patrimônio imaterial foi regulamentada através do Decreto Federal nº 3.551 de 4 de agosto de 2000, que instituiu o registro de bens culturais de natureza imaterial. Campanha realizou seu primeiro registro imaterial em 10 de janeiro de 2012, através do Decreto nº 5.280 que reconheceu o valor histórico e artístico do Coral Campanhense. Assim como o registro material, o registro imaterial também dá origem a uma política pública permanente, devendo o bem ser salvaguardado e promovido, cabendo ao poder público realizar o seu papel para tal objetivo.

Como mencionado, após o tombamento ou registro, o bem histórico cultural deve ser protegido e divulgado, em suma, deve ser planejada e executada a gestão patrimonial. Desta forma, como o patrimônio material recebeu maior destaque neste período com as discussões de tombamento, a grande maioria das ações de gestão também foi referente ao patrimônio material, de forma que estas deliberações compreenderam a discussão de procedimentos com o setor de engenharia da prefeitura, estudo e aplicação das determinações e orientações do Código de Obras, apreciação de projetos de obras de reforma e revitalização, reuniões com proprietários e profissionais técnicos, questões envolvendo a demolição de edificações, elaboração e apresentação de relatórios de vistorias técnicas, análises de estado de conservação dos bens, inventários culturais de bens materiais. Destaca-se a reunião realizada em 27 de janeiro de 2009, ocasião na qual os membros do COMPAC assinaram um Boletim de Ocorrência, afirmando que o Conselho não havia aprovado uma solicitação de demolição, mas que o presidente do Conselho deu o aval e o prefeito concedeu o Alvará de permissão; assim, após a demolição, os conselheiros procederam à denúncia e votaram o desligamento do presidente – os relatos de dois ex-conselheiros sobre este acontecimento já foram apresentados anteriormente.

Fundamental para as ações de gestão patrimonial, em especial para a promoção do mesmo, são as iniciativas e projetos de educação patrimonial, que despertam ou reforçam o sentimento de identidade entre a comunidade e seus bens, além de conscientizarem acerca da

importância da preservação e transmissão dos conhecimentos referentes a esses bens. A deliberação de tais ações foi identificada dezessete vezes, o que diz respeito a 4% dos assuntos em pauta, número baixo, dado a importância desta ação para a salvaguarda e promoção patrimonial. A discussão deste assunto envolveu: o planejamento, execução e avaliação de ações realizadas nas escolas do município; a elaboração e distribuição de cartilhas educativas e de difusão; a relação entre o Conselho, patrimônio e comunidade local; a realização de curso e palestra para a conscientização da comunidade; além da publicação de matérias em jornais.

As ações de tombamento, registro e gestão patrimonial estão em consonância com a política do ICMS Cultural de Minas Gerais, política na qual a atuação do COMPAC também está inserida. As deliberações das ações do município no ICMS representaram 9% dos assuntos em pauta, sendo estas contabilizadas trinta e nove vezes. Estas discussões envolveram o planejamento para a realização das ações e elaboração da documentação a ser enviada, assim como o relatório anterior ao envio da documentação para o IEPHA/MG. A importância do Conselho discutir as ações referentes ao ICMS Patrimônio Cultural foi pontuado por um dos entrevistados:

O Conselho é, ele era é... era muito importante ter as reuniões do Conselho, inclusive pelo serviço do ICMS Cultural, inclusive porque era uma das... é... das prerrogativas lá no trabalho que o Conselho deveria durante o ano se reunir tantas vezes, então isso fazia, isso obrigava a gente também a ter mais participação. A todo mundo estar presente e ver o que estava acontecendo, o trabalho que a gente estava fazendo, certo? (Entrevistado 8, atuou como representante da sociedade civil e do poder público, nos períodos de 1997-2002 e de 2004-2016).

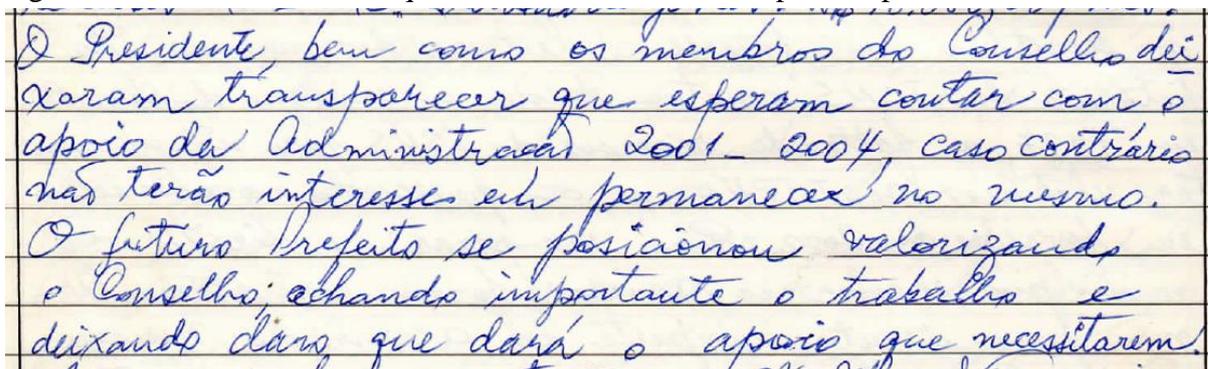
O ex-conselheiro mencionou que a atuação da instituição é importante tendo em vista as ações do ICMS patrimônio cultural, de forma que constitui um dos requisitos para o repasse de verbas; esta fala indica que, segundo a percepção do entrevistado, basta que o Conselho cumpra sua função burocrática para que os resultados apareçam. O ICMS Patrimônio Cultural, como se trata de um critério estadual para o repasse de recursos aos municípios, e sendo este recurso uma verba destinada à salvaguarda e promoção do patrimônio histórico cultural, o Conselho deliberou sobre os repasses e recursos financeiros em 18 ocasiões, o que representa 4% dos assuntos em pauta. Das vezes em que tais recursos foram deliberados nas reuniões, foi procedida a fiscalização da aplicação deste montante, e prestadas informações sobre as despesas realizadas. Cumpre destacar que, neste período,

ainda não havia sido criado o FUMPAC, sendo que o mesmo foi instituído pela Lei Complementar nº 060 e pelo Decreto nº 5.390, ambos de 28 de novembro de 2012.

A capacitação dos conselheiros, em especial os que representam a sociedade civil, importante aspecto de fortalecimento das instituições e da própria participação, foi assunto em apenas uma reunião deste período. No encontro, realizado em 10 de março de 2001, foi comunicada a participação dos conselheiros em um fórum regional sobre o patrimônio cultural, evento no qual compareceram um representante do poder público e dois representantes da sociedade civil. A capacitação dos conselheiros, bem como a oferta de cursos e palestras será retomada pormenorizadamente em seção específica voltada para a participação.

O prefeito participou de vinte e uma reuniões, o que corresponde a 5% do total; sendo que destas reuniões, dezoito foram realizadas no seu próprio gabinete. Das vinte e uma reuniões com a presença do prefeito, sete foram reuniões de posse, já o restante compreende encontros em que foram apresentadas solicitações de maior apoio do prefeito para a gestão patrimonial, e também críticas e cobranças quanto à postura adotada pelo executivo de não apoiar as ações planejadas para a promoção e salvaguarda dos bens, como pode ser atestado na imagem a seguir:

Figura 12 – Trecho da Ata em que os conselheiros cobram apoio do prefeito



O Presidente, bem como os membros do Conselho deixaram transparecer que esperam contar com o apoio da Administração 2001-2004, caso contrário não terão interesse em permanecer no mesmo. O futuro Prefeito se posicionou valorizando o Conselho; achando importante o trabalho e deixando claro que dará o apoio que necessitarem.

Fonte: Ata da reunião realizada em 23 de outubro de 2000. Livro de Atas do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha (CAMPANHA, 2019e).

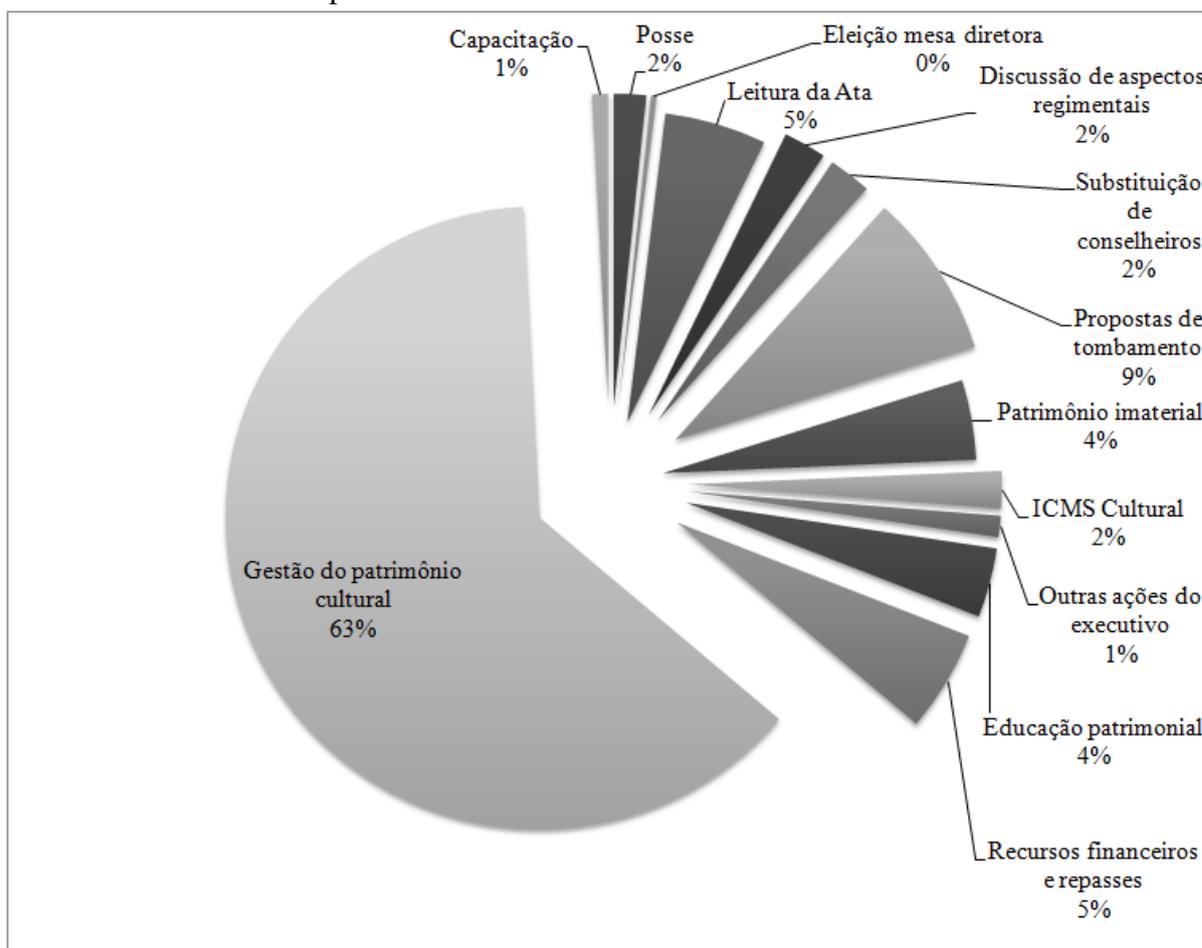
Este trecho merece destaque porque na reunião realizada em 23 de outubro de 2000, os conselheiros apresentaram ao prefeito José Maria Prock todo o planejamento das ações, com o intuito de desenvolver projetos de educação patrimonial, divulgar os bens locais, contratar suporte técnico, e realizar tombamentos; inquirindo que se o prefeito não manifestasse apoio para estas ações, os conselheiros iriam se desligar do COMPAC. O questionamento do Conselho diante da falta de apoio do legislativo municipal também foi levantado, sendo esse

assunto deliberado em duas ocasiões, e culminaram em solicitações formais de informação, pedindo esclarecimentos acerca das posturas dos vereadores em relação à preservação patrimonial.

Outras ações realizadas tanto pela Secretaria de Cultura, como pelo executivo de forma geral, também foram pontuadas e/ou discutidas nas reuniões. Essas compreendem, por exemplo, apresentação de projetos como a construção de um portal para a cidade, iluminação pública, atraso do salário dos servidores públicos, além de outras ações que não estão ligadas diretamente ao patrimônio histórico cultural. Esses temas foram contabilizados dezessete vezes, correspondendo a 4% do total de assuntos em pauta.

Já no período entre 2012 e 2020, em que as Atas são digitadas e apresentam maior riqueza de detalhes na descrição das deliberações, foram identificados os seguintes assuntos em pauta conforme apresenta o Gráfico a seguir, o que permite perceber as tendências deste período, assim como compará-lo ao período anterior, reconhecendo as permanências, rupturas e emergência de novos temas.

Gráfico 8 – Assuntos em pauta nas reuniões entre 2012-2020



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

Algo fundamental do Regimento do COMPAC, que chama a atenção na comparação entre os dois gráficos (1997-2012 x 2012-2020), é a porcentagem referente à eleição da mesa diretora. No primeiro, tanto a porcentagem como o número absoluto corresponderam aos mesmos das Atas de posse, enquanto no segundo, a porcentagem foi de 0%, enquanto o número absoluto de apenas uma, sendo esta realizada em 2017. Identificou-se que, a partir de 2012, os secretários que estiveram à frente da Secretaria de Cultura, por ocuparem tal cargo, automaticamente ocuparam o cargo de presidente do COMPAC. Este fato passou a ser verificado após os acontecimentos já mencionados de 2008/2009, quando o presidente era representante da sociedade civil, e autorizou uma solicitação de demolição sem o aval do Conselho, de forma que a nova administração decidiu não mais compartilhar esse cargo do Conselho, ficando o mesmo somente sob a responsabilidade do secretário de cultura e, portanto, ligado diretamente à administração. Nesse sentido, Bordenave (1994) afirmou que da mesma forma que a participação pode resolver conflitos, também pode gerá-los, sendo um

erro esperar que o desenvolvimento da participação seja um caminho sem conflitos, pois ela tem inimigos externos e internos; mas que na busca para efetivar todo o seu potencial, as instituições que visam proporcionar a participação devem, por intermédio do poder público, oferecer também o compartilhamento de poder, o que se dá também através do compartilhamento de cargos e funções do Conselho.

Um caso identificado nas Atas exemplifica o que foi apontado no parágrafo anterior. Como pode ser verificado na imagem a seguir, na reunião realizada em 11 de fevereiro de 2016, foi comunicado aos conselheiros presentes a mudança no secretariado, de forma que o antigo secretário de cultura assumiu outro cargo na administração, e desta forma seria substituído, tanto na secretaria como no Conselho, pelo novo responsável da pasta. Esse procedimento representa uma incúria quanto à aplicação das determinações regimentais; pois o correto seria não a substituição automática, mas um questionamento acerca do interesse de algum membro em ocupar tal função, e tendo mais de um interessado, uma eleição para a escolha.

Figura 13 – Trecho da Ata em que há substituição do presidente sem votação

(quatro) dos seus membros. A reunião foi convocada através do Ofício nº 06 (seis) de 05 (cinco) de fevereiro de 2016 (dois mil e dezesseis). Dando início aos trabalhos, o Presidente do Conselho, Nei Ferreira Maia, saudou a todos e deu início à reunião. Primeiramente, Nei comunicou aos presentes que não estará mais a frente da Secretaria de Cultura, Turismo, Esportes e Lazer a partir do próximo dia 15 (quinze) de fevereiro, e a conselheira Liliane Aparecida Pereira Alves, atual Diretora Seção de Turismo, estará assumindo a Secretaria de Cultura, portanto, ela assumirá a Presidência do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural a partir do novo decreto de nomeação. Iniciando a pauta,

Fonte: Ata da reunião realizada em 11 de fevereiro de 2016. Livro de Atas do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha (CAMPANHA, 2019e).

Dando sequência aos assuntos em pauta nas reuniões, a proposta de tombamento de bens materiais foi identificada trinta e uma vezes, correspondendo a 9% dos assuntos deliberados no período 2012-2020, evidenciando uma tendência de queda desse assunto em comparação com 1997-2012. Veja-se, no primeiro período esse assunto foi discutido cinquenta vezes (12%), e culminou em 21 bens tombados; já no segundo período os números mencionados implicaram em 2 tombamentos, sendo estes: o Centro Histórico de Campanha e o Antigo Colégio Nossa Senhora do Sion. O tombamento do Centro Histórico teve seu processo iniciado em 2012 e foi finalizado em 2016, a sua deliberação compreende a maior parte das contabilizações sobre tombamento nas pautas.

Outro fato que ajuda a compreender a tendência de queda dos tombamentos é a emergência de outra modalidade de proteção, o registro de bens imateriais, que como já foi

mencionado, iniciou-se a partir da publicação do Decreto Federal 3.551/2000, e a nível municipal após a Lei nº 2.872/2011. A discussão sobre a proteção de bens imateriais foi contabilizada quinze vezes, correspondendo a 4% das deliberações do período. Durante o período 1997-2012 foi registrado apenas um bem imaterial, o Coral Campanhense (Decreto nº 5.280/2012), e a partir de 2016 foram registrados outros três bens. Deste acontecimento em diante foram registrados o Terno de Congada de Nossa Senhora do Rosário (Decreto nº 6.409/2016), As Companhias de Folia de Reis (Decreto nº 6.628/2017) e o Grupo de Capoeira (Decreto nº 6.966/2019). As deliberações do COMPAC a partir de 2016 evidenciam uma preocupação com a preservação e valorização das práticas culturais imateriais.

Somando os tombamentos realizados em ambos os períodos, tem-se um total de 21 tombamentos no município, e como já mencionado, a proteção não se finaliza com o ato de tombamento, mas confere ao bem um status o qual requer políticas permanentes de proteção, em suma, a gestão patrimonial. Além disso, as políticas de salvaguarda dos bens imateriais são tão complexas quanto dos bens tombados, pois sua gestão exige políticas e ações efetivas que garantam a continuidade e valorização destes bens. Tombamento e registrar são atos jurídicos que implicam na elaboração de planos de gestão, ações essas que devem passar pelo crivo do COMPAC, o que justifica o fato da gestão patrimonial de bens materiais ter sido contabilizada 228 vezes, correspondendo a 63% dos assuntos em pauta. A importância destes assuntos e discussões nas pautas do Conselho foi atestado por um dos entrevistados.

Olha, eu posso te falar que já vi muitas vezes o Conselho conseguir intervir em coisas assim, que eram pra ser derrubadas e a gente conseguiu segurar. (Entrevistado 4, representante da sociedade civil, atuou de 2007-2009 e de 2013-2020).

E neste período destacam-se: as notificações de intervenções em imóveis, a análise de projetos de reforma e construção, o acompanhamento de Termos de Ajuste de Conduta e, principalmente a gestão do Centro Histórico após seu tombamento, de forma que foram discutidos aspectos como o tráfego de veículos pesados nas ruas históricas, mobilidade urbana, política de inventários, fiscalização de projetos, incentivos tributários, e a lei de regulamentação. Estas informações estão de acordo com o que foi mencionado pelo entrevistado, que destacou que os principais resultados da atuação do Conselho apareceram quando o Conselho conseguiu impedir que casarões fossem derrubados, além do fato de que compete ao COMPAC avaliar projetos de construção, reformas e revitalizações de bens imóveis. No âmbito dos bens imateriais, destaca-se a elaboração dos planos de salvaguarda e promoção, assim como a apresentação de seus relatórios de execução.

A gestão dos recursos financeiros foi contabilizada dezenove vezes, ou 5% do total de assuntos em pauta, levando em conta que o período 2012-2020 é menor que o período anterior (1997-2012), constata-se que o COMPAC passou a deliberar mais sobre esse tema. A criação do FUMPAC, através da Lei Complementar nº 060 em 28 de novembro de 2012 certamente foi um acontecimento impulsionador desse fato, já que a própria Lei estabelece o Conselho como a instituição gestora do Fundo, e que a aplicação dos recursos deve ser aprovada pelo mesmo. Tendo em vista o número de bens patrimonializados, além dos recursos repassados pelo ICMS Cultural ao município, acredita-se e espera-se que o COMPAC delibere cada vez mais sobre a gestão destes recursos, sendo este um aspecto fundamental para a efetivação da função deliberativa do Conselho. A Tabela a seguir apresenta os valores transferidos do Estado ao município através do critério Patrimônio Cultural do ICMS, de forma que o ideal é que este montante seja repassado para o FUMPAC.

Tabela 3 – Valores repassados pelo Estado ao município no critério Patrimônio Cultural

<b>Ano</b>	<b>Valor repassado</b>
2012	R\$ 64.414,43
2013	R\$ 125.343,28
2014	R\$ 191.600,65
2015	R\$ 179.567,27
2016	R\$ 232.163,54
2017	R\$ 217.762,65
2018	R\$ 175.453,52
2019	R\$ 165.694,24
2020	R\$ 5.539,48

Fonte: Fundação João Pinheiro (2021).

A discussão referente à apresentação e avaliação de projetos de educação patrimonial foi contabilizada treze vezes, 4% do total dos temas da agenda do COMPAC, mesma porcentagem contabilizada no período anterior. No entanto, conforme a Deliberação Normativa do CONEP (CONEP, 2018), a educação patrimonial compreende uma das principais ações a serem realizadas visando à salvaguarda do patrimônio histórico cultural, pois se trata de uma ação de conscientização da própria comunidade, devendo ser entendida e planejada como uma das principais iniciativas da política local. Nesse período, como ações de educação patrimonial, destacam-se as ações de conscientização dos proprietários de imóveis

de valor histórico e arquitetônico, a difusão do patrimônio através da elaboração de cartilhas educativas, além de exposições nos museus e ações desenvolvidas junto às escolas municipais. Tendo por base as orientações dos órgãos reguladores para com o desenvolvimento de ações de educação patrimonial, associando-as ao patrimônio protegido local, identifica-se que estas ações compreendem, também, iniciativas de gestão patrimonial. No entanto, devido sua importância e impacto na sociedade local, devem ser mais valorizadas tanto pelo COMPAC como pela Seção de Cultura e Patrimônio Histórico, de forma a ampliar os projetos relacionados a este item.

Quanto à capacitação dos conselheiros, que é fundamental para se efetivar a participação, oferecendo aos membros do COMPAC, em especial aos representantes da sociedade civil, o conhecimento necessário para serem mais atuantes, no período entre 2012-2020 foram encontrados apenas três registros da oferta de cursos, o que representa 1% dos assuntos em pauta<sup>15</sup>. Das vezes em que foram mencionadas, verificou-se que em uma ocasião foi realizada uma ação local de capacitação, esta ação foi uma palestra ministrada aos conselheiros. Já nas outras duas ocasiões, trataram-se da comunicação acerca de cursos de capacitação realizados na modalidade à distância pela Secretaria Estadual de Cultura, de forma que todos os conselheiros poderiam ter acesso à plataforma, ao curso e seu conteúdo. Estas ações são fundamentais, e deveriam ser mais ofertadas, tanto pelo executivo municipal como pelo estadual. Quanto ao executivo local, poderiam ser planejadas e realizadas palestras, e cursos rápidos com maior frequência, tendo em vista o retorno positivo que esta ação pode trazer para a atuação do COMPAC. A capacitação dos conselheiros compreende um importante aspecto potencializador da participação, e por isso será retomado e aprofundado adiante em seção específica referente à participação.

A capacitação técnica dos indivíduos é uma importante forma de se promover a participação igualitária, conforme aponta Fonseca *et al* (2012), pois confere aos conselheiros conhecimentos e ferramentas de atuação nas instituições participativas como os conselhos

---

<sup>15</sup>Dentre as deliberações e comunicações referentes à oferta e realização de cursos de capacitação de conselheiros no período de atuação entre 2012 a 2020, encontrou-se: a 146ª reunião em 4 de agosto de 2016, ocasião na qual foi comunicada a realização de um curso on-line ofertado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em especial pela Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio cultural e Turístico. Na 161ª reunião em 19 de abril de 2018 foi comunicada a realização de um Curso Básico e Aperfeiçoamento para Conselheiros do Patrimônio Cultural da Campanha, ministrado pela Secretária Executiva da Associação das Cidades Históricas de Minas Gerais, Srª Ana Alcântara, sendo este curso elaborado exclusivamente para Campanha/MG, sendo que o mesmo foi aberto ao público em geral. Na 171ª reunião em 19 de junho de 2019 foi comunicado a nova oferta do mesmo curso on-line oferecido em 2016. E na reunião de 9 de julho de 2020 foi comunicado a realização de Curso de gestão patrimonial voltado apenas para os servidores públicos que atuam na área, não sendo este ofertado aos conselheiros representantes da sociedade civil.

gestores municipais. Gohn (2006) já havia observado, para que a participação se efetive, não basta simplesmente a institucionalização do espaço e a presença numérica das pessoas, mas faz-se necessário que a participação seja qualificada. Assim, é necessário dotar os atores sociais com informações e conhecimentos das estruturas sociais, não apenas incorporando-os à burocracia, mas concedendo-lhes o poder de intervir, exercitando, desta maneira, a cidadania ativa. Os representantes da população devem ter igualdade de condições para participar, como por exemplo, acesso às informações. Acrescenta-se, ainda, o que foi ressaltado por Allenbrandt (1989), de que os indivíduos envolvidos no processo participatório devem ter ou desenvolver a compreensão do que vivenciam, e não podem agir sem entender as razões e consequências de suas ações, pois isso implicaria não na participação, mas em adestramento e dominação política.

Outras ações realizadas pelo executivo municipal, como eventos organizados pela Secretaria de Cultura, como o festival de inverno, ações voltadas para o fomento do turismo e a adesão ao Sistema Nacional de Cultura foram contabilizadas quatro vezes nas Atas, correspondendo a 1% dos assuntos em pauta. E no período de 2012 a 2020 não foi identificada nenhuma ocasião em que o prefeito tenha participado das reuniões ou que uma reunião tenha sido realizada em seu gabinete. Também não foi identificado nenhum questionamento do legislativo, tanto enviado ao COMPAC como submetido pelo Conselho à Câmara.

Ao se pontuar os assuntos e discussões que constituíram a pauta das reuniões do COMPAC, verificou-se, também, o resultado dessas deliberações, à medida que foi possível identificar aprovações que originaram ações e políticas públicas por parte do poder público local. Um dos entrevistados afirmou que as reuniões do Conselho, bem como as suas decisões, apresentam resultados concretos:

Sim, eu acho que a atuação do Conselho dá resultado sim, até porque no Conselho do patrimônio histórico nós buscamos formar o mais próximo possível da representação histórica e cultural do município, então a gente tinha ali historiadores, a gente tinha ali arquitetos, tinha regentes, coordenadores, diretores, seja o que for de manifestações culturais, então isso fazia com que... o que o Conselho levava de idéia ou passava de informação para a administração pública fosse atendido. Nessa última, que a minha participação foi muito mais efetiva, eles acreditavam na capacidade, porque eles entendiam que nós éramos o corpo técnico do assunto, então eu acho que funcionou por isso. (Entrevistado 10, representante do poder público no período de 2017-2020).

O reconhecimento dos resultados da participação é um aspecto fundamental, pois à medida que os conselheiros conseguem perceber os resultados de sua participação no Conselho, esta já se apresenta como um incentivo, como uma motivação para continuar a

participação; caso os resultados não apareçam ou não sejam reconhecidos, a participação perde sentido, e sem motivação, a participação não se efetiva. Também foi pontuado que a atuação do Conselho dá resultado pelo fato do mesmo ser constituído de forma plural, com a sua nomeação buscando refletir a representação histórica e cultural do município, com pessoas de diferentes áreas, representantes de diferentes instituições assim como detentores dos bens culturais locais, e que o resultado das deliberações são passadas e atendidas pela administração pública.

Ao identificar os principais assuntos, temas e discussões que compuseram as pautas do COMPAC, verificou-se também, os principais resultados da atuação da instituição, com destaque para as aprovações de tombamento de bens materiais e de registro de bens imateriais. Como já mencionado, essa proteção não se esgota em si mesma, mas confere aos bens um status, a partir do qual deve ser elaborado um plano de salvaguarda e promoção a ser desenvolvido pelo poder público, originando políticas públicas de preservação patrimonial. Após a aprovação da proposta pelo Conselho o patrimônio protegido é reconhecido burocraticamente através dos decretos de tombamento e registro. Esses documentos foram expedidos pelo executivo municipal após a aprovação da proteção pelo COMPAC. Tais decretos fixam normas administrativas e evidenciam os bens que constituem o patrimônio histórico cultural local. Foram encontrados e selecionados os decretos apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 6 – Decretos de tombamento e registro - patrimônio cultural protegido (continua)

<b>Documento</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>	<b>Bem protegido</b>
Decreto nº 1.411	12/04/1985	Aprova o tombamento da Casa de Vital Brazil, nº 45 na Rua do mesmo nome, em Campanha	Casa de Vital Brazil
Decreto nº 1.412	12/04/1985	Aprova o tombamento do Solar dos Ferreiras	Solar dos Ferreiras
Decreto nº 1.529	12/03/1986	Aprova o tombamento do Chafariz Municipal	Chafariz Municipal
Decreto nº 1.534	31/03/1986	Aprova o tombamento da Capelinha de São Miguel	Capelinha de São Miguel
Decreto nº 3.016	28/04/1998	Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, da Estátua de Bronze do Ministro Alfredo Valladão	Estátua de bronze do Ministro Alfredo Valladão
Decreto nº 3.017	28/04/1998	Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, do Monumento em Pedra e Bronze do Cel. Zoroastro de Oliveira	Monumento em pedra e bronze do Cel. Zoroastro de Oliveira

Quadro 6 - Decretos de tombamento e registro - patrimônio cultural protegido (continuação)

Decreto nº 3.018	28/04/1998	<b>Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, do Obelisco do Bicentenário da cidade da Campanha</b>	<b>Obelisco do Bicentenário da cidade da Campanha</b>
Decreto nº 3.019	28/04/1998	Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, da Herma de Bronze do Dr. Jefferson de Oliveira	Herma de bronze do Dr. Jefferson de Oliveira
Decreto nº 3.020	28/04/1998	Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, da Estátua de bronze do Cientista Vital Brazil Mineiro da Campanha	Estátua de bronze do Cientista Vital Brazil Mineiro da Campanha
Decreto 3.021	28/04/1998	Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, da Rua Saturnino de Oliveira, Antiga Rua Direita, na Campanha	Rua Saturnino de Oliveira, antiga Rua Direita
Decreto nº 3.049	10/02/1999	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição do conjunto paisagístico da Praça Dom Ferrão	Praça Dom Ferrão
Decreto nº 3.201	03/04/2001	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição da Imagem do Senhor dos Passos	Imagem do Senhor dos Passos
Decreto nº 3.223	02/07/2001	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do prédio da Antiga Caixa D'Água, na Campanha	Antiga Caixa D'Água
Decreto nº 3.228	30/07/2001	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do prédio do Correio Velho	Prédio do Correio Velho
Decreto nº 3.238	15/09/2001	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do prédio localizado na Rua João Luiz Alves nº 26, na Campanha	Prédio localizado à Rua João Luiz Alves nº 26
Decreto nº 3.253	13/10/2001	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do Centro Municipal de Convenções Antigo Cine Palácio	Antigo Cine Palácio
Decreto nº 3.277	09/12/2001	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do Centro Comercial da Princesa, em Campanha/MG	Centro Comercial da Princesa
Decreto nº 3.299	29/01/2002	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do prédio da Prefeitura Municipal da Campanha (antigo prédio da sede da Diretoria dos Correios e Telégrafos)	Prédio da Prefeitura Municipal da Campanha (antigo prédio da sede da Diretoria dos Correios e Telégrafos)

Quadro 6 - Decretos de tombamento e registro - patrimônio cultural protegido (continuação)

Decreto nº 3.882	09/08/2005	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição no Livro do Tombo nº 1, do Prédio do Sindicato Rural (Antigo Prédio do Clube Concórdia)	Prédio do Sindicato Rural (Antigo Prédio do Clube Concórdia)
Decreto nº 3.890	22/08/2005	Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, da Estação Ferroviária da Campanha	Estação Ferroviária da Campanha
Decreto nº 4.508	04/03/2008	Dispõe sobre o tombamento da Catedral de Santo Antônio	Catedral de Santo Antônio
Decreto nº 5.280	10/01/2012	Registra, por seu interesse histórico, artístico e cultural, como bem de natureza imaterial, o Coral Campanhense, e dá outras providências	Coral Campanhense
Decreto nº 5.375	05/11/2012	Dispõe sobre a homologação e regularização de tombamento de bens culturais no Município de Campanha/MG	-Museu Casa de Vital Brazil -Chafariz Municipal -Capela de São Miguel -Praça Dom Ferrão -Sindicato Rural da Campanha -Antiga Estação Ferroviária -Antigo Edifício da Santa Casa de Misericórdia
Decreto nº 6.409	25/10/2016	Registra, por seu interesse histórico, artístico e cultural, como bem de natureza imaterial, o Terno de Congada de Nossa Senhora do Rosário, e dá outras providências	Terno de Congada de Nossa Senhora do Rosário
Decreto nº 6.410	27/10/2016	Dispõe sobre a homologação do tombamento do Centro Histórico da Campanha	Centro Histórico da Campanha
Decreto nº 6.488	27/12/2016	Dispõe sobre a homologação do tombamento do “Antigo Colégio Nossa Senhora de Sion”	Antigo Colégio Nossa Senhora de Sion
Decreto nº 6.628	29/09/2017	Registra, por seu interesse cultural, artístico e histórico, como bem patrimonial de natureza imaterial, as companhias de Folia de Reis da Campanha e dá outras providências	Companhias de Folia de Reis

Quadro 6 - Decretos de tombamento e registro - patrimônio cultural protegido (conclusão)

Decreto nº 6.966	19/06/2019	<b>Registra, por seu interesse cultural, histórico e desportivo, como bem patrimonial de natureza imaterial, a prática do grupo de Capoeira Barra Vento da Campanha e dá outras providências</b>	<b>Grupo de Capoeira Barra Vento da Campanha</b>
------------------	------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Fotografia 19 – Museu Casa de Vital Brazil



Fonte: acervo do autor; tirada em 26 de julho de 2019.

Fotografia 20 – Chafariz Municipal



Fonte: acervo do autor; foto tirada em 13 de julho de 2020.

Fotografia 21 – Capelinha de São Miguel



Fonte: acervo do autor; tirada em 12 de agosto de 2020.

Fotografia 22 - Estátua do Ministro Alfredo Valladão



Fonte: acervo do autor; tirada em 07 de julho de 2020.

Fotografia 23 - Monumento em pedra e bronze do Cel. Zoroastro de Oliveira



Fonte: acervo do autor; tirada em 07 de abril de 2021.

Fotografia 24 – Obelisco do Bicentenário



Fonte: acervo do autor; tirada em 07 de julho de 2020.

Fotografia 25 – Herma do Dr. Jefferson de Oliveira



Fonte: acervo do autor; tirada em 07 de julho de 2020.

Fotografia 26 – Estátua do Cientista Vital Brazil



Fonte: acervo do autor; tirada em 07 de julho de 2020

Fotografia 27 – Rua Saturnino de Oliveira



Fonte: acervo do autor; tirada em 17 de julho de 2017.

Fotografia 28 - Vista parcial da Praça Dom Ferrão



Fonte: acervo do autor; tirada em 05 de junho de 2020.

Fotografia 29 – Nosso Senhor dos Passos



Fonte: acervo do autor; tirada em 09 de novembro de 2018.

Fotografia 30 – Antiga Caixa D'água



Fonte: acervo do autor; tirada em 28 de agosto de 2020.

Fotografia 31 – Prédio do Correio Velho



Fonte: acervo do autor; tirada em 28 de junho de 2017.

Fotografia 32 – Antigo Cine Palácio



Fonte: acervo do autor; tirada em 16 de agosto de 2019.

Fotografia 33 – Antigo Clube Concórdia



Fonte: acervo do autor; tirada em 28 de novembro de 2018.

Fotografia 34 – Catedral de Santo Antônio



Fonte: acervo do autor; tirada em 09 de novembro de 2018.

Fotografia 35 – Coral Campanhense



Fonte: acervo do autor; tirada em 2017 por João Gabriel Borges.

Fotografia 36 – Antiga Santa Casa da Misericórdia



Fonte: acervo do autor; tirada em 28 de agosto de 2019.

Fotografia 37 – Terno de Congada de Nossa Senhora do Rosário



Fonte: acervo do autor; tirada em 04 de novembro de 2018 por João Gabriel Borges.

Fotografia 38 – Vista do Centro Histórico da Campanha



Fonte: acervo do autor; tirada em 05 de junho de 2020.

Fotografia 39 – Antigo Colégio Nossa Senhora do Sion



Fonte: acervo do autor; tirada em 24 de outubro de 2017.

Fotografia 40 – Companhias de Folia de Reis



Fonte: acervo do autor; tirada por João Gabriel Borges em 06 de janeiro de 2017.

Fotografia 41 – Grupo de Capoeira Barra Vento da Campanha



Fonte: acervo do autor; tirada por João Gabriel Borges em 17 de setembro de 2019.

Constata-se que os decretos de tombamento e registro foram publicados no contexto de atuação do COMPAC, tendo por exceções os Decretos nº 1.411, nº 1.412, nº 1.529 e nº 1.534, que versam, respectivamente, sobre o tombamento da Casa de Vital Brazil, Solar dos Ferreiras, Chafariz Municipal e Capelinha de São Miguel. Estes Decretos datam dos anos de 1985 e 1986, período anterior à criação do COMPAC, no qual foi criada a Comissão Especial tendo em vista a Lei nº 1.056 que criou o SERPHAM. Essa Comissão atuou nos anos de 1985 e 1986, e neste período foi a responsável por deliberar os tombamentos e ações de preservação do patrimônio local. Estes tombamentos foram refeitos em 2012, através do Decreto nº 5.375 já na atuação do COMPAC; isso aconteceu pelo fato de que os mesmos foram realizados antes de 1995, ano em que o governo de Minas Gerais criou a Lei Robin Hood, assim, após a adesão de Campanha a essa política, em 1997, estes processos de tombamento foram refeitos de acordo com as novas exigências, as quais compreendem uma documentação mais completa em relação à produzida anteriormente<sup>16</sup>. Desta forma, foram refeitos os tombamentos do Museu Casa de Vital Brazil, do Chafariz Municipal e da Capela de São Miguel, sendo a exceção o Solar dos Ferreiras, que foi destruído por um incêndio no ano de 1996. Assim, conclui-se que tais decretos são uma expressão da atuação e funcionamento do COMPAC, de forma que os tombamentos anteriormente realizados tiveram seus processos refeitos.

Enquanto normas administrativas emanadas da autoridade executiva local, estes decretos especificamente reconhecem como patrimônio histórico-cultural municipal os bens aprovados pelo Conselho, estabelecendo disposições que devem ser cumpridas, e devem estar em acordo com a legislação patrimonial. O documento e seu texto, portanto, possui uma finalidade e natureza de normatização para a salvaguarda e promoção do patrimônio histórico cultural, estabelecendo políticas públicas e ações das instituições envolvidas, procedimentos estes que estão incluídos dentro de um contexto administrativo-burocrático. Ao se decidir preservar um bem, e referendar publicamente sua preservação, os membros do COMPAC juntamente ao poder público devem realizar outras discussões acerca destes bens e sua gestão, nas quais serão elaborados o plano de salvaguarda que estabelece ações de proteção, promoção e educação patrimonial, já que a partir da promulgação do decreto os bens são

---

<sup>16</sup> Exigências do processo de tombamento a partir de 1997: Descrição detalhada do bem cultural contemplando os aspectos físicos e a análise estilística, tipológica, morfológica; estado de conservação do bem; descrição com fotos coloridas, legendadas, datadas e com atribuição de autoria; Perímetro de tombamento e entorno, texto com delimitação das áreas; medidas de cada segmento da poligonal do perímetro; coordenadas geográficas dos vértices da poligonal; escala numérica e escala gráfica; Documentação cartográfica, com croquis de implantação, planta de situação, planta de cada pavimento e planta da cobertura.

reconhecidos como patrimônio; assim, a discussão destes assuntos deve ser inserida na pauta das reuniões, para que os conselheiros possam deliberar as ações a serem desenvolvidas.

Outro aspecto importante em relação à atuação do COMPAC é a publicação das Atas das reuniões, o que pode interferir diretamente na conscientização da população tanto em relação ao Conselho como em relação ao patrimônio, como em relação aos temas e assuntos deliberados, quanto à própria instituição. A publicação das Atas pode compreender uma forma de fortalecer a participação e incentivar o engajamento de novos membros da sociedade civil. Para tanto, foi identificado que as Atas das reuniões do COMPAC são publicadas no sítio oficial da Prefeitura da Campanha<sup>17</sup>; no entanto, foram encontradas publicadas somente as Atas das reuniões realizadas entre 2014 e 2018; sendo a média de acessos a esses arquivos de mais 850 acessos em cada um. Esses números evidenciam que as Atas publicadas são acessadas e consultadas por parte da população, e que sua publicação deve ser periódica e atualizada constantemente, tendo em vista a importância da publicidade no fortalecimento da instituição e da valorização patrimonial, ampliando não somente a transparência em relação às ações do COMPAC, mas também as ações do poder público.

Diante do exposto, concluí-se a análise referente à atuação do COMPAC, a qual se soma com o histórico da gestão do patrimônio cultural local, bem como à lógica interna de funcionamento do Conselho. Desta forma, tem-se a base necessária para se investigar e analisar o processo deliberativo e o desenvolvimento da participação no COMPAC, o que será realizado a seguir, também buscando atender ao problema e objetivo estabelecido na pesquisa.

#### 4.4 O DESENVOLVIMENTO DA PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO

A participação, por sua vez, é entendida como o fazer parte, tomar parte, em suma, como um instrumento de reforço dos canais democráticos de representação, deve ser compreendida como uma conquista a ser continuamente reafirmada através da própria participação (BORDENAVE, 1994). E quando a participação tem por característica estar presente em várias instâncias da vida social, orientando, inclusive, a definição das políticas públicas, esta é qualificada como participação cidadã ou ativa (ALLEBRANDT, 2001). Como já verificado, o COMPAC é uma instituição que constitui um espaço de participação, de forma que cabe ao poder público fomentá-lo, e à sociedade civil ocupar os lugares a ela

---

<sup>17</sup>Disponível em: [www.campanha.mg.gov.br](http://www.campanha.mg.gov.br) Acesso em: 26 abr. 2020, Aba “Seção de Patrimônio Histórico” em seguida “Atas”.

destinados, conformando, portanto, o que Avritzer chamou de instituição participativa; cujo objetivo é incorporar os cidadãos e as associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas.

Desta forma, esta seção visa identificar, compreender e analisar como se dá a participação dos conselheiros do COMPAC, atendendo aos objetivos propostos para esta investigação. Para tanto, serão investigados os critérios de nomeação e participação no Conselho, a presença nas reuniões e a representatividade dos conselheiros, a capacitação dos membros como uma prática potencializadora da participação, os entraves e dificuldades encontrados na prática e efetivação da participação, bem como a percepção dos envolvidos acerca da experiência participativa vivida.

#### **4.4.1 Critérios de participação no Conselho**

Hirst (1992) afirmou que as expressões da democracia direta, como as instituições que proporcionam a participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisão, devem conferir aos membros da comunidade, desde que estes estejam interessados, a oportunidade de participarem ativamente do planejamento, implantação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Nesse sentido, para que a participação seja realmente democrática, é fundamental a simultaneidade de duas condições: cidadãos, entidades ou movimentos sociais com disposição para participar, e os canais participativos criados pelo Estado (BARROS, 2016). Quanto ao canal participativo criado pelo Estado, a presente pesquisa já constatou sua existência, sendo este o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural, resta agora identificar como a participação se dá nessa instituição, suas características, aspectos, limitações e potencialidades.

Como já verificado, a Lei nº 1.943 (CAMPANHA, 1997) instituiu o COMPAC, estabelecendo que o mesmo deve ser constituído por quatorze membros com representação equilibrada da sociedade civil, tendo como requisito que seus membros possuam notório conhecimento na área de atuação. O Regimento Interno (CAMPANHA, 2019c), por sua vez, estabelece que o COMPAC deve ser composto por 7 membros e seus respectivos suplentes, com composição equilibrada entre o poder público e as instituições e entidades representativas da sociedade civil. No entanto, como já pontuado, sendo a nomeação dividida entre membros titulares e suplentes não haveria a paridade de seus membros; porém, no ato da convocação para a reunião, o ofício é expedido para todos, de forma que não se verifica o

controle entre a presença de membros titulares e/ou suplentes, o que eventualmente poderia proporcionar a paridade na presença das reuniões.

Barros (2016) estabeleceu que quanto à composição, o conselho pode ser paritário ou não, o que significa ter ou não o mesmo número de representantes do poder público e da sociedade civil; um conselho paritário buscará equilibrar a participação da sociedade civil junto ao poder público estabelecendo o mesmo número de representantes para ambos, já um conselho não paritário, buscará fortalecer a representatividade de uma destas parcelas.

Tendo em vista estas disposições legais, somente a investigação e o questionamento dos conselheiros e ex-conselheiros podem trazer pistas dos motivos e reais intenções por trás das nomeações e da representatividade no COMPAC. Desta maneira, a seguir serão destacados trechos das entrevistas referentes ao conhecimento dos critérios de participação no COMPAC, buscando identificar os motivos pelos quais tanto os entrevistados como os demais conselheiros foram convidados e nomeados para atuar junto à instituição.

O primeiro conselheiro entrevistado fez a seguinte afirmação:

Ele (conselheiro) precisa ter conhecimento sobre a área né, gostar do patrimônio, é... tem que ser um adulto formado né, é isso [...] A nomeação é meio complicada, porque às vezes é quem está disponível né, porque muitas das vezes é quem está disponível, quem a gente acha que: 'tá, beleza, vai topar', e é meio errada essa forma ai... porque às vezes a pessoa é chamada, mas tipo está aqui, mas não contribui... só pelo nome de 'nossa, sou conselheiro'. (Entrevistado 1, representou a sociedade civil de 2017-2018, e o poder público de 2019-2020).

Este conselheiro ressaltou a condição já estabelecida pelo Regimento e Lei de criação, de que os nomeados precisam ter conhecimentos nas áreas de atuação do Conselho; destacando ainda que para ser nomeado, o conselheiro precisa ser adulto, o que não é mencionado no corpo legal, mas indica a não nomeação de menores de idade.

A complicação, segundo o conselheiro, diz respeito à disponibilidade, pois quando o indivíduo tem disponibilidade de tempo ele aceita participar do Conselho, caso contrário não participa; sendo este um fato que também limita a escolha dos conselheiros por parte de quem se encontra no poder público. Outro conselheiro expressou que o notório conhecimento deve também ser fruto do interesse que o cidadão nutre pela área de atuação da instituição:

Acho que o primeiro critério é a pessoa querer né, ela se envolver com o assunto, ter familiaridade, ter interesse pelo assunto, acho que é o principal. (Entrevistado 9, atuou como representante da sociedade civil de 2017-2020).

O envolvimento com o assunto, ou seja, com as diversas expressões do patrimônio histórico cultural local, pode proporcionar o notório conhecimento necessário para que o cidadão receba o convite para integrar o COMPAC, independente se este participa ou não de algum grupo e/ou instituição da sociedade civil. A fala de outro entrevistado expressa esse sentido:

Eu acredito que seja, pessoas que sejam engajadas na sociedade, pessoas que tenham conhecimento do que esta fazendo e da sua responsabilidade, porque você tem que ter pessoas que trabalham na prefeitura e pessoas da sociedade representando a sociedade, por isso é que se monta o Conselho. Geralmente tem arquiteto, comerciante, pessoal do turismo, então várias pessoas do setor né, da cidade, que entende a cidade, que respira a cidade, que conhece a cidade.”(Entrevistado 5, atuou como representante do poder público de 2013-2016).

Este conselheiro destacou que a composição da instituição deve se dar com membros representantes do poder público e da sociedade civil, enfatizando ainda que os conselheiros devem ser engajados e compromissados, tendo em vista que o COMPAC é uma instituição que deve proporcionar a participação na tomada de decisões acerca de políticas públicas patrimoniais. Este ainda destacou a variedade de profissionais e cidadãos que compõem o Conselho, indicando que sua composição é plural, ao mesmo tempo em que se busca trazer para a instituição pessoas que desempenham diversas funções na comunidade, desde que estejam ligadas à área de atuação. O mesmo entrevistado ainda acrescentou referente aos motivos que acreditava justificarem sua nomeação, como sua formação acadêmica, responsabilidade e comprometimento:

Eu acredito que, em primeiro lugar, da minha formação acadêmica, formado em filosofia, também pesou bastante, o meu comprometimento com o meu trabalho, porque eu trabalhava na Secretaria de Cultura, que no caso responde algumas questões sobre a cidade né, então nós temos esse entendimento, e também, penso eu, da minha responsabilidade, porque tem que ser responsável no que se está fazendo.(Entrevistado 5, atuou como representante do poder público no período de 2013-2016)

A fala de outro entrevistado também é complementar nesse sentido:

Eu acredito que a partir da demonstração de boa vontade, eu digo do cidadão, e também do envolvimento que ele tenha né, com os bens, com a memória, com a cultura da cidade, não é? Ele não precisa ser um arquiteto, não precisa ser um engenheiro, ele pode ser um cidadão com o segundo grau, mas ele tem uma participação, ele tem uma responsabilidade, ele tem um exercício de cidadania bem delineado aos olhos da sociedade e tal. E geralmente o Conselho ele busca essa participação com o envolvimento de alguns que já estão por lá, então fala: ‘o fulano é

conhecido, ele tem um bom discernimento do que pode ser feito, do que pode ser melhorado, então quem sabe ele possa melhorar com esse grupo aqui.' [...] Então às vezes a gestão né, cada período, o Conselho se renova, então alguns elementos deixam o Conselho e sobra, sobram aquelas vagas e há a necessidade desse preenchimento, então às vezes os próprios conselheiros passam a indicar esses possíveis colaboradores futuros. (Entrevistado 6, representante da sociedade civil, atuou de 1999-2001).

Essa fala inicia-se com o reconhecimento de que os conselheiros, em especial os representantes da sociedade civil devem ter boa vontade, devem ter iniciativa para ocupar os lugares a eles destinados para participar. Em seguida, a fala pontua de forma muito clara o entendimento acerca do “notório saber”, de que para ser conselheiro o indivíduo não precisa necessariamente de uma formação acadêmica, mas que sua vivência cotidiana na cultura local pode trazer contribuições inestimáveis à instituição e à gestão patrimonial; desta forma, representantes de bens culturais imateriais e populares, com baixo nível de escolaridade, porém, com muito conhecimento acerca das práticas culturais, podem ser nomeados como conselheiros. Essa fala indicou também que em determinadas ocasiões, os que já estão envolvidos como conselheiros ou servidores públicos indicam prováveis nomes para compor o COMPAC, e que essa sugestão leva em conta a atuação, responsabilidade e o “notório saber” do cidadão. Quanto aos critérios e formas de nomeação dos conselheiros, um quarto entrevistado ainda expressou sua percepção:

Indicação de prefeito, de secretário ou de membros que já fazem parte do Conselho... O que dá pra gente perceber mesmo enquanto conselheiro é que o conselheiro é convidado a participar do Conselho, os nomes são indicados pelos próprios conselheiros, ou pelo prefeito, ou pelos vereadores, ou pelos agentes políticos. É óbvio que em um país que ainda é imaturo politicamente, as indicações sempre tendem a ser condizentes com a vertente daquela administração, tanto é que o funcionamento do Conselho é a cada 2 anos, a cada 2 anos troca, certo? (Entrevistado 10, atuou como representante do poder público entre 2017-2020).

Este conselheiro enfatizou o fato de que as nomeações são feitas por indicação, na maioria das vezes por quem se encontra no poder ou por aqueles que já foram nomeados como conselheiros; em seguida, havendo uma aprovação prévia por parte da administração, o conselheiro é então convidado a participar do COMPAC; sendo o convite aceito o cidadão é nomeado. Dessa forma, os conselheiros, tanto os representantes do poder público como os representantes da sociedade civil são convidados após a indicação dos próprios membros do Conselho e funcionários públicos, e que a indicação deve ser aprovada pelo prefeito antes de ser efetivada. Essa prática mostra que pessoas que não estejam alinhadas com a vertente da administração não participam, o que pode prejudicar a preservação patrimonial, deixando-a

em segundo plano e valorizando questões políticas, assim como interferindo na autonomia do Conselho e impedindo que a representatividade dos diversos atores municipais se efetive na instituição. Outro fato atentado é o de que o mandato dos conselheiros coincide com o mandato do executivo local, de forma que a cada nova administração alteram-se, também, os membros do COMPAC.

De forma geral, os nomeados devem ter responsabilidade e apresentar conhecimentos relacionados às expressões do patrimônio histórico cultural, devem apresentar um histórico de envolvimento com a memória e a cultura local e, principalmente, manifestar o interesse em participar do COMPAC. Estes nomes são escolhidos, geralmente, pelo secretário de cultura conjuntamente aos funcionários da Secretaria de Cultura, buscando cidadãos com conhecimentos ou atuação na área do patrimônio cultural. Nesse processo é dada prioridade para nomes que tenham alinhamento ideológico e/ou afinidade com aqueles que se encontram no poder e, posteriormente, havendo a aprovação dos nomes por parte do prefeito, é publicado o decreto de nomeação.

Como observou Carneiro (2002), os conselhos funcionam como espaços de argumentação, de formação de consensos, de construção de identidades sociais; devendo conformar espaços constituídos por atores diferentes em que o consenso deve ser obtido a partir da multiplicidade de interesses. E como o COMPAC tem por característica ser bipartite, o que segundo Barros (2016) é um número igual de representantes do poder público e da sociedade civil; o ideal é que as políticas públicas patrimoniais sejam formuladas visando dirimir a desigualdade social, o que se daria através da participação popular junto ao Estado. Neste caso, a composição ideal do Conselho deve buscar garantir a pluralidade, com representantes que reflitam a diversidade da sociedade, de forma que esses representantes estejam próximos aos sujeitos que representam, mantendo vínculos permanentes com a comunidade. Caso contrário, isso pode ser um indício de que a representação reflète mais as demandas e anseios individuais dos conselheiros do que as demandas do setor, ou ainda, que se registre a cooptação do poder público, esvaziando a participação da sociedade.

Como prevalece a escolha dos conselheiros por indicação no COMPAC, é necessário que esta não seja aleatória, mas que atenda a alguns requisitos implícitos: como possuir a habilidade para negociar e atuar, além de conhecer os problemas e entraves da área; assim como apontaram Serafim e Santos (2008). A paridade e a liberdade de participação interferem diretamente na qualidade do processo decisório, determinando a eficácia e efetividade do Conselho; não sendo respeitados esses aspectos o que vai se verificar é o risco de que o poder

público esteja agindo estrategicamente para não partilhar o poder decisório, sem considerar o Conselho como relevante.

Quanto aos critérios de participação no COMPAC, o que se verifica é que as disposições regimentais e legais estabelecem parâmetros subjetivos para a nomeação dos conselheiros, de forma que o interesse e alinhamento político podem ter mais peso do que o notório saber. Após identificados os critérios de participação, tem-se a seguir a investigação acerca da ocupação dos espaços participativos bem como a representatividade na formação e atuação do COMPAC.

#### **4.4.2 Presença e representatividade no Conselho**

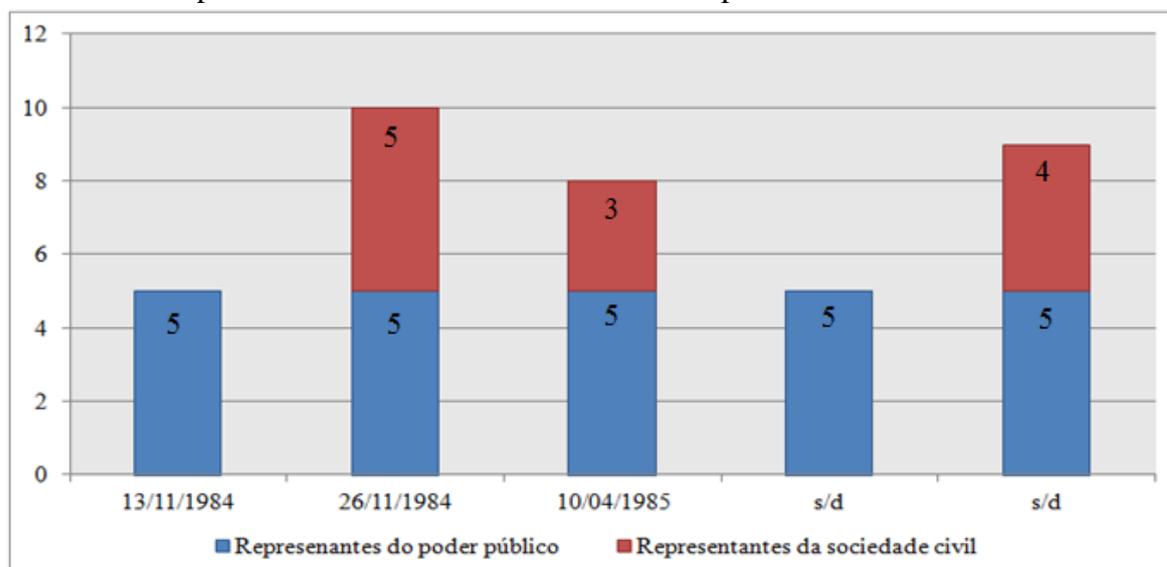
Os conselhos gestores de políticas públicas institucionalizam a participação por meio da representação, e nesse contexto, para que um conselho seja paritário deve ser estabelecido normativamente que 50% dos seus membros sejam de representantes da sociedade civil (ARAÚJO, 2016). Assim, a institucionalização da participação implica, também, na organização das comunidades para o desenvolvimento de representantes nos organismos oficiais, levando a uma busca por soluções criativas e apropriadas a cada realidade local. Para que isso ocorra, é fundamental que a sociedade se organize, expresse suas necessidades ou demandas, bem como defenda seus interesses; é nesse sentido que Tenório e Rozemberg (1997) concordam que a participação social, assim como a cidadania, refere-se à apropriação dos indivíduos destas estruturas.

Bordenave (1994) afirma ainda que a participação tem duas bases que devem equilibrar-se, uma afetiva e outra instrumental; primeiro, busca-se a participação porque se sente prazer ou identificação em fazer coisas com os outros, e segundo, porque ao fazer as coisas conjuntamente obtêm-se maior eficácia e eficiência do que realizá-las sozinho – desta forma, o lado afetivo e instrumental se complementam enquanto incentivos e motivações para efetivar a participação. E somente a efetiva participação pode evitar o que Lacerda e Santiago (2007) chamam de participação passiva, que é aquela instituída pelo Estado, enquanto a ativa é fruto da conquista da sociedade civil organizada, que não só reconhece direitos e deveres, mas os constrói.

Nesse sentido, serão investigadas a presença e a representatividade na atuação do COMPAC. E como a Comissão Especial iniciou as ações de preservação no município, conformando a primeira experiência participativa que reuniu representantes do poder público

e da sociedade civil, antecedendo o próprio COMPAC, faz-se pertinente identificar as características da participação durante o seu período de funcionamento.

Gráfico 9 – Comparecimento às reuniões da Comissão Especial

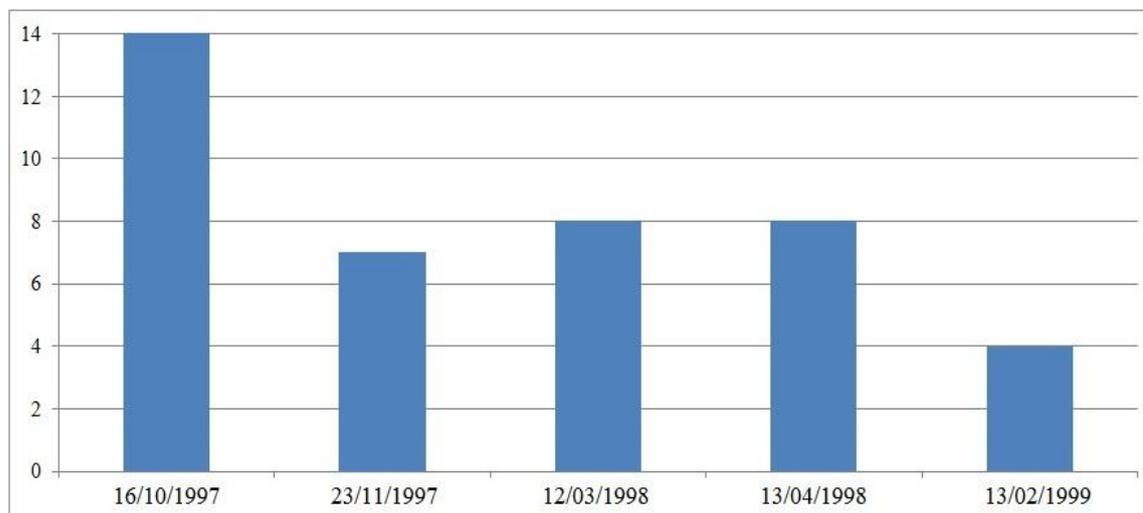


Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

O Gráfico acima apresenta as cinco reuniões realizadas pela Comissão Especial, assim como a presença de seus membros. Conforme consta nas Atas, a primeira reunião, realizada em 13 de novembro de 1984, contou apenas com a presença de cinco membros do poder público; e nesta ocasião, estes sugeriram nomes de representantes da sociedade civil para também compor a Comissão. Já na segunda reunião, em 26 de novembro de 1984, todos os integrantes estiveram presentes, sendo estes os cinco do poder público e os cinco da sociedade civil.

Como já mencionado, a Comissão atuou de 1984 a 1986, em seguida, houve um hiato compreendendo um período sem nenhuma ação e política pública na área patrimonial, de forma que não foram encontrados registros que indicassem o contrário. Em 1997 foi criado o COMPAC, e os registros em Atas da atuação no primeiro biênio listam apenas os nomes dos presentes, não sendo possível identificar a representatividade dos conselheiros.

Gráfico 10 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 01/10/1997 e 01/10/1999



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

O Gráfico acima indica que na reunião de posse, 14 membros foram empossados; enquanto na segunda reunião, realizada em 23 de novembro de 1997, foi aprovada a primeira versão do Regimento Interno da instituição, nesta ocasião estiveram presentes sete membros, de forma que também não é possível identificar sua representatividade. Nas terceira e quarta reuniões estiveram presentes oito conselheiros; enquanto que na última reunião deste período, apenas quatro conselheiros compareceram, sendo este o quorum mínimo de acordo com o Regimento em vigor naquele momento.

As Atas das reuniões do biênio entre 09 de novembro de 1999 a 09 de novembro de 2001, escritas à mão e de forma muito resumida, não informam o número de presentes nem sua representatividade<sup>18</sup>. A única exceção deste período é a reunião de 22 de fevereiro de 2000, cuja Ata menciona o quorum mínimo de quatro conselheiros presentes. Os registros da atuação do COMPAC para o biênio entre 19 de março de 2002 a 19 de março de 2004 também não informam o número de presentes nas reuniões nem a representatividade dos conselheiros. Um dos entrevistados, representante da sociedade civil, em sua fala, indica que neste período havia o compartilhamento da função de presidente com os representantes da sociedade civil, de forma que ele mesmo ocupou esse cargo:

<sup>18</sup> As atas escritas à mão (período de 1997 a 2012) não informam, no seu início, os conselheiros presentes, nem sua função muito menos sua representatividade. Verifica-se apenas a rubrica dos conselheiros presentes no final das deliberações. Essa prática não torna impossível identificar os conselheiros presentes e assinantes, no entanto, apresenta empecilhos e dificuldades as quais não puderam ser superados nesta investigação, o que por sua vez demandaria tempo e praticamente uma investigação à parte da pesquisa.

Minha participação se deu como representante da sociedade civil por indicação de alguns membros, e aí no grupo, nas reuniões e tal, ‘quem que vai tomar a frente e tal?’ – comecei a falar bobagem e tal, ai de repente: ‘ou, você é cara que vai tocar isso pra frente – ‘mas eu... eu moro longe e tal’... mas não teve jeito (risos). (Entrevistado 6, atuou como representante da sociedade civil entre 1999-2001).

Referente ao biênio entre 11 de maio de 2004 e 11 de maio de 2006, os registros das Atas também não indicam o número de conselheiros presentes nas reuniões nem sua representatividade. Neste período foram identificadas duas reuniões realizadas após o vencimento do prazo de validade do decreto de nomeação, sendo estas realizadas em 30 de agosto de 2006 e a outra em 13 de janeiro de 2007.

As Atas do biênio compreendido entre 04 de abril de 2007 a 04 de abril de 2009 também não informam o número de presentes, muito menos sua representatividade. Referente ao biênio entre 18 de abril de 2009 e 18 de abril de 2011, as Atas não informam o número de presentes nem sua representatividade. O relato de um ex-conselheiro exemplifica tanto os critérios de nomeação deste biênio como a questão da representatividade e das deliberações, veja-se:

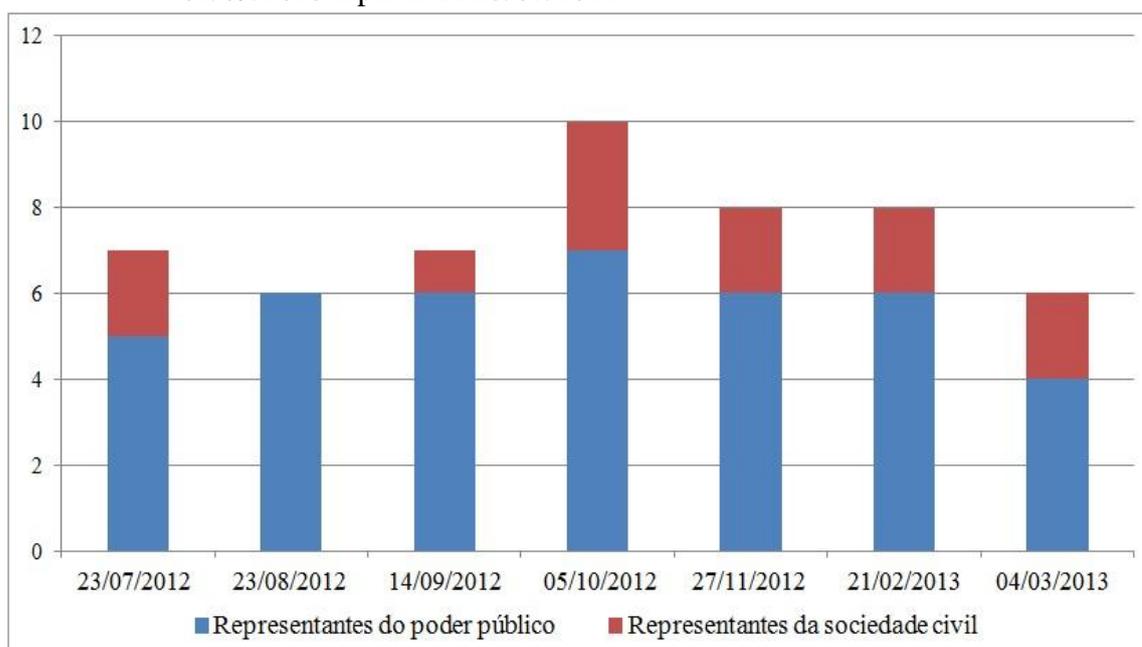
No primeiro momento da sociedade civil, a primeira vez da sociedade civil, e por qualificação, não representava nenhuma não... agora do poder público. [...] a primeira vez eu atuei por ser historiadora, então tinha tudo a ver. Os meus estudos na graduação e pós-graduação foram referentes à Congada, então eu tinha uma ligação com o patrimônio histórico da cidade. A minha atuação naquele momento foi de conselheira, mas eu pedi pra sair justamente por... a minha visão política era muito diferente do grupo que foi nomeado... Campanha é uma cidade pequena, uma cidade que ainda impera, apesar de não mais economicamente, mas ainda impera, o renome das grandes famílias... e ai a gente muitas vezes não pode bater de frente com aquilo né. (Entrevistado 10, atuou como representante da sociedade civil no biênio 2009-2011).

O entrevistado E10 mencionou que, na sua primeira atuação, que se deu como representante da sociedade civil, quando este sendo historiador ocupou o cargo devido a seu conhecimento e formação, e que não tinha nenhuma relação com entidade e instituições que atuam no município, o que indica que a representatividade da sociedade civil pode se dar pelo “notório saber”, e não necessariamente pelo vínculo com determinada instituição. O ex-conselheiro mencionou ter solicitado desligamento do COMPAC ao perceber que sua visão era muito diferente dos demais nomeados; tendo em vista que o Conselho deve constituir um espaço próprio para o diálogo, ideias e posições diferentes ou antagônicas em busca de uma solução ou meio termo, o fato deste ter se desligado indica que isso não acontecia, podendo ter havido uma imposição de ideias. O entrevistado mencionou, ainda, a dificuldade de se

implementar a proteção em situações de confronto com o interesse particular de certas famílias e/ou personalidades ainda influentes na cidade, sendo que estas pessoas influenciavam diretamente no processo de tomada de decisão.

O biênio entre 02 de setembro de 2011 a 02 de setembro de 2013, por sua vez, pode ser dividido em dois períodos de análise: o primeiro vai de 02 de setembro de 2011 a 02 de abril de 2012, e tem como característica, o fato de que as Atas ainda eram escritas à mão e de uma forma muito resumida. O segundo período vai de 23 de julho de 2012 a 02 de setembro de 2013, e tem como característica um novo padrão de escrita das Atas, sendo estas digitadas e apresentando maior detalhamento das informações e deliberações. A Ata de posse desse biênio, datada de 06 de setembro de 2011, apresenta os conselheiros, possibilitando identificar sua representatividade, assim, identificam-se 10 representantes do poder público, e 4 representantes da sociedade civil, evidenciando que esta formação não respeitou a paridade estabelecida tanto da lei de criação do COMPAC como do seu Regimento Interno. A presença e a representatividade dos conselheiros nas reuniões a partir de 23 de julho de 2012 são apresentadas no Gráfico a seguir:

Gráfico 11 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 02/09/2011 a 02/09/2013 a partir de 23/07/2012



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

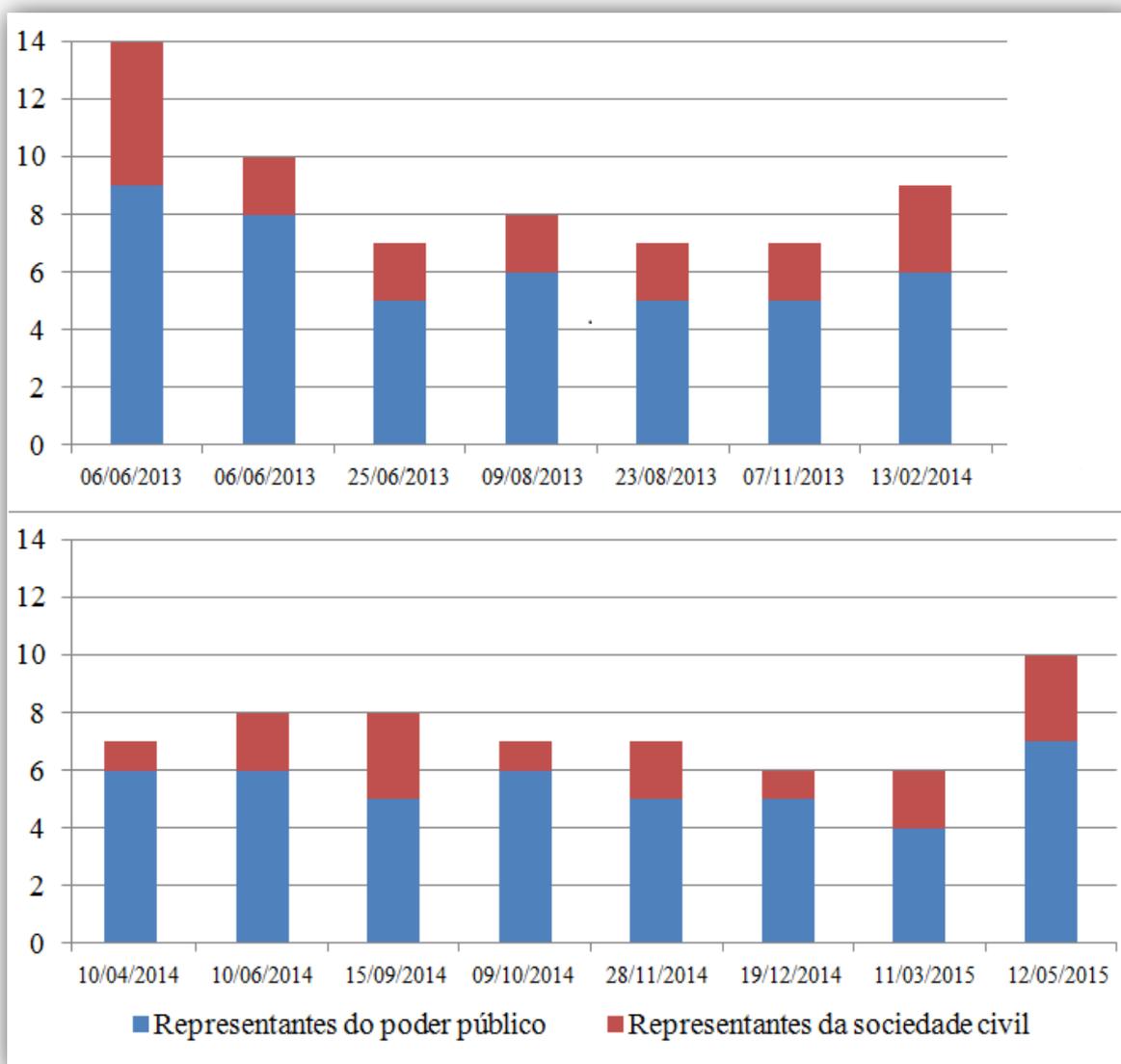
Neste segundo período do biênio 2011/2013 foram contabilizadas sete reuniões. A média de presença dos conselheiros nestas reuniões é de 7,4, número acima do quorum

mínimo exigido para início das reuniões, que era de 4 membros. Conforme evidenciado na Ata de posse deste biênio, não foi respeitada a paridade entre os nomeados, sendo que o poder público ocupou 72% dos postos, e os representantes da sociedade civil apenas 28%. Conforme estabeleceu Buvnich (2014), a finalidade da participação é justamente a de direcionar as decisões das autoridades políticas; e se tratando da participação institucionalizada de um conselho paritário, não respeitar a paridade na sua formação é praticamente o mesmo que impedir que a sociedade civil através da participação direcione as decisões políticas, fazendo com que as autoridades políticas continuem tomando as decisões conforme seus próprios interesses.

Nestas sete reuniões a presença dos membros da sociedade civil correspondeu a 23%, enquanto a do poder público 77%. Porém, a paridade é ainda mais discrepante quando analisado o registro das falas nas Atas. Nestas sete reuniões, todos os registros de fala correspondem aos representantes do poder público, nenhuma das falas é atribuída a um membro da sociedade civil. Tomando como referência a afirmação de Lubambo e Coutinho (2004) de que a ampliação dos canais participativos proporcionaram o controle social sobre as decisões públicas a partir do envolvimento direto da população; ao se verificar que as Atas do COMPAC deste período só registram falas dos representantes do poder público, conclui-se que não houve a participação, muito menos o controle social sobre as decisões públicas.

Esses dados evidenciam que a participação da sociedade civil não efetivou seu potencial neste biênio. Os principais verbos utilizados nos registros das falas foram: apresentou; explicou; relatou; esclareceu – que indicam o monopólio das falas por parte do poder público; pois a utilização destes verbos aponta que os representantes do poder público possuem as informações, e nas reuniões somente as repassam. Já nos registros de deliberação e discussão foram utilizados os seguintes verbos: analisaram; determinaram; verificaram; concluíram; decidiram; aprovaram; sugeriram; questionaram; verificaram; - esses verbos, utilizados de forma impessoal, indicam que mais de um conselheiro presente se manifestou sobre o assunto em pauta, no entanto, não indicam com precisão os autores das falas e conseqüentemente nem a sua representação.

Gráfico 12 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 05/06/2013 a 05/06/2015



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

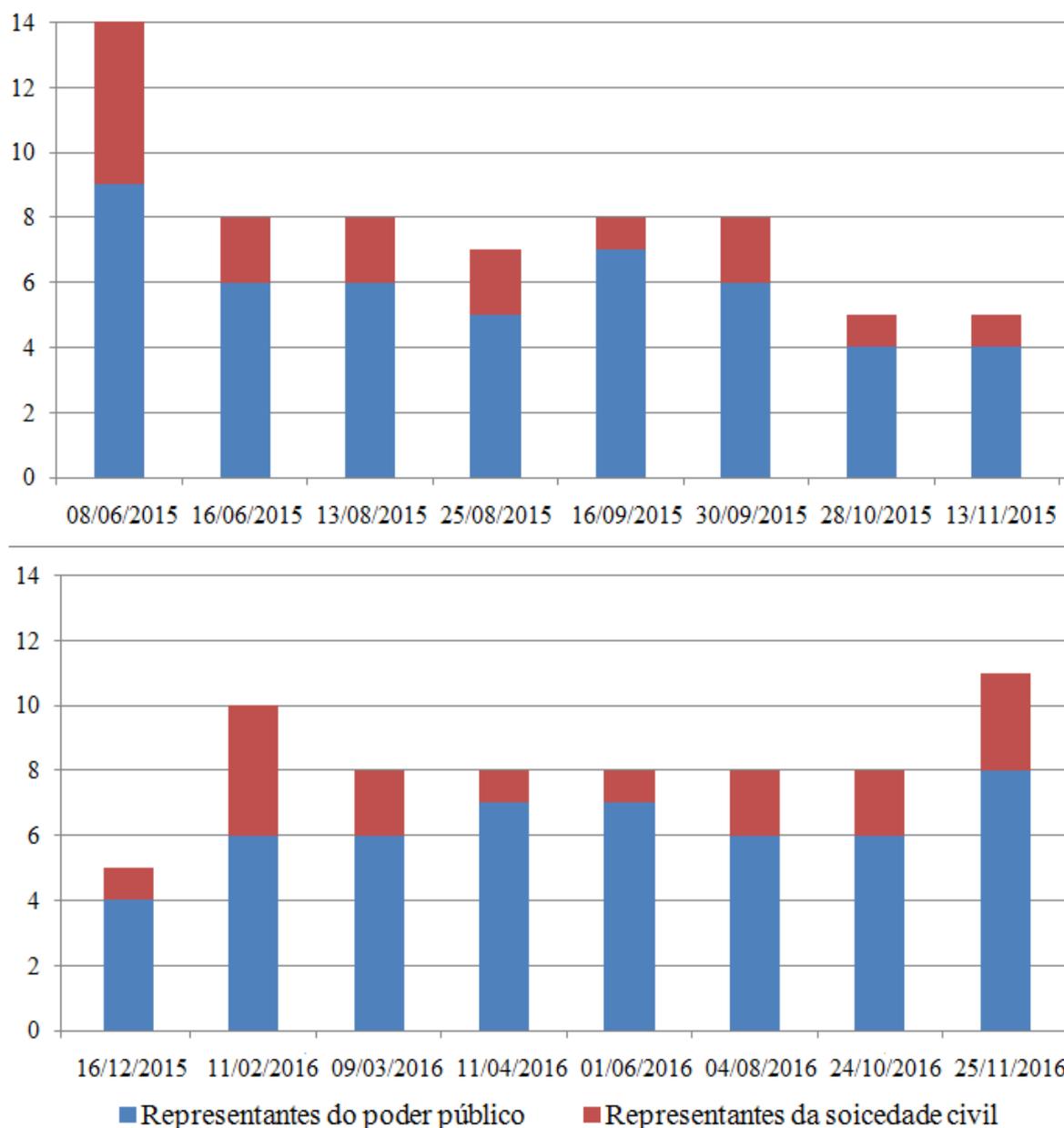
O Gráfico acima apresenta o período que compreende o biênio entre 05 de junho de 2013 a 05 de junho de 2015, e mostra que neste período foram realizadas 15 reuniões. A Ata da reunião de posse, em 06 de junho de 2013, evidencia que a paridade na composição do Conselho não foi respeitada, pois foram nomeados 9 representantes do poder público e 5 representantes da sociedade civil. A média de presença dos conselheiros neste biênio é de 8,1, sendo que a presença dos representantes do poder público compreendem 72% da ocupação, enquanto a presença dos representantes da sociedade civil foi de 28%. Quanto ao registro das falas nestas Atas, a porcentagem compreende um número muito semelhante e que reflete a presença dos conselheiros, pois as falas dos representantes do poder público compreendem

75%, e as dos representantes da sociedade civil 25%. A fala de um conselheiro representante do poder público que atuou neste período expressa muito bem as características de atuação do COMPAC neste período:

Deixa eu lembrar, 90% foram participativos, engajaram bem na causa, porque era uma causa né, então 90% foi satisfatório.” (Entrevistado 5, atuou como representante do poder público entre 2013-2016).

Tendo em vista que a paridade na representação deste biênio não foi observada, de forma que o poder público contou com mais conselheiros do que a sociedade civil, bem como o fato do registro das falas registrarem mais falas do poder público; o relato deste conselheiro indica justamente o fato de que os representantes do poder público estavam alinhados em relação aos interesses da administração, de forma que não houve, ainda, a partilha do poder decisório com a sociedade civil, fazendo com que o Conselho apenas referendasse as decisões já tomadas pelo próprio poder público.

Gráfico 13 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 01/06/2015 a 01/06/2017



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

Para o biênio entre 1º de junho de 2015 a 1º de junho de 2017, representado no Gráfico acima, foram identificadas 16 reuniões. Conforme apresenta a Ata de posse deste biênio, a paridade do Conselho mais uma vez não foi respeitada, sendo que se mantiveram os números anteriores, com 9 representantes do poder público e 5 da sociedade civil. Neste período foram realizadas 16 reuniões, as quais apresentaram uma média de participação de 8 conselheiros por encontro. Quanto à representação, os representantes do poder público ocuparam 75% do espaço participativo, enquanto os representantes da sociedade civil os 25% restantes. As Atas

deste período também permitiram identificar os registros das falas, os quais compreendem 92% para os representantes do poder público, e apenas 8% da sociedade civil.

Quanto à representatividade neste biênio, um ex-conselheiro que atuou como representante do poder público mencionou já ter participado em outros biênios como representante da sociedade civil; fala esta que evidencia o fato de que em certos momentos é difícil encontrar novos cidadãos dispostos a participarem da instituição, de forma que um mesmo cidadão participa em diversos biênios alternando sua representatividade:

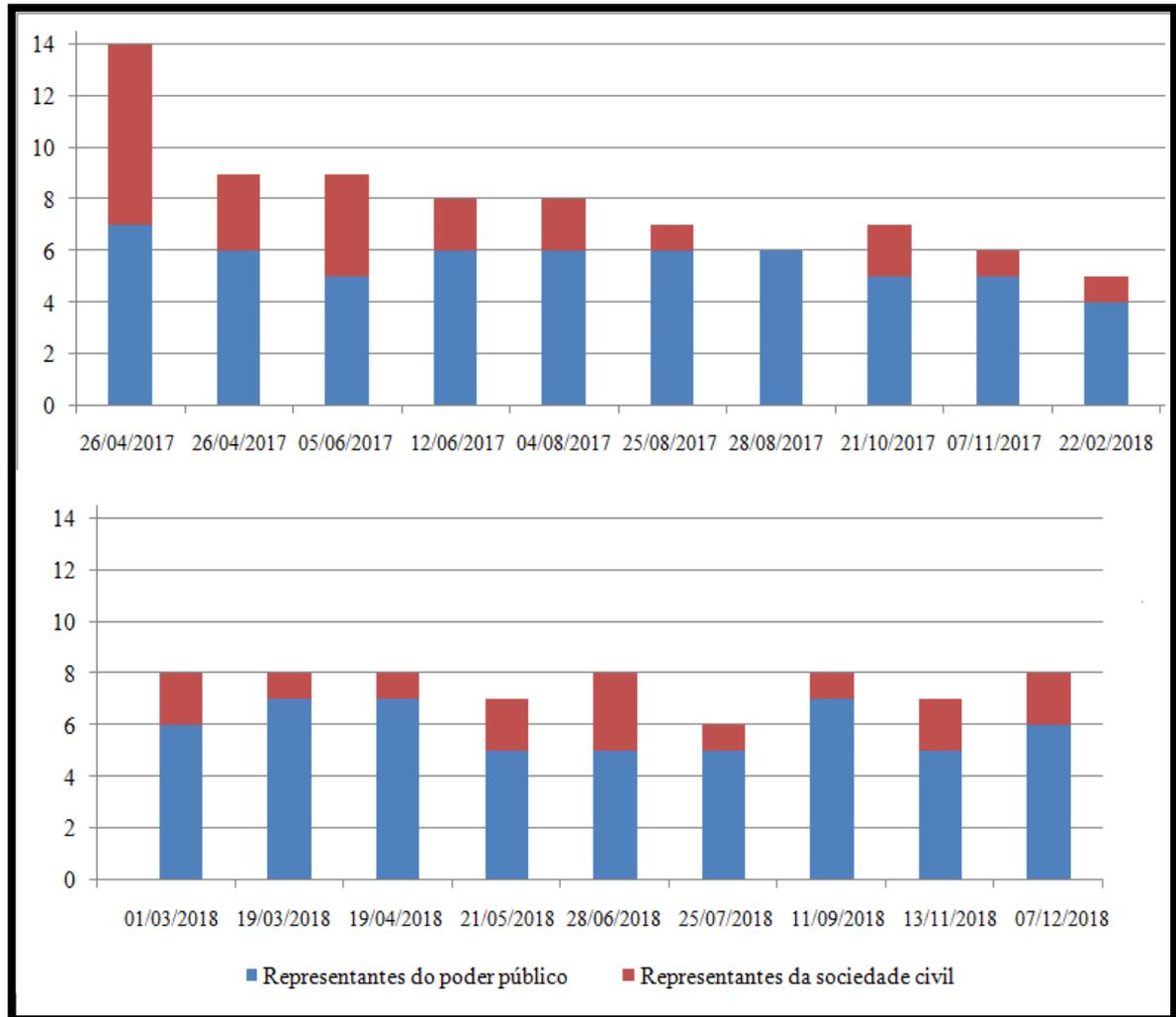
Várias vezes fui poder público, várias vezes fui representante da sociedade civil, sabe? Cada hora era uma situação... quando eu estava na prefeitura era do poder público, quando eu não estava na prefeitura era representante civil. [...] Eu sempre fui muito interessada pela história da cidade. Porque meu pai também gostava e porque a gente já tinha... meu pai fez alguns tombamentos e eu fiquei muito interessada, isso lá nos anos 80, eu já era interessada, eu já tinha muitas fotos da cidade, sempre me interessei muito. (Entrevistado 8, atuou como representante da sociedade civil entre 2004-2008, e como representante do poder público entre 1997-2001 e 2009-2016).

Outro ex-conselheiro representante da sociedade civil que atuou neste período fez observações acerca da representatividade do poder público e da sociedade civil:

Eu vejo algumas pessoas que trabalham na prefeitura, alguns é... muito bem intencionados, mas são sempre funcionários públicos, não é? Tem essa coisa... e eu vejo também algumas pessoas que tem o prazer, que estão assim, por exemplo, que tem o prazer de dizer que são conselheiros, mas mais às vezes por uma questão muito, como se diz, status cultural, porque a pessoa aceita né. Você já deve... Você já deve estar cansado de saber disso, a pessoa aceita, a gente acha que vai ser um ótimo ali pra gente, a pessoa que tem super formação nisso e de repente pouco aparece. (Entrevistado 4, atuou como representante da sociedade civil entre 2013-2020).

Esta fala, inicialmente, dá a entender que os representantes do poder público atuam e tomam suas decisões conforme o interesse do grupo que se encontra no poder; enquanto representantes da sociedade civil aceitam ser nomeados por status cultural, que poderiam se fazer mais presentes e participativos, contribuir mais nas discussões, mas estes pouco contribuem.

Gráfico 14 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 06/04/2017 a 06/04/2019

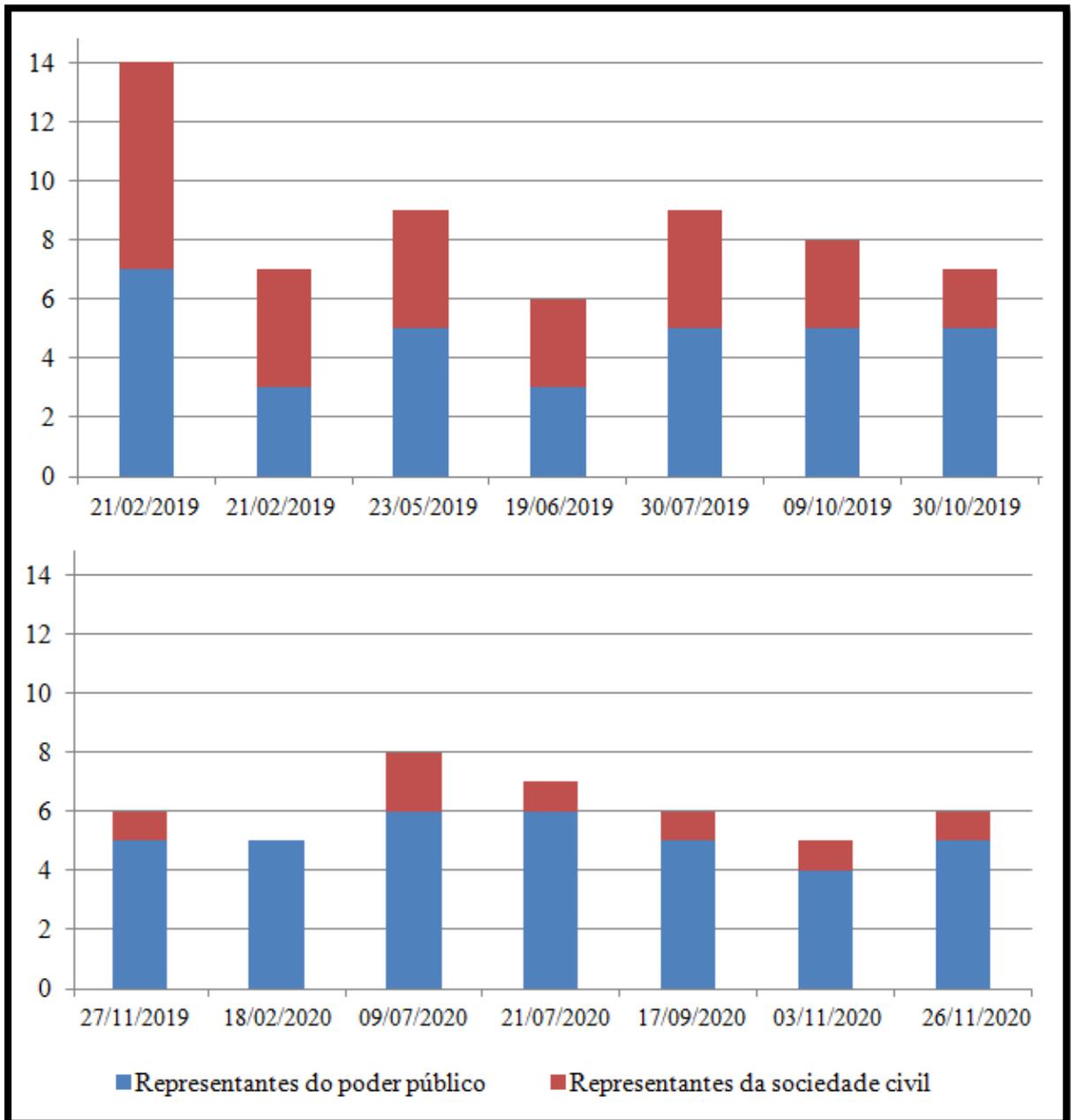


Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

O Gráfico acima apresenta as reuniões realizadas durante no biênio entre 06 de abril de 2017 a 06 de abril de 2019; no entanto como se verifica, a última reunião deste biênio foi em 07 de dezembro de 2018, indicando que, mesmo o decreto tendo ainda validade, e se tratando da mesma administração, a publicação de um novo decreto foi adiantada em 2019, sendo este uma recondução dos conselheiros já nomeados. Neste biênio foram realizadas 19 reuniões, e conforme se verificou na Ata de posse desta formação a paridade na composição do Conselho foi respeitada, sendo 7 representantes do poder público e 7 da sociedade civil. A presença média dos conselheiros nas reuniões foi de 7,2; e quanto à representatividade, os membros representantes da sociedade civil ocuparam 28% dos espaços destinados à participação, enquanto os representantes do poder público ocuparam 72% destes espaços. Quanto aos registros das falas nas Atas, os representantes do poder público são responsáveis

por 64% dos mesmos, e os membros representantes da sociedade civil por 36% destes; porcentagem significativamente maior quando comparada aos registros de falas dos biênios anteriores.

Gráfico 15 – Comparecimento às reuniões do COMPAC no mandato entre 08/02/2019 a 08/02/2021



Fonte: Informações obtidas nas Atas de reuniões do COMPAC; elaboração do autor.

O biênio entre 08 de fevereiro de 2019 a 08 de fevereiro de 2021 está representado no Gráfico acima, o qual evidencia que a última reunião desta formação foi realizada em 26 de novembro de 2020. Neste biênio, destaca-se a reunião realizada em 21 de fevereiro de 2019, a

única reunião em que foi verificado um número maior de representantes da sociedade civil do que do poder público; nesta reunião foi deliberada a aprovação do registro da Capoeira como bem imaterial, assim como foram analisadas obras de revitalização de imóveis particulares e edificações públicas, o que compreende a gestão patrimonial. Com isso pode-se inferir que foi a única ocasião em que a sociedade civil representou a maioria dos votos na tomada de decisões referente ao planejamento e execução de políticas públicas patrimoniais.

Neste biênio foram realizadas 14 reuniões, sendo que no ano de 2020 o Conselho conviveu com as limitações de circulação impostas devido à pandemia do Corona Vírus (Covid-19), e desta forma foram realizadas reuniões virtuais entre julho e novembro. Como consta na Ata de posse, foi respeitada a paridade na nomeação dos membros, enquanto a presença média dos conselheiros nas reuniões foi de 7,2. Quanto à representatividade nas reuniões, a dos membros do poder público foi de 66%, e a dos representantes da sociedade civil de 34%, que compreende a maior taxa de participação da sociedade civil dentre a série analisada. O registro das falas nas Atas das reuniões, no entanto, indicou que 83% das falas correspondem aos representantes do poder público, cabendo aos membros da sociedade civil os 17% restantes.

Atualmente sou do poder público, mas já representei como civil. Eu sou arquiteta e urbanista. Era pra eu ter o meu papel de uma pessoa técnica, fazer uma avaliação técnica, mas eu sou induzida a seguir o caminho de outras pessoas... eu trabalho na prefeitura, eu fui indicada por trabalhar dentro da prefeitura, então eu não estou como uma cidadã que veio porque gosta, eu estou porque a prefeitura me colocou, ai eu não posso ter meu voto de cidadã, porque eu na maioria das vezes sou forçada a tomar uma decisão diferente.(Entrevistado 1, atuou como representante da sociedade civil de 2017-2018, e como representante do poder público de 2019-2020).

O entrevistado mencionou que, quando representava a sociedade sentia mais liberdade para manifestar sua opinião nas deliberações, mas que ao ser contratado pela administração no período 2019-2020, sentiu-se impelido a tomar certas decisões as quais pessoalmente não concordava; pois como representava o poder público, via-se forçado a tomar decisões consonantes aos interesses dos administradores. Essa fala, assim como a experiência de observação das reuniões, indica que: 1) o conselheiro sentia-se no dever de aplicar seus conhecimentos em prol do patrimônio, mas ao mesmo tempo em que passou a exercer funções de servidor público, ampliou seu entendimento acerca dos entraves da máquina pública assim como de questões políticas, o que muitas vezes implica em deixar o posicionamento preservacionista de lado; 2) houve uma divergência de opinião entre este conselheiro e seu

superior, o que se deu em razão do subordinado defender a preservação de um imóvel na íntegra, e o superior defender a alteração do mesmo por motivos políticos, fato este que afetou a relação de ambos assim como a sua percepção acerca do processo deliberativo; e 3) foi possível observar que o secretariado e os altos cargos administrativos tendem a esperar um posicionamento favorável dos servidores contratados, de forma que estes tomem decisões que estejam consoantes com os interesses dos administradores, mesmo que estes desempenhem funções técnicas.

Outro conselheiro que atuou no período, também representante do poder público, informou que participou com o objetivo de agregar seu conhecimento no processo de tomada de decisões referentes à gestão do patrimônio protegido:

Então, eu... eu acredito que eu atuo no Conselho para agregar ideias, e também pela questão da minha formação como engenheiro civil, e também na questão de auxiliar nas resoluções técnicas de determinada obra que passe pela análise do Conselho [...] A minha participação é como representante do poder público, que eu atuo na prefeitura do município como engenheiro. (Entrevistado 7, atuou como representante do poder público entre 2017-2020).

Ainda sobre a questão da presença nas reuniões e a representatividade dos conselheiros, o mesmo entrevistado mencionou:

Então, o poder público dentro do possível ele foi, sempre esteve presente né, um ou outro membro sempre esteve presente, até porque é, vamos dizer assim que alguns integrantes é meio que obrigatório estar presente lá na reunião. Agora a sociedade civil, os membros dela, a sociedade civil foi pouquíssimas pessoas, algumas porque gostam muito da questão cultural, da questão da história do município... alguns começaram bem e foram desanimando ao longo do tempo né, por conta dessas situações que a gente passa por lá, de desagradar às vezes, que pessoa que está com projeto ou com alguma coisa, que não estão respeitando as normas do patrimônio, entendeu? E eu acho que é isso. [...] Se a sociedade civil ocupa os lugares a ela destinado... No papel sim, mas na prática a gente vê a atuação de muito poucas pessoas da sociedade civil, algumas entram e no começo participam e depois desanima, e saem, e acaba que fica aquele mesmo grupo, principalmente do poder público. (Entrevistado 7, atuou como representante do poder público entre 2017-2020).

Este constatou que na composição do Conselho, assim como nas reuniões, alguns membros que ocupam determinados cargos na administração municipal participam de forma praticamente “obrigatória”, como se ocupar determinado cargo tivesse como dentre suas atribuições, participar do COMPAC; como por exemplo, o secretário de cultura, o historiador da Seção de Cultura e Patrimônio, ou seja, cargos públicos que estão intimamente

relacionados às políticas públicas de preservação cultural. Quanto aos representantes da sociedade civil, o entrevistado mencionou que pouquíssimos conselheiros se fazem presentes, o que pode ser verificado nos gráficos desta seção que apresentam essas informações. Segundo o ex-conselheiro, tal fato se deve, principalmente, por Campanha ser uma cidade de pequeno porte, a grande maioria das pessoas se conhecem, e quando os nomeados percebem que podem causar indisposição com velhos conhecidos, como por exemplo, ao não aprovar o projeto de uma obra, estas pessoas frequentemente deixam de participar das reuniões. Assim, como mencionado, muitos começam o biênio participando, mas com o passar do tempo desanimam, de forma que ficam os mesmos conselheiros participando das reuniões, principalmente os representantes do poder público.

A fala de um dos entrevistados exemplifica, também, tanto a questão do notório saber que se deu pela experiência acadêmica e atuação do cidadão na comunidade, e que a representação da sociedade civil não está necessariamente relacionada à representação de instituições que atuam na comunidade:

Minha experiência se deu como representante da sociedade civil [...] Não represento nenhuma instituição, é só por... minha participação é pessoal, e quem sabe disso fez uma indicação para a participação no Conselho. (Entrevistado 9, atuou como representante da sociedade civil entre 2017-2020).

O mesmo entrevistado ainda mencionou algo que condiz com a afirmação do Entrevistado 7 acima, “de que fica aquele mesmo grupo” participando das reuniões, veja-se:

Eu fiquei 2 anos participando do Conselho e teve membro que eu nem conheci, porque em momento algum apareceu, isso vale pra membro da sociedade civil como membro representante do órgão efetivo. [...] Tinham pessoas, membros que poderiam ter contribuído muito, considerando a atividade que eles já têm no quesito cultural, tem membros que já são envolvidos com Folia de Reis, com Congada, com Capoeira, que poderiam ter trazido esses elementos e uma discussão muito mais rica pro Conselho na tomada de decisão, e que infelizmente eu acho que deixou a desejar nesse quesito. (Entrevistado 9, atuou como representante da sociedade civil entre 2017-2020).

Nesta fala o entrevistado destaca o alto índice de faltas de certos conselheiros, tanto de representantes do poder público como de representantes da sociedade civil, afirmando que durante o biênio em que atuou sequer chegou a conhecer certos conselheiros que jamais se fizeram presentes nas reuniões. Já a fala de outro ex-conselheiro também dialoga com o que foi mencionado pelo Entrevistado 7, de que os representantes da sociedade civil se sentem

expostos ao atuarem no Conselho, tendo o receio de causar indisposições sociais, dado o fato de ser uma cidade pequena:

Uma dificuldade de funcionamento do Conselho... muitas vezes a gente quer a participação da sociedade civil, mas a sociedade civil ela não vê a importância do Conselho, e ela se vê muito exposta quando ela participa de um Conselho e ela tem que dar opinião ou tem que votar, então eu percebo que a sociedade civil ela meio que, ela foge da participação nos conselhos, e aí você pode até perceber que em outros conselhos sempre são os mesmos, ainda mais numa cidade pequena como a nossa, então tem o fulano, ele participa do Conselho de Turismo, da Educação, do Patrimônio, do Conselho de Saúde, porque as pessoas não gostam de se envolver, porque expõe muito a pessoa civil. Então acaba que a gente consegue uma participação maior do poder público. (Entrevistado 10, atuou como representante do poder público entre 2017-2020).

Essa fala, somada a fala do Entrevistado 7 demonstra que existe certa dificuldade em encontrar membros representantes da sociedade civil que sejam participativos quando estão no Conselho. Como já verificado, a presença de representantes da sociedade civil é menor que a presença de representantes do poder público, e neste sentido, os representantes da sociedade têm o receio de serem associados a decisões desagradáveis na sociedade local, ainda mais por se tratar de um município de pequeno porte. Fato este que compromete a participação e controle social da população quanto às tomadas de decisões referentes às políticas públicas patrimoniais.

Identificando e analisando a questão da presença e representatividade na composição do COMPAC, embora a questão da representatividade de gênero não esteja especificamente relacionada a nenhum dos objetivos desta dissertação, a título de complementaridade faz-se pertinente apontamentos sobre a mesma; pois a igualdade de gênero compreende uma questão importante e atual, que poderá ser aprofundada em eventuais pesquisas futuras. Para tanto, identificou-se nas nomeações entre 1997 a 2019, que a taxa de conselheiras mulheres é de 47%, e a de conselheiros homens 53%. Mesmo não identificando uma preocupação com a paridade de gênero nas nomeações, identificou-se um equilíbrio, evidenciando a importância da mulher para e nas atividades sociais e culturais. Quanto aos cargos de secretário e presidente do conselho, a taxa de ocupação das mulheres foi de 39% e 42% respectivamente. A presença da mulher nestes espaços de participação deve ser incentivada e valorizada, pois os valores democráticos implicam na busca de uma sociedade mais justa, menos desigual e inclusiva.

Quanto à presença e representatividade dos conselheiros na atuação do COMPAC, identificou-se que os representantes da sociedade civil não ocupam os lugares a eles

destinados, e que, inclusive, em certos biênios a paridade da nomeação sequer foi observada, tendo em vista que o número de representantes do poder público foi maior que o de representantes da sociedade civil. Verifica-se que o Conselho é institucionalizado e institucionaliza a participação, mas que ela não efetiva sua potencialidade. Os dados indicam que não existe organização por parte das instituições da comunidade para se fazerem representadas e presentes, expressando suas necessidades e demandas, enfim, se apropriando desta estrutura participativa; da mesma forma, não se verificou a iniciativa dos grupos que ocuparam o poder público, em trazer a representatividade de instituições locais para o Conselho no intuito de se compartilhar o poder decisório.

Como foi mencionado por Bordenave (1994), a participação tem sua dimensão afetiva e instrumental, e são estas dimensões que devem ser desenvolvidas tanto pelo poder público como pelos cidadãos, para que estes se conscientizem da importância e valor da participação na gestão do patrimônio cultural: a dimensão afetiva de se identificar mais e ter maior interesse na preservação da memória e identidade local; bem como a instrumental, de perceber que juntos os cidadãos podem obter conquistas mais significativas. A composição ideal de um conselho deve buscar garantir a pluralidade, com representantes que reflitam a diversidade da sociedade; sendo necessário, ainda, que esses representantes estejam próximos aos sujeitos aos quais representam e mantenham vínculos permanentes com a comunidade. Caso contrário, corre-se o risco de que a representação passe a refletir mais as demandas e anseios individuais do conselheiro além dos interesses do poder público em detrimento das demandas do setor ou da região, ou ainda, que se registrem processos de cooptação de lideranças por parte do poder público, esvaziando a participação da sociedade (SANTIAGO, 2016).

Bordenave ainda acrescentou o fato de que a participação só é compreendida em dado contexto, de forma que a comunidade deve ser investigada, levando em conta sua estrutura sócio-econômica, aspectos culturais, grupos e associações, relações formais e informais, bem como a história da sociedade. Essa observação se torna muito apropriada, ainda mais destacando o fato mencionado pelos entrevistados de que os representantes da sociedade civil deixam de participar do COMPAC devido ao receio de causarem indisposições sociais, tendo em vista que se trata de uma cidade de pequenas dimensões. Isso compreende uma característica que faz parte da cultura local, das relações formais e informais desenvolvidas no município, e que interferem de maneira direta no não desenvolvimento do potencial participativo.

Mas assim como apontou Gohn (2006) a área da cultura, por sua vez, apresenta potencial e pode ser um espaço importante para o desenvolvimento da participação e das instituições participativas, como os conselhos, pois a cultura gera pertencimento, identidades e resgata a memória coletiva dos indivíduos e dos grupos. Neste caso temos uma via de mão dupla que pode consolidar uma cultura participativa, o fato de ser um Conselho que delibera sobre políticas culturais de preservação patrimonial, o que é determinante para o desenvolvimento dos sentimentos de identidade e memória da população local, e que sendo essa semente plantada, os resultados podem se multiplicar, trazendo uma cultura mais participativa e engajada nas discussões públicas. Outro aspecto importante que potencializa a participação é a capacitação dos envolvidos, o que será abordado no próximo tópico.

#### **4.4.3 Capacitação dos conselheiros**

A capacitação técnica dos indivíduos é uma importante forma de se promover a participação igualitária entre os diversos atores sociais que ocupam os espaços e instituições participativas conforme apontou Fonseca *et al* (2012). Gohn (2006) já havia observado que para que a participação se efetive não basta simplesmente a presença numérica das pessoas, é necessário que a participação seja qualificada. Assim, é necessário dotar os atores sociais com informações e conhecimentos das estruturas sociais, não apenas incorporando-os à burocracia, mas concedendo-lhes o poder de intervir, exercitando, desta maneira, a cidadania ativa. E no caso específico dos conselheiros que atuam no COMPAC faz-se necessário que os mesmos tenham conhecimentos referentes ao tema em que atuam, que é o patrimônio histórico cultural, suas expressões, dimensões, especificidades e formas próprias de promoção e salvaguarda. Somente com a devida capacitação os representantes da sociedade civil terão igualdade de condições para participar. Desta maneira, Barros (2016) destaca que é necessário qualificar e possibilitar aos conselheiros, em especial os representantes da sociedade civil, o acesso às informações e conhecimentos acerca do funcionamento das estruturas estatais.

Nesse contexto, as ações de capacitação e qualificação dos conselheiros compreende uma importante ferramenta que potencializa a participação nos conselhos gestores de políticas públicas, à medida que confere aos participantes o conhecimento básico para desempenhar suas funções. Essas ações de capacitação têm por objetivo nivelar o conhecimento entre os conselheiros ou, ainda, evitar grandes discrepâncias de conhecimento, de modo a proporcionar a todos o conhecimento básico, como por exemplo, os procedimentos

burocráticos que devem ser realizados pelo poder público, bem como informações básicas sobre a área de atuação da instituição. Veja-se, no caso específico do COMPAC, em que um dos principais critérios de nomeação é o notório saber, um conselheiro nomeado pode ter vasto conhecimento acerca de uma dada manifestação cultural do município, ao passo que pode ignorar procedimentos da gestão pública bem como especificidades de outros bens patrimonializados. Nesse sentido, as ações de capacitação possuem importância fundamental, incentivando os nomeados para que ocupem os lugares a eles destinados, bem como potencializando a participação.

Analisando o período de atuação do COMPAC que vai de 1997 a 2012, conforme divisão estabelecida na análise da atuação prática do Conselho, a capacitação dos conselheiros, em especial os que representam a sociedade civil, foi assunto em apenas uma reunião deste período. No encontro realizado em 10 de março de 2001 foi comunicada a participação dos conselheiros em um fórum regional sobre o patrimônio cultural, evento no qual compareceram um representante do poder público e dois representantes da sociedade civil.

Referente ao período entre 2012-2020 foram encontrados apenas três registros da oferta de cursos, o que representa 1% dos assuntos em pauta. Das vezes em que foram mencionadas, verificou-se que em uma ocasião foi realizada uma ação local de capacitação, sendo que esta ação foi uma palestra ministrada aos conselheiros. Já nas outras duas ocasiões, tratou-se da comunicação acerca de cursos de capacitação realizados na modalidade à distância pela Secretaria Estadual de Cultura, de forma que todos os conselheiros poderiam ter acesso à plataforma, ao curso e seu conteúdo. Os registros das Atas, como já abordado anteriormente, indicam que houve poucas ações de capacitação e qualificação dos conselheiros nomeados, mas para ampliar a compreensão acerca deste aspecto da participação, faz-se necessário pontuar e analisar o que os conselheiros e ex-conselheiros manifestaram acerca das ações de capacitação. Desta forma, destaca-se a resposta de um conselheiro que atuou como representante do poder público:

Bom, o poder público é... raríssimas vezes oferece algum tipo de curso e, dentro desses quatro anos ofereceu uma viagem né, também com vários seminários né, que a gente poderia escolher aquele em que mais se enquadrava, mas é muito pouco, é somente isso. Algumas vezes tem algum curso, mas é assim, em relação ao tempo de atuação no Conselho eu acho que é bem pouco... O curso possibilitou a gente uma visão mais ampla, do quê que o Conselho pode fazer, do quê que ele faz, do quê que ele pode fazer, que eu não tinha essa visão. (Entrevistado 7, atuou como representante do poder público de 2017-2020).

Este entrevistado afirmou que no último biênio foi ofertado aos conselheiros a participação em um evento que proporcionou a capacitação e o aperfeiçoamento de seus conhecimentos e técnicas, mas que no entendimento deste, apenas uma ação por biênio é pouco, principalmente quando é comparada a carga horária total da ação com o tempo de atuação dos conselheiros; segundo este, os cursos e outras ações deveriam ser ofertados com maior frequência. Este ainda destacou o aprendizado e a ampliação do entendimento sobre o patrimônio histórico e sua gestão que é proporcionado por essas ações, indicando que são fundamentais para a potencialização da participação bem como a gestão adequada do patrimônio protegido. A seguir, a fala de um representante da sociedade civil:

Sim houve, na última gestão teve dois cursos, eu participei de um e... acho que em outras gestões era só pros funcionários da prefeitura, o que também é errado [...] (após participar dos cursos) eu fiquei muito mais preocupada com o que estava acontecendo, porque a gente não tem ideia quando às vezes a gente é chamado, das possibilidades do Conselho, eu fiquei até preocupada [...] eu fiquei muito mais preocupada, porque eu não sabia que o Conselho em outros lugares ele era tão mais ativo que aqui. (Entrevistado 4, atuou como representante da sociedade civil entre 2013-2020).

Este conselheiro afirmou que na última gestão foram proporcionados a participação em dois cursos, ou seja, um para cada biênio de atuação do COMPAC; enquanto que em biênios anteriores, as ações de capacitação e formação haviam sido destinadas somente aos representantes do poder público. Este destacou ainda que ao participar das ações, ampliou seus conhecimentos e percepção sobre o patrimônio e sua gestão, o que lhe deixou ainda mais preocupado dada a dimensão da área. Essa fala ilustra muito bem a importância de se realizar ações de capacitação para os conselheiros, em especial para os representantes da sociedade civil, pois lhe confere conhecimento, amplia sua percepção e identidade em relação aos assuntos e políticas públicas deliberadas; o que também pode ser verificado em outra fala:

Houve cursos, houve capacitação, houve encontros, nós fomos todos convidados a participar, conferências com outros municípios, houve sim. Participei de um curso de formação que pra mim foi extremamente válido pra conhecer as questões técnicas, de como o Instituto do Patrimônio faz as suas ações, de como o fundo é utilizado, como é montada toda a organização. Até o curso eu tinha muita boa vontade, mas só, faltava instrumento, eu acho que depois do curso eu me inteirei bem mais do meu papel ali como conselheira. (Entrevistado 9, atuou como representante da sociedade civil entre 2017-2020).

Destaca-se desta fala, o trecho que pode ser relacionado à fala anterior, de que antes de participar do curso, o conselheiro atuava com interesse, responsabilidade e boa vontade, mas

que lhe falta mais conhecimento e instrumentos, ferramentas para potencializar sua atuação, o que foi obtido após a realização da ação de capacitação. Essas falas corroboram o fato de que a capacitação dos envolvidos potencializa a participação na instituição. Em seguida a afirmação de um representante do poder público:

Sim, eu participei, estive em Ouro Preto, estive em Barbacena, nós fizemos alguns cursos on-line também que foram oferecidos. Eu acho assim, que todo conhecimento é muito válido. Nós fizemos cursos que foram interessantíssimos, e trouxe uma bagagem muito legal pra gente enquanto conselheiro. O que o poder público ofereceu nesse tempo foi viagem para capacitação, que nós fomos para Ouro Preto, fomos pra Barbacena, então ela deu apoio de transporte, motorista, essas coisas, as diárias pros conselheiros como consta no estatuto. (Entrevistado 10, atuou como representante do poder público de 2017-2020).

Este conselheiro destacou os cursos e eventos realizados em outros municípios, ocasiões nas quais o poder público proporcionou as condições necessárias para que todos os conselheiros pudessem comparecer, conformando não somente uma experiência de aprendizado, mas também a troca de informações com conselheiros de outras localidades, o que também é muito positivo tanto para potencializar a participação como para encontrar os atalhos da gestão patrimonial. Além das ações presenciais, o conselheiro mencionou os cursos ofertados na modalidade EàD (ensino à distância), geralmente disponibilizados pelo governo do Estado ou Ministério Público.

A fala do entrevistado a seguir, um representante do poder público, mencionou não ter participado de nenhuma ação de capacitação:

Eu não tive esse curso... mas quem... presidente participava, que estava à frente na presidência participava, eu como conselheiro não. (Entrevistado 5, atuou como representante do poder público entre 2013-2016).

O relato deste conselheiro vai na contramão dos demais, também há de se ressaltar que o mesmo atuou num período (2013-2016) em que a paridade na formação do Conselho não foi respeitada, e dessa forma as ações de capacitação provavelmente foram realizadas somente para atender questões burocráticas, e limitadas ao presidente, secretário e outros membros representantes do poder público. O entrevistado 4, por exemplo, que é um representante da sociedade civil e também atuou neste biênio, não mencionou a realização de nenhuma ação de capacitação que envolvesse os demais conselheiros.

Excetuando este último trecho, os demais afirmaram já terem participado de ao menos um curso de capacitação e/ou conferências patrimoniais, tanto de encontros presenciais

realizados não só em Campanha como em outros municípios mineiros, como também em cursos oferecidos na modalidade on-line e EàD (ensino à distância), sendo estes cursos atividades cuja carga horária não excede 20 horas, e que abordam os principais conceitos e desafios relacionados à gestão patrimonial. Os entrevistados que atuaram no período 2017-2020, tanto representantes da sociedade civil como do poder público, evidenciaram que ao menos foram realizados convites para participação em cursos, e que estes são feitos para os conselheiros de forma geral, independentemente da sua representatividade.

Os entrevistados que afirmaram ter participado de cursos apontaram que as ações de capacitação realizadas envolveram diversas questões acerca do patrimônio, e visavam aprimorar tanto o conhecimento como a atuação dos conselheiros, possibilitando ampliar o entendimento e a percepção, principalmente referente ao potencial de atuação do Conselho. Estes também afirmaram, com destaque para os representantes da sociedade civil, que as capacitações deveriam acontecer com mais frequência, como por exemplo, sempre que novos conselheiros ingressassem no COMPAC, proporcionando que os novos integrantes se inteirem acerca dos procedimentos e formas de se gerir e preservar o patrimônio.

Conforme aponta Demo (2001), a legitimidade da participação encontra-se na conscientização de sua importância, na negociação de espaços para seus exercícios, do estabelecimento de regras democráticas que delimitem sua prática, bem como da capacitação dos envolvidos. Proporcionar e incentivar a capacitação dos conselheiros é muni-los com instrumentos e ferramentas que potencializam a participação. Estas ações são fundamentais, e deveriam ser mais ofertadas, tanto pelo executivo municipal como pelo estadual. Quanto ao executivo local, poderiam ser planejadas e realizadas palestras, e cursos rápidos com maior frequência, dado o retorno positivo que esta ação pode trazer para a atuação do COMPAC. A seguir serão identificados os entraves e dificuldades encontrados na experiência participativa do COMPAC.

#### **4.4.4 Entraves e dificuldades da participação**

Hirsrt (1992) pontuou que as formas de democracia representativa proporcionam níveis muito baixos de prestação de contas por parte do governo, assim como pouca participação e influência popular no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, os conselhos são institucionalizados como instâncias que proporcionam a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão. Porém, alguns fatores interferem qualitativamente no

desenvolvimento da participação. Miguel (2017) destacou alguns desses fatores, como: o interesse das elites que é capaz de influenciar as decisões e minimiza a importância da participação; a falta de treinamento, posicionamento crítico, capacidade de negociação e conhecimento por parte dos participantes; a falta de acesso aos espaços de participação, o que tende a silenciar os interesses e necessidades de certas parcelas da população; além da ausência de poder decisório, que conseqüentemente reduz o incentivo e a inclusão dos indivíduos em processos participativos.

Tendo em vista esses referenciais, os relatos dos entrevistados serão analisados nesta seção, cujo objetivo é investigar as maiores dificuldades e entraves que se apresentam e impedem o desenvolvimento do potencial participativo no COMPAC. Um dos representantes do poder público apontou as dificuldades enfatizando a falta de engajamento dos representantes da sociedade civil:

[...] uma das dificuldades é a exposição né, a exposição pública de um conselheiro, de um voto, mesmo que as reuniões aconteçam ali com os conselheiros, mas pode ter participação pública, e o público pode ter acesso às Atas, então isso faz com que todas as decisões do Conselho sejam públicas, e muitas vezes a sociedade civil não quer se expor dessa forma. A questão de sempre ter um retorno financeiro, eu acho que isso ainda está muito enraizado no brasileiro, que só faz aquilo que lhe traz um retorno financeiro, e não tem a preocupação efetiva, verdadeira com o patrimônio, ele quer participar somente, mas ‘Ah! Quanto que paga? Quanto eu vou receber por estar ali?’, ‘não, não recebe nada!’ – ‘Então não vou colocar minha cara à tapa se não ganhar nada’. E principalmente esse viés político que o Conselho tem, porque você participar pela sociedade civil da forma como acontece hoje dá uma conotação de apoio à administração pública, então eu tenho uma pessoa que é muito boa, seria um excelente conselheiro, extremamente preocupado com o patrimônio histórico e cultural, porém não participa porque não é do meio de quem está naquela administração. (Entrevistado 10, atuou como representante do poder público no período 2017-2020).

Este conselheiro apontou a exposição pública dos nomeados como um entrave para a efetivação da participação, já que as reuniões e seus registros são públicos, e nesse contexto alguém pode ter medo de expor sua opinião. Essa questão já foi exposta anteriormente, quando os entrevistados mencionaram o fato do município ser de pequeno porte, quase todos são conhecidos, e não querem que sua atuação no COMPAC venha a gerar indisposições sociais, tendo em vista que as reuniões e seus resultados são públicos. Outro ponto comentado foi a questão de que muitos cidadãos quando recebem o convite para participar do Conselho indagam sobre um retorno financeiro, e recusam justificando que não vão participar sem receber; indicando que estes não compreendem o dever cívico de integrar o COMPAC. Outro conselheiro entrevistado pontuou questões também referentes à compensação financeira:

Eu acho que é... primeiro é o fato de é... você não, como se diz, você não... você gastar o seu tempo e não receber nada. São pessoas que doam o seu tempo pra uma causa. E acho que o segundo também é a visão que algumas pessoas têm na questão do patrimônio histórico no município né, que é medo, um pouco de receio de lhe dar com as outras pessoas aí, entendeu? De ter que tomar uma medida mais enérgica e, como é que fala, ter desgaste, entendeu? Com as outras pessoas aí que estão envolvidas. (Entrevistado 7, atuou como representante do poder público no período de 2017-2020).

Este entrevistado apontou dois fatores dificultantes que também foram mencionados pelo anterior; em especial quanto aos membros da sociedade, apontando que estes são doadores do seu tempo, e que atuam junto ao Conselho sem receber qualquer tipo de gratificação, e como o interesse econômico é colocado por eles acima do interesse cívico, participar do COMPAC é algo que não lhes desperta o interesse. Este entrevistado mencionou, também, que os representantes da sociedade civil têm receio de votar contra o interesse de alguém e causar um desgaste em suas relações sociais.

Outro aspecto que enfraquece a participação no COMPAC e foi pontuado pelos entrevistados, e o não reconhecimento e valorização dos resultados obtidos pela população, o que foi evidenciado por este ex-conselheiro representante da sociedade civil:

É... o que a gente pode imaginar é que com toda a situação você tem prós e contras né. Tem sempre gente que é favorável e bate palma, aplaude e quer ajudar, ‘não, é isso mesmo, vamos fazer, vamos tocar pra frente e tal!’, e tem o grupo do deixa disso: ‘ah! Não mexe com isso não, já está velha essa casa aí, deixa isso, o pessoal quer vender, quer que joga ela no chão e construir um prédio, um sobradinho, quer fazer uma loja, está precisando de loja aqui, e não sei o quê e tal’, é... então fica dividido a comunidade, eu não tenho assim um parâmetro pra te dizer, ‘é, foi mais favorável’, em determinados momentos eles aceitavam e incentivavam né ‘toca em frente, bacana o Conselho, vocês são corajosos né, destemidos e tal, toca pra frente’, e outros aquela questão: ‘não, não mexe com isso não, deixa quieto, não me convida pra reunião não que eu não vou’ (risos). (Entrevistado 6, atuou como representante da sociedade civil no período 1999-2001).

Este conselheiro afirmou que, assim como existe a parcela da população que apóia as iniciativas e ações aprovadas e propostas pelo COMPAC, existem aqueles que criticam tais ações e se posicionam de maneira contrária às mesmas. Essa fala também expressa as pressões modernizadoras que atuam na contra mão das ações preservacionistas, que na sua grande maioria representam o antagonismo à instituição. Ainda sobre este período de atuação do COMPAC, o mesmo ex-conselheiro acrescentou:

Que os proprietários de imóveis, que na época a gente trabalhou mais com a questão de tombamento né, são alguns imóveis que se você olhar as datas, foram mais nesse encaminhamento, então eu acho que faltou mais essa disponibilidade de pessoas com conhecimento, com boa vontade, pra tentar nos ajudar a preparar o espírito dos proprietários né, pra que a gente pudesse ir dialogando. É... vemos o Conselho, eram todos voluntários, mas eram poucos né, menos de meia dúzia, coisa assim, então eu acho que faltou mais engajamento da própria comunidade, não é? Talvez até por inexperiência ou falta de oportunidade da gente conchamar esses setores né, dos possíveis colaboradores, para que eles tivessem mais envolvimento, pode ser uma falha nossa também, pode ter sido. (Entrevistado 6, atuou como representante da sociedade civil no período 1999-2001).

Neste trecho o ex-conselheiro ressaltou, mais uma vez, a falta de apoio por parte da população, principalmente os proprietários de imóveis, que se posicionavam contrários às medidas preservacionistas. Da mesma forma, foi pontuada a dificuldade de se estabelecer um diálogo entre os conselheiros e os proprietários no intuito de mostrar novas oportunidades a partir da preservação patrimonial; neste aspecto, percebe-se na fala do entrevistado uma ênfase dada ao não engajamento dos conselheiros, em especial os representantes da sociedade civil, os quais segundo ele poderiam ter desempenhado um papel central no estabelecimento deste diálogo. O sentimento de respeito e reconhecimento do valor e importância do patrimônio histórico no Brasil é de fato incipiente, e nesse contexto, a promoção e divulgação do patrimônio local pode compreender uma política pública fundamental, pois potencializaria tal sentimento, bem como a cultura preservacionista. E se tratando de uma cidade de pequeno porte, em que as expressões patrimoniais se destacam, tais ações poderiam impactar positivamente na atuação do COMPAC, como por exemplo, ampliando a conscientização dos conselheiros. Ainda referente ao reconhecimento e postura de parte da população acerca da atuação do COMPAC, outro ex-conselheiro fez o seguinte comentário:

Quando se fala em Conselho pra população, eles falam: 'ih! já vem essa coisa', sabe? E principalmente quando a gente fez o tombamento, a gente foi nos cartórios, mandou os tombamentos pro cartório e advertiu que o cartório toda vez que fosse vender, fazer a transação de venda de uma casa que estivesse dentro do tombamento histórico, pra advertir aquela pessoa que ela estava comprando um imóvel dentro do centro histórico, e se ele estava comprando, ele tinha que estar, que estar sempre de, é, concordância com o Conselho, porque tinha regras dentro daquele Centro Histórico... Mas eu não sei se eles olham isso tudo não, porque eu também não sei se isso tudo é jogo político dos que compram, falar: 'ah! Eu não sabia, que se sabia eu não tinha comprado essa porcaria', sabe? Eles já começam a partir para ignorância. Mas a gente tomou todos esses cuidados pra, pra a pessoa já saber o quê que ela está comprando. (Entrevistado 8, atuou como representante da sociedade civil no período 2004-2008, e como representante do poder público no período de 1997-2001 e 2009-2016).

A fala deste ex-conselheiro, que teve a oportunidade de atuar tanto como representante da sociedade civil como do poder público, o qual somando todo o tempo de atuação tem-se praticamente 12 anos como conselheiro, ilustra de forma precisa a postura de parte da população em relação à atuação e decisões do COMPAC. Sendo que estes sempre se posicionam de maneira contrária, de que vão para o embate contra as decisões e, conforme a ideia transmitida, fazem que desconhecem as decisões como justificativa para não segui-las. Outros dois entrevistados também destacaram a falta de apoio dos compradores e proprietários de imóveis, de seus interesses particulares em oposição às decisões do COMPAC:

Eu acho que a população pouco conhece, inclusive, a função do Conselho... Então eu acho que isso atrapalha muito, a população ela só credita ao Conselho ações que ela enxerga como negativas. Mas quando é uma coisa positiva a população não vê. A população também é extremamente imatura em relação ao patrimônio histórico, ela não valoriza, então pra ela, ter um Centro Histórico, pra 80% da população é um atraso, não é uma ação positiva, 20% acha que sim, mas os outros 80% não. (Entrevistado 10, atuou como representante do poder público no período 2017-2020, e como representante da sociedade civil no período 2009-2011).

[...] a maioria das pessoas não sabe nem o que significa, então acho que nós não somos muito bem quistos não. (Entrevistado 4, atuou como representante da sociedade civil nos períodos 2007-2009 e 2013-2020).

Estas falas constatarem o nível de apoio e oposição em relação às deliberações e decisões tomadas pelo COMPAC, e sinalizam desconhecimento e falta de interesse da população para com o patrimônio histórico e sua gestão. Se o reconhecimento dos resultados da participação pelos próprios conselheiros pode estimular e incentivar a participação, o reconhecimento da população acerca da atuação do Conselho é fundamental para o fortalecimento e a consolidação da instituição no cenário local. Um dos entrevistados mencionou que há sim uma pequena parcela favorável à preservação, mas no que tange ao patrimônio material particular, a maior parte dos municípios se manifesta contrário às decisões, assim como foi manifestado pelos entrevistados 6 e 8.

Bordenave (1994) explicou que um mecanismo de realimentação da participação é o reconhecimento, quando parte da população reconhece e valoriza os resultados obtidos através da participação. Desta forma, a participação não tem somente uma função instrumental, mas também educativa, pois prepara a população para a soberania e civismo, tornando as pessoas ativas e críticas. No entanto, como pontuado pelos conselheiros e ex-conselheiros, o não reconhecimento é um fator desestimulante à participação. Outro

conselheiro também pontuou a falta de reconhecimento por parte da população, mas acrescentou que em certas discussões do COMPAC existem interesses e influências sobre as discussões e decisões:

[...] A população tem um certo preconceito com o Conselho né. A população acha que o Conselho vai mandar na sua propriedade, entendeu? E eu creio que principalmente na, nos bens materiais né. Agora há um certo resultado ai da, na questão dos bens imateriais né, as questões religiosas aí que tem um certo resultado e as pessoas apreciam isso, só que muitas vezes a maior parte das pessoas desconhece que o Conselho está atuando nesse sentido também, entendeu? [...]Então, aí há casos e casos. De modo geral há um debate democrático, há uma exposição de ideias, mas dependendo da situação, quando a... o que está sendo analisado pelo Conselho é do interesse de uma pessoa com muita influência ou alguma coisa assim, acaba que há uma certa imposição de ideias sim, de decisões dentro do Conselho. (Entrevistado 7, atuou como representante do poder público no período 2017-2020).

Este conselheiro justificou que o preconceito da população para com o COMPAC, provavelmente se dá em razão da crença de que o Conselho vai mandar na propriedade privada, tendo em vista a divergência de interesses na preservação. Também foi destacada a necessidade de mais ações e políticas públicas que funcionassem como mecanismos de conscientização, para que a população reconheça e valorize o patrimônio local, assim como tenha menos atrito com a instituição, de forma que essas ações poderiam ser realizadas como projetos de educação patrimonial. O que foi também destacado por este conselheiro é a influência de certos interesses nas deliberações e decisões do COMPAC, indicando que administradores influenciam os votos dos conselheiros, bem como os projetos analisados são de figuras influentes na sociedade local, costuma haver certo cuidado na avaliação dos mesmos. A questão da imposição de ideias como um dificultante para o desenvolvimento da participação também foi mencionado por outro conselheiro:

Vigora uma imposição de ideias. Inclusive essa imposição de ideias a gente sai extremamente cansado. Porque geralmente as reuniões do Conselho, a gente sai pesadíssimo, estressado, cansado, irritado... Porque a gente não é ouvido... é sempre imposição... tem alguém que fala: “tem que ser assim”, e a pessoa: “é assim, é assim”, e aí a gente acaba aceitando por cansaço, por não querer brigar... A população no geral não reconhece, são pouquíssimas as pessoas que veem o Conselho participativo, que está fazendo alguma coisa né. (Entrevistado 1, atuou como representante da sociedade civil entre 2017-2018, e como representante do poder público entre 2019-2020).

Nesta fala percebe-se mais uma menção ao não reconhecimento da população acerca das ações propostas pelo Conselho, tanto que pessoas da comunidade sabem da importância do patrimônio e sua preservação, mas quando a questão envolve os imóveis particulares, até

mesmo aqueles proprietários que se intitulam defensores do patrimônio acabam entrando em algum tipo de atrito com o Conselho. E quanto à imposição de ideias, esta fala reforça o que foi mencionado no trecho anterior, que tanto administradores locais como pessoas influentes na sociedade local exercem pressão para que certas decisões sejam tomadas pelo COMPAC; nesse sentido, a entrevistada destacou a imposição dentro das reuniões, o que é feito por parte dos administradores, que expressam o interesse daqueles que se encontram no poder, e portanto, desejam que as decisões estejam consoantes aos seus interesses. Segundo a conselheira, essa prática gera desgaste entre os membros e desestimula a participação. O mesmo entrevistado ainda comentou a diferença que percebeu ao atuar como representante da sociedade civil e, posteriormente, como representante do poder público:

Como membro da sociedade civil eu podia dar mais opinião, era mais real que a gente estava estudando né, eu podia falar a respeito, sobre a forma de trabalhar... Porque a maioria das vezes a gente analisa projeto né, então assim, eu podia estar mais livre pra fazer minha parte técnica né, avaliava como uma responsável técnica, como arquiteta. Agora como participação do poder público não acontece, mesmo que eu tenha uma visão técnica, a vontade das outras pessoas prevalece né, não interessa se eu sou técnica ou não... muitas das vezes quem não tem conhecimento sobre a minha área quer sobressair porque ela tem mais poder do que eu. (Entrevistado 1, atuou como representante da sociedade civil entre 2017-2018, e como representante do poder público entre 2019-2020).

Neste trecho o entrevistado exemplificou a questão da imposição de ideias através de uma comparação entre sua atuação como representante da sociedade civil e, posteriormente, como representante do poder público. Assim, explicou que quando representava a sociedade civil sentia mais liberdade para expor suas ideias, fazer sua avaliação de acordo com seu conhecimento profissional. No entanto, após ter sido contratada pela administração municipal, foi nomeado para compor o Conselho como representante do poder público, e neste novo contexto sofreu com a imposição de ideias, já que agora deveria nortear suas falas e avaliações em direção aos interesses de seus superiores que, por sua vez, defendiam os interesses da administração e do grupo que se encontrava no poder. Ainda no bojo da influência e imposição de ideias, outro conselheiro fez a seguinte observação:

Pra mim o que deveria ser é, um local de pessoas que têm um conhecimento técnico, independente de formação, não estou falando de diploma, mas eu estou falando de conhecimento mesmo né, do que está sendo tratado ali, mas que as visões dos conselheiros, lógico por votações com respeito ao entendimento do outro, mas que essas participações fossem autônomas com conselheiros mesmo. Eu acho que isso que deveria ser, o que acontece na maioria das vezes, não é isso... as decisões não são tomadas assim, a gente sempre tem que ter cuidado político e um cuidado com o

envolvimento das pessoas, isso pra mim tira a credibilidade do funcionamento dos conselhos. (Entrevistado 10, atuou como representante da sociedade civil no período 2009-2011, e como representante do poder público no período 2017-2020).

Quando a Lei de criação do COMPAC e seu Regimento Interno estabeleceram que os conselheiros devem possuir notório saber, no cotidiano de atuação do Conselho, este “saber” é entendido como conhecimento técnico, é um jargão utilizado para se referir tanto à formação acadêmica como a própria vivência das expressões culturais locais. Nesse sentido, esse conselheiro expressa o anseio de que o COMPAC fosse formado por pessoas independentes do poder público, para que desta forma sofressem menos influência de certos interesses; sua opinião manifesta o desejo de que o mesmo fosse composto somente por técnicos, ou seja, por pessoas que tenham conhecimento e atuação na área, e cujo interesse seja simplesmente a preservação patrimonial.

Quanto às dificuldades pessoais para participar do Conselho, um dos entrevistados fez comentários positivos:

Bem, no meu caso especificamente eu não senti nenhuma dificuldade... a documentação sempre foi muito bem apresentada, foi muito bem disponibilizada, eu sei que a qualquer dúvida eu poderia recorrer aos técnicos, à Secretaria de Cultura, não senti nenhuma dificuldade nesse sentido. Não sei se responder pelo todo, mas talvez até pelo que eu já tinha citado, essa sensação de que aquilo é uma situação muito específica da Secretaria de Cultura e que talvez a pessoa não tenha se sentido inserida no grupo. (Entrevistado 9, atuou como representante da sociedade civil no período 2017-2020).

Este conselheiro mencionou não ter tido dificuldades quanto a participar e se inteirar dos assuntos tratados pelo COMPAC, mas vale lembrar que o mesmo mencionou, em falas anteriores, que desde o início aceitou o convite para integrar o Conselho com muita responsabilidade, e que ao ter participado de um curso de capacitação compreendeu e se engajou ainda mais no seu dever cívico. Se Bordenave destacou que os aspectos afetivo e instrumental são fundamentais para desenvolver a participação, pode-se acrescentar que a responsabilidade é tão fundamental quanto.

A fala de outro conselheiro, que atuou entre 2013 e 2016, representando o poder público, expressa a atuação do Conselho e a participação dos membros de forma positiva:

Olha, nós tivemos bons resultados, eu acredito que o grupo estava bastante coeso né, porque o grupo se conhecia né, então se conhecia e não teve divergência alguma nas decisões que se tomaram, não houve divergência alguma, foram proveitosas nossas reuniões, e as decisões foram todas acertadas também [...] o que um falava o outro

respeitava, foi tranquilo... Falavam e respeitavam uns aos outros e o interesse maior era o bem estar da cidade, isso não tem como não ser democrático [...] Olha, pelo menos o meu grupo, o nosso grupo, fomos muito felizes, não criamos e não tivemos problemas algum... e sim, apresentou muitos resultados. (Entrevistado 5, atuou representando o poder público no período 2013-2016).

Este conselheiro afirmou que como todos os conselheiros se conheciam, não houve divergência nenhuma, tendo em vista que o grupo se encontrava coeso. À primeira vista, esta fala pode parecer um fato muito positivo, indicando que todos os conselheiros estavam envolvidos e engajados na atuação do COMPAC; todavia, este conselheiro atuou em dois biênios (2013-2014 e 2015-2016) em que não se verificou a paridade na composição do Conselho, de forma que o poder público possuía mais representatividade que a sociedade civil. Dessa forma, justifica-se que o Conselho foi atuante somente como requisito para a política do ICMS, tendo em vista que sem ao menos respeitar a paridade, tal formação não tinha por objetivo principal proporcionar a participação e compartilhar poder decisório. Da mesma forma, sem atentar para a paridade, a opinião dos representantes do poder público convergia para os interesses da administração, justificando a fala de que não houve divergência alguma. Frem (1989) explicou que quando se verifica situações como esta, o que acontece é uma forma de abuso do poder, valorização exacerbada da tecnocracia e da burocracia, o que pode ocasionar a manipulação de informações e, ainda, o uso instrumental da participação como justificção das decisões já tomadas pelo poder público.

Após analisar as falas destes conselheiros e ex-conselheiros acerca das dificuldades e entraves que impedem o desenvolvimento do potencial participativo do COMPAC, pode-se destacar três fatores dificultantes principais:

- 1) O não engajamento dos representantes da sociedade civil, sendo que entre os nomeados, poucos são aqueles ativos e participativos, que trazem as demandas da sociedade para a pauta do Conselho, bem como levam o retorno acerca das deliberações para a comunidade. A prevalência da escolha dos conselheiros por indicação política é um indício de que pode haver cooptação por parte do poder público, esvaziando a participação da sociedade; esse contexto amplia o risco de que o poder público atue estrategicamente para não partilhar o poder decisório sem fomentar o engajamento da sociedade civil;
- 2) A opinião pública e a não valorização de parte da população acerca das deliberações e decisões do COMPAC, principalmente quando as decisões preservacionistas contrariam interesses particulares de proprietários de imóveis; e,

- 3) A influência de certas figuras da comunidade, cujos interesses podem influenciar a tomada de decisão do Conselho, além da imposição de ideias por parte dos gestores municipais, que defendem os interesses da administração e do grupo que se encontra no poder. No tópico a seguir serão apresentadas as percepções dos entrevistados sobre a experiência participativa no COMPAC.

#### 4.4.5 Percepções sobre a participação

Participar é associar pelo pensamento ou pelo sentimento, de forma afetiva, ter traços em comum, pontos de contato e desta forma buscar soluções para problemas e questões que também são comuns (FARIA, 2005). E desenvolver o potencial participativo em um espaço institucionalizado depende de várias questões e aspectos, como o acesso à informação, a comunicação entre os participantes, a forma como se desenvolve o processo deliberativo e a tomada de decisão, as funções desempenhadas pelos conselheiros, a definição das pautas e etc. (ALLEBRANDT, 2001). Nesse sentido, o propósito deste tópico é identificar e analisar, na fala dos conselheiros e ex-conselheiros, estes aspectos, bem como a forma como atua o COMPAC referente à participação de seus membros e como se deram suas experiências participativas.

Iniciando, tem-se a fala de um conselheiro representante da sociedade civil, que relatou sua experiência participativa da seguinte maneira:

É um momento muito gratificante, e desafiador também né, porque... você se sente feliz de ser, de ter sido lembrado né, por ‘n’ questões, você se sente grato, porque tem a oportunidade de colaborar [...] Minha colaboração naquele momento... eu sempre gostei de, de ler e escrever, então eu encaminhava matérias pra Folha Campanhense né, pra publicação; e divulgava também em outros jornais... Naquele momento era um trabalho ainda educativo, não é? Algumas visitas às escolas, explicando o que é o Setor de Patrimônio em Campanha, o quê que já havia sido tombado, o quê que já estava inventariado, algumas peças, a gente levava algumas fotos, alguns documentos, painéis e tal; mas nesse sentido de trabalho educativo. (Entrevistado 6, atuou como representante da sociedade civil no período 1999-2001).

Inicialmente, este ex-conselheiro mencionou que participar do Conselho é gratificante, tendo em vista que a pessoa é lembrada e recebe o convite, que pode ser entendido como um reconhecimento e valorização pela sua atuação na sociedade em prol da cultura, da história e do patrimônio local, enfim, integrar a composição do COMPAC pode ser entendido como um reconhecimento do “notório saber” que o cidadão possui na área cultural e patrimonial;

relembrando que a Lei de criação do Conselho e seu Regimento Interno estabelecem como critério de participação o notório saber. Como este período de atuação compreendeu o segundo biênio de atuação do COMPAC, ou seja, o início de suas atividades, o ex-conselheiro ressaltou que sua contribuição se deu principalmente na produção e publicação de textos e matérias em jornais, o que segundo ele visava conscientizar a população quanto à preservação e salvaguarda do patrimônio local. Outro conselheiro mencionou sua percepção acerca da participação no COMPAC:

Participação no Conselho é quando a gente vê tudo que está acontecendo dentro de um determinado assunto, a gente conhece sobre ele, estuda, e aí sim você dá um veredito, uma opinião, uma decisão. (Entrevistado 1, atuou como representante da sociedade civil no período 2017-2018, e como representante do poder público no período 2019-2020).

Este conselheiro afirmou que participar do COMPAC é a oportunidade de ampliar conhecimentos, se deparar com assuntos e demandas diversas e, nesse contexto, buscar entendimento e conhecimento para se tomar decisões e solucionar problemas. Interessante que esta fala indica a importância de se capacitar, de participação nas ações ofertadas de formação de conselheiros, obter conhecimento e informação para tomar as decisões. A fala de outro conselheiro também indica seu entendimento sobre participação bem como seus resultados:

Eu acho que a participação no Conselho é a gente ser conselheiro, a gente levar o problema lá e resolver algumas pendências, não é? A gente aprovar ou não certas obras, obviamente que embasados no tipo de reforma, no tipo de restauração que vai haver, é a gente tentar lutar pela preservação, que é uma luta muito grande, é a gente tentar levar essa história adiante. Então eu acho que eu e mais umas pessoas conseguimos muita coisa, mas foi um trabalho em conjunto, ninguém faz nada sozinho né, eu digo que foi o Conselho ao qual eu tive a sorte de participar, eu digo que tive colegas muito empenhados também. (Entrevistado 4, atuou como representante da sociedade civil nos períodos 2007-2009 e 2013-2020).

Nesta fala, o conselheiro destaca que a participação no COMPAC tem como objetivo a preservação e gestão do patrimônio histórico-cultural local. Mas o que mais se destaca nessa fala, condiz com os aspectos da participação elencados por Bordenave, o aspecto afetivo e instrumental; sendo o afetivo o de participar da gestão patrimonial, com bens intimamente ligados à memória e identidade locais; e quanto ao aspecto instrumental, que compreende a tomada de decisão conjunta para a solução de problemas, o próprio conselheiro mencionou que as conquistas foram fruto do trabalho conjunto, do engajamento dos conselheiros.

Os resultados obtidos pelo COMPAC são fruto do processo deliberativo, e a esse respeito, um dos conselheiros fez a seguinte observação:

Sempre uma discussão, é democrática né, a gente não tenta impor. Às vezes você tem aquela noção de que o seu pensamento, o seu projeto, a sua proposta lá é a melhor delas, mas você começa na reunião a ouvir outras pessoas também e aquilo te acrescenta, te abre uma luz, um caminho novo, e fala ‘caramba! Não tinha pensado nesse detalhe também’, e aí você amansa um pouquinho, e passa a construir um outro cenário, não por imposição, não! Eu acho que o Conselho foi bem é, bem democrático, e na medida do possível acho que ele teve a sua contribuição satisfatória. (Entrevistado 6, atuou como representante da sociedade civil no período 1999-2001).

Este entrevistado afirmou ter presenciado discussões e análises democráticas durante o período em que atuou (1999-2001), dando destaque para o fato de que ouvir os demais conselheiros ajuda a ampliar a visão dos problemas, assim como as possibilidades para solução dos mesmos sem qualquer tipo de imposição, fala esta que exemplifica que neste período houve diálogo entre os conselheiros, de forma que os dois ex-conselheiros que atuaram neste período (Entrevistados 6 e 8) não mencionaram ter havido imposição de ideias. Também referente ao processo deliberativo nas reuniões, outro entrevistado fez a seguinte observação:

Nessa última gestão eu acho que foi mais uma tomada democrática, mesmo que a gente levasse em consideração pareceres políticos, mas todo mundo tinha o direito de falar, de dar sua opinião e a gente votava, inclusive colocando nas Atas quem era contrário a alguma votação. Eu não acredito que tenha sido, eu não lembro de ter falado em algum momento: ‘temos que votar nisso’. Pode ser que eu tenha usado meu poder de persuasão e comunicação pra direcionar a decisão de alguns conselheiros, mas todos eles tinham a liberdade de falar, a liberdade de expor, de registrar a sua posição contrária na situação. Agora na primeira participação eu via muito mais um caráter impositivo. (Entrevistado 10, atuou como representante da sociedade civil no período 2009-2011, e como representante do poder público no período 2017-2020).

Este conselheiro analisou que mesmo nos casos em que a influência política sobressaiu às questões técnicas, todos tiveram o direito de falar, opinar e votar conforme o próprio entendimento, inclusive tendo o direito de registrar suas opiniões contrárias em Ata. Este completou ainda que em determinadas decisões pôde ter usado sua capacidade de persuasão, comunicação e posição hierárquica para influenciar os votos dos demais, mas que isso não afetou a liberdade de expressão dos outros membros. Tendo em vista as falas de outros entrevistados, em especial as falas do entrevistado 1, que também atuou no período 2017-2020, analisando-as conjuntamente às Atas e as informações obtidas através da observação

participante nas reuniões, de fato em determinados assuntos as questões políticas tendem a ser mais consideradas e ter um peso maior na decisão; e quanto às divergências acima apresentadas, também identifica-se que a presença de interesses políticos norteados as deliberações do Conselho causou desgaste na relação entre conselheiros representantes do poder público, sendo que um era responsável por pareceres técnicos, enquanto o outro estava ocupando um cargo político e, portanto, defendendo certos interesses dos administradores públicos.

Por fim, outro conselheiro que atuou no período 2017-2020 também deixou sua impressão acerca da experiência de atuação no COMPAC:

A participação eu acredito que ela tenha que ser efetiva, pra mim foi. Eu assumi um compromisso com o Conselho, que pudesse realmente atuar e estar presente, pra mim. [...] Bem, a minha participação, eu acho que eu fui um membro assíduo, nesse biênio teve uma reunião só que eu não participei, com justificativa. Agora em termos de contribuição eu espero ter contribuído né, sempre fiz questão de entender o que estava sendo discutido, de pensar na lógica de existência do Conselho, pra ter participação e opinião ali dentro. (Entrevistado 9, atuou como representante da sociedade civil no período 2017-2020).

A fala deste conselheiro exemplifica e condiz com algo já pontuado por outros entrevistados, de que é necessário ter responsabilidade, ter interesse para efetivar sua participação. Este conselheiro ressalta que aceitou ser nomeado como um compromisso cívico, fazendo questão de comparecer aos encontros, se inteirar sobre os assuntos em pauta e tomar parte no processo decisório, efetivando de fato a participação enquanto representante da sociedade civil.

Este tópico proporcionou a identificação bem como a análise da percepção dos envolvidos, conselheiros e ex-conselheiros, acerca dos aspectos da participação e da atuação do COMPAC. Relacionando tais apontamentos, com a bibliografia referente à temática, corrobora-se o fato destacado por Frem (1989), de que a descentralização do poder, aliado à participação constitui importante atributo democrático, que pode conduzir a um equilíbrio social e político através da participação. E após identificar e analisar os critérios de nomeação dos conselheiros, a presença e representatividade nas reuniões, a realização de capacitações, as dificuldades e as percepções das experiências participativas, constata-se o contrário do que é defendido por Frem, ou seja, uma centralização do poder. Pois é o poder público que indica os participantes, a representatividade da sociedade civil nas reuniões é inferior a do poder público, enquanto as ações de capacitação e aperfeiçoamento dos conselheiros são realizadas

esporadicamente e privilegiam os representantes do poder público. Nesse sentido, o potencial democrático do Conselho não é desenvolvido, ao passo que o poder público não descentraliza o poder mesmo com a atuação da instituição.

Outro fato concernente à atuação do COMPAC e a participação é a escolha por indicação. Como foi verificado, quanto a este aspecto, Serafim e Santos (2008) destacaram que a indicação não deve se dar de forma aleatória nem única e exclusivamente por interesses políticos, mas deve seguir regras implícitas, como o fato dos nomeados apresentarem habilidades para negociar e atuar, conhecer os problemas e entraves da área bem como do setor que representa. Quanto a este aspecto, a investigação dos critérios de nomeação, da presença e representatividade no Conselho permitiu identificar que a indicação do poder público prevalece enquanto prática de seleção dos conselheiros; mas que essa também majoritariamente não respeita critérios, mas visa somente a atender os interesses políticos do grupo que se encontra no poder, de modo a evitar posicionamentos contrários dentro do órgão; o que se apresenta como um sinal claro de cooptação por parte do poder público em relação aos indivíduos nomeados para comporem o Conselho.

Machado (2013) percebeu que quando há pouca divulgação dos assuntos em pauta, a participação dos representantes civis pode ser muito fraca, inclusive causando estranheza, principalmente se for um contexto em que o discurso tecnocrata, com a utilização de muitos termos específicos, pode se tornar um grande obstáculo interno, impedindo a potencialização da participação. E nesse sentido, a atuação do COMPAC, suas relações interinstitucionais, os critérios de participação, e a realização de ações de capacitação, corroboram com esta afirmação, pois não basta somente institucionalizar o espaço para participação, é necessário efetivá-lo, proporcionando autonomia, entendimento e voz aos representantes da sociedade civil. Somente desta forma a participação irá desenvolver seu potencial e impedirá que o conselho se transforme numa instância que somente ratifica decisões já tomadas pelo poder público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso da cidade de Campanha/MG mostrou-se relevante para o estudo de um conselho gestor de políticas públicas e a participação de seus membros; isso se deu pelo fato do município apresentar um rico patrimônio histórico e, principalmente, por apresentar um conselho, que é a instituição que atua na vanguarda das ações de preservação patrimonial, além de proporcionar a participação da sociedade civil junto ao poder público; em suma, por apresentar um contexto e os requisitos necessários para o desenvolvimento desta investigação. Nesse contexto, a presente pesquisa buscou compreender a dinâmica de atuação do Conselho, bem como a participação de seus membros e o processo deliberativo, para tanto, o histórico da gestão do patrimônio histórico-cultural também foi identificado.

Ao se proceder a investigação, identificou-se que a partir da criação do Conselho iniciou-se um período de operacionalização de ações voltadas à preservação patrimonial. Na segunda metade da década de 1990, a criação do COMPAC encontra-se inserida numa relação entre o Estado de Minas Gerais e o município. A Constituição Federal de 1988 determinou que cada Estado estabeleceria meios de repasse de recursos aos municípios. Nesse contexto, o Estado de Minas Gerais criou a Lei Robin Hood em 1995, com critérios específicos de repasse, na qual a gestão do patrimônio cultural é um deles. A atuação do COMPAC no contexto da proteção e gestão patrimonial possui impacto significativo, à medida que a partir de suas deliberações se compõe o patrimônio histórico-cultural local, tanto material como imaterial, com a deliberação dos bens tombados e registrados, bem como as políticas públicas de preservação.

No desenvolvimento da pesquisa, o levantamento e a análise dos dados permitiu compreender a forma como o Conselho funciona, convocando seus membros para reuniões nas quais são deliberadas e discutidas demandas apresentadas pelo poder público ou por indivíduos da comunidade; e assim deve-se tomar decisões que afetam tanto cidadãos em particular como toda a sociedade, pois tais decisões devem ser implementadas como políticas públicas. O poder público oferece as condições necessárias para a atuação da instituição, como espaço para reuniões e equipamentos necessários, nomeação dos membros e execução de procedimentos burocráticos. No entanto, o poder público que deveria ser o maior incentivador da participação da sociedade civil, não o é, de maneira que nomeia tais representantes de acordo com seus próprios interesses, restringindo e cooptando a participação social. Quanto à relação com outras instituições da sociedade civil, como ONG's

e grupos culturais, a relação do COMPAC com estas é de representatividade, o que se verifica quando tais conselheiros reproduzem com autonomia os interesses destas organizações.

Dentre as competências estabelecidas no Regimento Interno, cumpre ao COMPAC proteger e promover a herança cultural local através da proposição de tombamento, registro ou inventário, determinando a preservação; vetar alvarás de demolição, quando estes possam causar danos ao patrimônio; bem como manter um cadastro atualizado de tudo que possui valor histórico e cultural. O COMPAC acumula as funções deliberativa, fiscalizadora, normativa, propositiva e consultiva, mas não a executora, de forma que nas reuniões são tomadas decisões que originam políticas públicas a serem implementadas pelo poder público. Por exemplo, ao se aprovar uma proposta de tombamento ou registro, cria-se uma política permanente de manutenção e preservação para o bem, fazendo com que o COMPAC transforme demandas em políticas públicas locais; o plano de salvaguarda do bem, após aprovado pelo Conselho deve ser implementado pelo poder público. Assim, o executivo municipal deve implementar tais ações sob a fiscalização do COMPAC, que inclusive aprova a previsão de gastos/investimentos realizados através do FUMPAC.

Quanto à atuação do COMPAC, em especial sobre os assuntos deliberados pela instituição e seus membros, identificou-se que as discussões referem-se à proposição, operacionalização e fiscalização de políticas públicas de salvaguarda patrimonial. Nesse sentido, a análise longitudinal evidencia que há um lento processo de amadurecimento e autonomia das políticas de preservação patrimonial, em especial a salvaguarda de bens registrados; mas quando se trata de decisões referentes aos bens materiais, verifica-se que estas dependem dos interesses do grupo que se encontra no poder. Em relação à discussão de aspectos internos ao seu funcionamento aborda questões importantes para o funcionamento da instituição, a substituição de membros, o número de reuniões a serem realizadas e a otimização de procedimentos. Essas informações permitem inferir que o Conselho é atuante na sua área, cumprindo sua função deliberativa e burocrática. No entanto, afirmar que o Conselho é atuante na sua área, não é o mesmo que afirmar que o seu potencial participativo é desenvolvido. Os dados obtidos e analisados na investigação permitiram identificar que o potencial participativo não é desenvolvido, tendo em vista que os espaços destinados à participação dos representantes da sociedade civil não é ocupado, bem como os registros das falas nas Atas evidencia o monopólio das falas pelos representantes do poder público.

O COMPAC atua em conformidade com sua legislação de implantação e Regimento Interno, ao passo que ambas estabelecem que a composição deve ser paritária, com sete

representantes do poder público e sete da sociedade civil, sendo que estes podem representar instituições ou serem nomeados devido ao notório saber e atuação na área cultural. No entanto, identificou-se que, em relação ao número de reuniões anuais, o que era estabelecido pelo Regimento Interno (12 reuniões ordinárias anuais mais as extraordinárias) não fora cumprido, o que justificou a alteração desta disposição regimental para apenas quatro reuniões anuais, atendendo o mínimo exigido pelo Estado através da Deliberação Normativa do CONEP. Além deste fato, constatou-se, também, que a disposição legal e regimental da paridade na nomeação dos membros nem sempre foi respeitada, tendo em vista que em certas nomeação a representatividade do poder público foi maior que o da sociedade civil. Quanto aos requisitos para nomeação aplicam-se tanto para os representantes do poder público como aos da sociedade civil; de forma que os conselheiros devem possuir conhecimentos específicos e competências em comum; garantindo, ainda, que qualquer cidadão possa ocupar as funções de secretário ou presidente.

Tendo como exemplo a alteração do número anual de reuniões conforme as diretrizes estabelecidas pela Deliberação Normativa do CONEP, percebe-se que os mecanismos nacionais e estaduais, ao invés de induzir e fomentar a atuação dos conselhos municipais, bem como o fortalecimento da participação, tendem a ser coniventes com a burocratização dessas instituições. Pois ao invés de estabelecer uma normatização que incentive a atuação do COMPAC e a participação de seus membros, em especial os representantes da sociedade civil, as normas supralocais dos órgãos estaduais estabelecem parâmetros de aferição da atuação do órgão que mais inspiram uma atuação burocrática para o cumprimento de requisitos para o repasse de verbas, do que ampliação da democracia com a inserção de novos agentes nos debates políticas através da participação efetiva.

A institucionalização do Conselho compreende um espaço de interação entre os representantes da sociedade civil e os representantes do poder público, conformando uma instância em que são deliberados os bens a serem patrimonializados e suas políticas públicas de salvaguarda e promoção. No entanto, identificou-se que é comumente a nomeação dos representantes da sociedade civil após indicações do poder público; de forma que estas indicações visam mais interesses políticos dos grupos que se encontram no poder, do que o cumprimento de critérios e requisitos por parte dos conselheiros nomeados. Este aspecto da atuação do COMPAC é um indício de que a interação entre o poder público e a sociedade civil é marcada pela cooptação, através da qual a administração pública só permite integrar o Conselho aqueles cuja participação lhe interessa. Nesse sentido, para que a participação tenha

seu potencial desenvolvido, o ideal é que a atuação da sociedade civil se desse por meio da representação de instituições e/ou organizações a serem representadas, ou ainda através da eleição de seus membros por parte da comunidade.

O COMPAC se depara com entraves, que fazem com que os argumentos e decisões técnicas sejam postas de lado em razão de interesses políticos e/ou econômicos; o que evidencia as divergências internas na atuação do COMPAC. O fato de haver divergências não compromete a atuação da instituição, tendo em vista que a manifestação de opiniões e pareceres divergentes é natural da democracia. No entanto, pelo fato do poder público indicar a composição do Conselho, pode denotar a cooptação de seus membros, fazendo com que a decisão de determinados assuntos tenda a defender os interesses dos administradores municipais em detrimento das orientações preservacionistas. Nesse sentido, decisões que implicam na aprovação de obras e projetos não condizentes com normas e diretrizes preservacionistas indicam a cooptação tanto dos representantes do poder público como da sociedade civil, tendo em vista que o grupo que se encontra no poder tende a influenciar essas decisões, fazendo com que o parecer final esteja de acordo com os interesses desse grupo bem como dos indivíduos que lhes fornecem apoio na sociedade local.

Identificou-se que o COMPAC contou com conselheiros que representaram diversas instituições locais cuja atuação está relacionada à cultura e ao patrimônio histórico. Tanto no Regimento Interno como nas leis que regulamentam a atuação do Conselho, não há menção sobre as instituições que devem ter participação ou representatividade. Esse fato, somado as indicações do poder público para a composição do Conselho interferem diretamente no desenvolvimento da participação. Pois, se o conselheiro representa uma instituição, seu posicionamento respeitará os interesses da mesma e, portanto, sua participação terá a mesma autonomia de que goza a instituição; mas no caso em que o conselheiro não representa nenhuma instituição, e é indicado pelo poder público, a autonomia de sua participação tende a ser cooptada.

As ações de capacitação dos conselheiros, entendidas como uma importante ferramenta para incentivar e potencializar a participação dos conselheiros nomeados, em especial os representantes da sociedade civil, foram realizadas. Essas ações ampliam o conhecimento necessário para uma atuação mais consciente; no entanto, não foram realizadas com a frequência necessária, constatou-se que em média apenas uma ação foi realizada a cada duas nomeações, enquanto essas ações deveriam acontecer pelo menos uma vez a cada ano. Para tanto, o executivo local deve buscar superar a postura de cooptar a participação, e

envidar esforços para que o COMPAC se configure numa instituição autônoma para o exercício da participação democrática. Somente nesse contexto a participação dos representantes da sociedade civil será incentivada, e as ações de capacitação se mostrarão extremamente necessárias, munindo os envolvidos com o conhecimento necessário para efetivar uma participação autônoma.

Quanto ao processo deliberativo, o registro das Atas evidenciou uma disparidade nas falas entre os representantes do poder público e os da sociedade civil. Nesse ínterim, também foi constatado que existem casos e situações que dependendo do assunto em pauta, a deliberação pode dar lugar a uma imposição de ideias. Isso foi verificado quando as decisões a serem tomadas relacionam-se com os interesses de pessoas influentes na política e/ou na economia local, fazendo com que o poder público exerça uma pressão, implícita ou explícita para que determinados conselheiros votem em determinada opção ou parecer. Essa postura por parte do poder público inibe a participação dos representantes da sociedade civil, de forma que continuam presentes nas reuniões somente àqueles cooptados pela administração, expressando a disparidade representativa nas reuniões. As situações em que se verificou imposições de ideias causaram desgaste na relação entre os conselheiros, o que desestimulou a participação, em especial a dos representantes da sociedade civil.

Dentre as adversidades na atuação do COMPAC e na efetivação da participação, os representantes da sociedade civil sofrem com algumas em específico, como por exemplo, a questão dos horários das reuniões; de forma que não há compatibilidade, sendo que alguns membros trabalham no horário em que as reuniões são realizadas, o que inviabiliza sua presença. Quanto a este fato, deve-se ressaltar que os representantes do poder público exercem suas funções de conselheiros durante seu expediente de trabalho, com esta função contabilizando em suas respectivas cargas horárias, enquanto a sociedade civil deve envidar esforços para conciliar o trabalho com a participação no Conselho; sendo doadores de seu tempo, desenvolvendo um trabalho voluntário.

Contatou-se que a publicidade das reuniões e seus resultados, através da publicação de suas Atas, visa atender os preceitos democráticos que norteiam a implantação e atuação da instituição, atentando à necessidade de se implantar a transparência nas ações públicas. Porém, as Atas do COMPAC não foram publicadas na sua totalidade, o que por sua vez impede que a população possa conhecer de forma integral os assuntos e as deliberações do Conselho, impedindo a constituição de laços mais estreitos entre a sociedade civil e a instituição. Nesse sentido, faz-se pertinente que a publicidade da atuação do Conselho seja

entendida como uma política de promoção patrimonial; pois ao mesmo tempo em que é divulgado o patrimônio local e a importância de sua preservação, o COMPAC deve ser promovido, como o órgão que delibera acerca dessa proteção, de forma a atrair positivamente a atenção dos munícipes.

Apresentados e lembrados os principais resultados obtidos na investigação, e tendo em vista o problema da pesquisa, no qual a partir de uma contextualização histórica da gestão patrimonial, buscou-se identificar o funcionamento do Conselho e o desenvolvimento da participação; retomam-se os objetivos estabelecidos de forma sintética a seguir.

Quanto ao objetivo de historicizar a gestão do patrimônio histórico-cultural de Campanha/MG, identificou-se que o município possui bens materiais e imateriais tombados e registrados. Esse patrimônio está presente na história e na dinâmica sócio-cultural local; enquanto o COMPAC teve papel fundamental na deliberação das ações de salvaguarda e proteção destes bens, assim como na elaboração das políticas públicas de gestão patrimonial.

Em relação à historicização da atuação do COMPAC, o mesmo foi institucionalizado no contexto pós-redemocratização do país numa tendência de democratização do planejamento e fiscalização das políticas públicas; tendo em vista que o Conselho deve constituir um espaço de compartilhamento de poder entre a sociedade civil e o poder público. Quanto ao contexto estadual, a institucionalização do COMPAC também cumpre requisitos da política de repasse do ICMS Patrimônio Cultural pelo Estado de Minas Gerais aos municípios no processo de salvaguarda dos bens históricos.

A lógica interna de funcionamento do Conselho, bem como o processo deliberativo, são determinados na lei de criação e no Regimento Interno do COMPAC, que estabelecem o Conselho como paritário, constituído por sete representantes do poder público e sete da sociedade civil. O COMPAC exerce funções deliberativas, e suas decisões devem ser tomadas em plenário, com a argumentação e participação direta de seus membros. No entanto, como o poder público indica a composição do Conselho, o processo deliberativo tende a ser depreciado, restringindo a autonomia participativa dos representantes da sociedade civil, influenciando as decisões conforme os interesses do grupo que se encontra no poder, em suma, cooptando seus membros.

Objetivando compreender e analisar a participação, identificou-se que o potencial da mesma não é desenvolvido, ficando aquém do que o COMPAC, enquanto instituição, poderia proporcionar. Como fatores que limitam a participação no Conselho foram identificados: o não respeito à paridade na formação; não incentivo à presença dos representantes da

sociedade civil; baixa oferta de cursos e ações de capacitação dos conselheiros; monopólio das falas por parte do poder público; imposição de interesses do grupo que se encontra no poder; e cooptação dos membros por parte do poder público. Diante desses fatores, o que se verificou foi uma maior participação dos representantes do poder público, de forma que a sociedade civil não ocupa os locais a ela destinados, e não efetiva o seu direito de participar da formulação de políticas públicas patrimoniais. Para reverter este quadro, faz-se necessário uma nova postura por parte do poder público, entendendo que o incentivo à participação da sociedade civil é por si uma política pública, deve ser incentivada e valorizada; bem como devem ser adotadas outras estratégias para a seleção de conselheiros, tais como a indicação por instituições a serem representadas e/ou eleição de seus membros pela comunidade.

Dentre os limites encontrados tanto no desenvolvimento da pesquisa, como nos dados obtidos e analisados, destacam-se as limitações temporais e espaciais, bem como os procedimentos metodológicos adotados. O estudo teve como abrangência o período de 1997 a 2020, o que abre possibilidades para estudos futuros, do ano de 2020 em diante. Quanto à limitação espacial, caracterizada como estudo de caso, a investigação restringiu-se apenas à gestão do patrimônio histórico-cultural campanhense, de forma que outras investigações análogas e/ou mais abrangentes podem ser desenvolvidas em outras localidades. As informações obtidas, por sua vez, estão limitadas aos procedimentos metodológicos e investigativos adotados, o que também se limita ao caso estudado bem como as evidências e fontes de informação identificadas.

Dentre os aspectos positivos da investigação realizada, destaca-se a profundidade analítica alcançada, o que só foi possível por se tratar do estudo de um único caso, delimitado espacial e temporalmente; acrescentando ainda que a participação foi identificada tanto no seu aspecto objetivo como subjetivo. E dentre o conhecimento obtido, destacam-se as informações referentes à instituição do Conselho, sua natureza deliberativa e paritária, as competências de seus membros, bem como suas regras de funcionamento. Quanto ao processo deliberativo, destaca-se a acessibilidade ao processo de elaboração de pautas e a discussão de temas emergentes nas reuniões, o consenso e a coerência argumentativa e decisória, bem como o caráter democrático das rotinas internas.

Como aspectos negativos da experiência investigada, foram identificados aspectos que tendem a limitar tanto a atuação do Conselho como a efetivação do potencial participativo, sendo estes: a inexistência de ações de capacitação sistemática dos conselheiros; a desinformação sobre atribuições, responsabilidades e poderes da instituição; a baixa

efetividade na gestão dos recursos financeiros pelo Conselho, a desconexão entre representantes e representados, e a indicação de conselheiros por parte do poder público, indicando a prática da cooptação tanto de membros representantes do poder público como da sociedade civil.

Como a pesquisa se desenvolveu num contexto pandêmico, com restrições à circulação, reunião e aglomeração de pessoas, durante o ano de 2020 não puderam ser observadas reuniões presenciais, bem como as entrevistas foram realizadas de maneira virtual; acredita-se que esse contexto, além de dificultar o próprio desenvolvimento da pesquisa, tendo em vista que se tratou de um período de insegurança e incertezas para todos, também comprometeu, em parte, a obtenção dos dados e informações, conjecturando que os entrevistados possam ter se sentido constrangidos durante as entrevistas, ou até mesmo que os conselheiros não tenham tomado parte em certas reuniões e/ou discussões.

Diante dos resultados obtidos na investigação, tendo em vista o estado da arte referente aos conselhos gestores municipais, a presente pesquisa contribui para os estudos da área apresentando um estudo de caso inédito até então, e advoga em favor de que novos estudos continuem sendo desenvolvidos, abordando outras experiências específicas tanto de conselhos como de localidades. Os municípios brasileiros contam com conselhos atuantes em diversas áreas, e cada um deles enfrenta adversidades específicas, assim como podem apresentar exemplos e experiências que potencializam sua atuação e participação dos envolvidos. Desta forma, o desenvolvimento de novas investigações pode ser uma importante ferramenta de reforço e valorização dos conselhos enquanto canais democráticos, com suas investigações, análises e conclusões realizando diagnósticos e subsidiando estratégias de fortalecimento destas instituições, bem como da participação enquanto direito e dever dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N; KECK, M. E; Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr. 2008.
- ABIB, G.; HOPPEN, N.; HAYASHI, P. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo; v. 53; nº 6; nov./dez. 2013.
- ALCÂNTARA, L. N. **Mineiríndios do Sertão do Leste (1750-1808)**: redução, civilização e catequese. MG. 2003. 49 f. Monografia (Graduação em História) - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, 2003.
- ALLEBRANDT, S. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção de políticas públicas**: a atuação dos Conselhos Municipais em Ijuí –RS de 1989 a 2000. 2001. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.
- ALLEBRANDT, S. L. Conselhos municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. *In*: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais** [...] Atibaia: ANPAD, 2003.
- ALLEBRANDT, S. L; SIEDENBERG, D. R; SAUSEN, J. O.; DECKERT, C. T. Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 914–945, set. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512011000300012&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512011000300012&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 17 mar. 2020.
- ALMEIDA, C; TATAGIBA, L; Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000100005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000100005&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 13 fev. 2020.
- ANDRADE, M. F. Campanha da Princesa: formação e expansão de uma vila no Império. **Revista Eletrônica de História do Brasil**, Juiz de Fora: Departamento de História e Arquivo Histórico da UFJF, v. 6, n. 2, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://www.rehb.ufjf.br>. Acesso em: 24 mar. 2020.
- ARAÚJO, P. V. L. **Campanha da Princesa**: urbanidade e civilidade em Minas Gerais, 1798-1840. 2008. 334 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- ARAÚJO, A. C. **Módulo I**: Estado e Sociedade: Curso de Formação de Conselheiros de Patrimônio Cultural. Belo Horizonte: Universidade do Estado de Minas Gerais, 2016.

ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em: <http://geocities.yahoo.com.br/eridiane>. Acesso em: 17 mar. 2021.

ARROYO, M. A. Para Além do tombamento: possibilidades de instrumentos de proteção do patrimônio cultural nas políticas públicas municipais. In: MIRANDA, Marcos P. de S.; ARAÚJO, Guilherme M; ASKAR, Jorge A. **Mestres e conselheiros: manual de atuação dos agentes do Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte: IEDS, 2009. cap. 6.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 24 mar. 2020.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático: In: AVRITZER, Leonardo (org.) **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 443-464.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p 443-464, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf> Acesso em: 09 nov. 2019.

AVRITZER, L; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. In: Boaventura de Souza Santos (org.). **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.p. 39-42.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n.1, p.43-64, jun. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002). Acesso em: 17 mar. 2020.

BARDIN,L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, A; WANDERLEY, S; COSTA, A; CARRIERI, A. Caminhos e percursos da História em Administração: um chamado à reflexão sobre o tempo e a construção do presente. **Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 3, n. 8, dez. 2016.

BARROS, J. M; OLIVEIRA JÚNIOR, J. O; Por uma cultura do público: plano de cultura e diversidade cultural. In: BARROS, José Márcio; COSTA, Kátia (org.). **Planos municipais de cultura: reflexões e experiências**. Belo Horizonte: EdUEMG, 2019.p. 13-27.

BARROS, J. M; RIBEIRO, N. Participação Social e o Decreto da Polêmica: Disputas midiáticas em torno da participação no Brasil. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Mídia e Cotidiano- UFF**. n. 5, dez. 2014. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/midiaecotidiano/article/view/9722/6848>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BARROS, L. M.**Módulo III: Conselhos de Políticas Públicas: Curso de Formação de Conselheiros de Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte: Universidade do Estado de Minas Gerais, 2016.

BEGHIN, N.; JACCOUD, L.; SILVA, F. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2005. cap. 8. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/politicassociais.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2020.

BENEVIDES, M. V. M. Democracia e cidadania. **Revista Polis**, São Paulo, n.14, p.11-19, 1994.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto, 1994.

BORBA, J. Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação. **Revista Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, maio/ago. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922012000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922012000200004) Acesso em: 17 mar. 2020.

BOTELHO, A. V; REIS, L. M. **Dicionário histórico Brasil**: colônia e Império. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

BOULLOSA, R. F; ARAÚJO, E. T. Local Management Councils in Brazil: the paradox of “good guy” that can stifle processes of public policy = Conselhos gestores em políticas públicas no Brasil: o paradoxo do bom moço que pode engessar processos de políticas públicas). *In*: CONGRESO INTERNACIONAL EM GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2014, Madrid. **Anais** [...]. Madrid, 2014. Disponível em: <http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/1574?Itemid=> Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25/1937 de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**: 30 nov. 1937.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. Decreto Federal nº 3.551/2000, de 04 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: 04 ago. 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conselhos Escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília, DF, 2004. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_gen.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf). Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Política Cultural: Secretaria de Articulação Institucional, 2011.

BRASIL. Ministério da Cultura. **As metas do Plano Nacional de Cultura**. São Paulo: Instituto Via Pública; Brasília, DF: Minc, 2012.

BUGS, G; REIS, A. T. L. Avaliação da participação popular na elaboração de planos de habitação de interesse social no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 2, p. 249-262, maio/ago. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692014000200010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692014000200010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 17 mar. 2020.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, jan./fev. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000100003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000100003&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 18 mar. 2020.

CALABRE, L. **Conselhos de Cultura**. Salvador: Secretaria de Cultura da Bahia, 2013. Disponível em: <https://docplayer.com.br/72697058-Colecao-politica-e-gestao-culturais-conselhos-de-cultura-lia-calabre.html>. Acesso em: 03 fev. 2020.

CAMPANHA (MG). **Lei nº 1.056, de 11 de outubro de 1984**. Cria o Serviço do Patrimônio Cultural, Histórico e Artístico Municipal (SERPHAM) e da outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 1984a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 1366, de 27 de novembro de 1984**. Regulamenta a Lei nº 1.056 de 11/10/1984, que cria o SERPHAM. Campanha: órgão oficial do município. 1984b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 1.411, de 12 de abril de 1985**. Aprova o tombamento da Casa de Vital Brazil, nº 45 da Rua do mesmo nome, em Campanha. 1985a. Campanha: órgão oficial do município. 1985.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 1.412, de 12 de abril de 1985**. Aprova o tombamento do Solar dos Ferreiras. Campanha: órgão oficial do município. 1985b.

CAMPANHA (MG). **Decreto 1.529, de 12 de março de 1986**. Aprova o tombamento do Chafariz Municipal. 1986a. Campanha: órgão oficial do município. 1986a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 1.534, de 31 de março de 1986**. Aprova o tombamento da Capelinha de São Miguel. Campanha: órgão oficial do município. 1986b.

CAMPANHA (MG). **Lei Orgânica do Município da Campanha**. 1ª edição – 1990. Campanha: órgão oficial do município. 1990.

CAMPANHA (MG). **Lei nº 1.943, de 12 de setembro de 1997**. Autoriza o Executivo Municipal a instituir o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 1997a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 2.999/97, de 20 de dezembro de 1997**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 1997b.

CAMPANHA (MG). **Regimento Interno do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha** (1ª versão). Campanha: órgão oficial do município. 1997c.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 2.999/97, de 20 de dezembro de 1997**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 1997d.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.016/98, de 28 de abril de 1998**. Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, da Estátua de Bronze do Ministro Alfredo Valladão. Campanha: órgão oficial do município. 1998a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.017/98, de 28 de abril de 1998**. Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, do Monumento em Pedra e Bronze do Cel. Zoroastro de Oliveira. Campanha: órgão oficial do município. 1998b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.018/98, de 28 de abril de 1998**. Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, do Obelismo do Bicentenário da cidade da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 1998c.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.019/98, de 28 de abril de 1998**. Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, da Herma de Bronze do Dr. Jefferson de Oliveira. Campanha: órgão oficial do município. 1998d.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.020/98, de 28 de abril de 1998**. Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, da Estátua de Bronze do Cientista Vital Brazil Mineiro da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 1998e.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.021/98, de 28 de abril de 1998**. Dispõe sobre o tombamento, e respectiva inscrição, da Rua Saturnino de Oliveira, Antiga Rua Direita, na Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 1998f.

CAMPANHA (MG). **Lei nº 2.063, de 03 de setembro de 1999**. Autoriza o Executivo Municipal a estabelecer a proteção do patrimônio cultural do município e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 1999a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.110/99, de 09 de novembro de 1999**. Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 1999b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.049/99, de 10 de fevereiro de 1999**. Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição do Conjunto Paisagístico da Praça Dom Ferrão. Campanha: órgão oficial do município. 1999c.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.201/2001, de 03 de abril de 2001**. Dispões sobre o tombamento e respectiva inscrição da Imagem do Senhor dos Passos. Campanha: órgão oficial do município. 2001a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.223/2001, de 02 de julho de 2001**. Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do Prédio da Antiga Caixa D'Água, na Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 2001b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.238/2001, de 15 de setembro de 2001.** Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do Prédio localizado na Rua João Luiz Alves nº 26, na Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 2001c.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.276/2001, de 09 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do Relógio Art Nouveau, no Museu Regional do Sul de Minas, de Campanha/MG. Campanha: órgão oficial do município. 2001d.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.277/2001, de 09 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do Centro Comercial da Princesa, em Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 2001e.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.324/02, de 19 de março de 2002.** Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. Campanha, 19 mar. 2002a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.299/2002, de 29 de janeiro de 2002.** Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, do Prédio da Prefeitura Municipal da Campanha (Antigo Prédio da Sede da Diretoria dos Correios e Telégrafos). Campanha: órgão oficial do município. 2002b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.612/04, de 11 de maio de 2004.** Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. Campanha, 2004.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.882/2005, de 09 de agosto de 2005.** Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição no Livro do Tombo nº 1, do Prédio do Sindicato Rural (Antigo Prédio do Clube Concórdia). Campanha: órgão oficial do município. 2005a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 3.890/05, de 22 de agosto de 2005.** Dispõe sobre o tombamento e respectiva inscrição, da Estação Ferroviária da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 2005b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 4.282/07, de 04 de abril de 2007.** Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 2007.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 4.508/2008, de 04 de março de 2008.** Dispõe sobre o tombamento da Catedral de Santo Antônio. 2008. Campanha: órgão oficial do município. 2008.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 4.821/2009, de 18 de maio de 2009.** Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 2009.

CAMPANHA (MG). **Lei nº 2.872, de 08 de dezembro de 2011.** Institui o registro de bens culturais de natureza imaterial no âmbito do município da Campanha e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 2011.

CAMPANHA (MG). **Lei nº 060/2012, de 28 de novembro de 2012.** Cria o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural da cidade da Campanha e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 2012a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 5.390/2012, de 28 de novembro de 2012.** Regulamenta a Lei Complementar municipal nº 060/2012, que “cria o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural da cidade da Campanha e dá outras providências”. Campanha: órgão oficial do município. 2012b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 5.390/2012, de 28 de novembro de 2012.** Regulamenta a Lei Complementar Municipal nº 060/2012, que cria o Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural da Cidade da Campanha e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 2012c.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 5.375/2012, 05 de novembro de 2012.** Dispõe sobre a homologação e regularização de tombamentos de bens culturais do Município de Campanha/MG. Campanha: órgão oficial do município. 2012d.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 5.280/2012, de 10 de janeiro de 2012.** Registra por seu interesse Histórico, Artístico e cultural, como bem de natureza imaterial, o Coral Campanhense, e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 2012e.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 5.487/2013, de 05 de junho de 2013.** Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Campanha: órgão oficial do município. 2013.

CAMPANHA (MG). **Lei Complementar nº 078/2014, de 30 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a administração pública municipal, reestrutura a organização administrativa da Prefeitura Municipal da Campanha e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 2014.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 5.931/2015, de 01 de junho de 2015.** Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Campanha: órgão oficial do município. 2015.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.216/2016, de 01 de março de 2016.** Dispõe sobre a alteração da composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 2016a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.252/2016, de 19 de abril de 2016.** Altera a composição do Conselho Municipal do patrimônio Cultural. Campanha: órgão oficial do município. Campanha, abr. 2016b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.339/2016, de 10 agosto de 2016.** Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Campanha: órgão oficial do município. 2016c.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6,409/2016, de 25 de outubro de 2016.** Registra, por seu interesse Histórico, Artístico e Cultural, como bem de natureza imaterial, o Terno de Congada de Nossa Senhora do Rosário e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 2016d.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.410/2016, 27 de outubro de 2016.** Dispõe sobre a homologação do tombamento do Centro histórico da Campanha/MG. Campanha: órgão oficial do município. 2016e.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.488/2016, 27 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a homologação do Tombamento do “Antigo Colégio Nossa Senhora de Sion”. Campanha: órgão oficial do município. 2016f.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.538/2017, de 06 de abril de 2017.** Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Campanha: órgão oficial do município. 2017a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.628/2017, de 29 de setembro de 2017.** Registra, por seu interesse cultural, artístico e histórico, como bem patrimonial de natureza imaterial, as Companhias de Folia de Reis da Campanha e dá outras providências. Campanha: órgão oficial do município. 2017b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.710/2018, de 21 de fevereiro de 2018.** Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Campanha: órgão oficial do município. 2018a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.752/2018, de 11 de maio de 2018.** Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Campanha: órgão oficial do município. 2018b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.914/2019, de 08 de fevereiro de 2019.** Nomeia o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Campanha: órgão oficial do município. 2019a.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 7.030/2019, de 20 de novembro de 2019.** Altera a composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural. Campanha: órgão oficial do município. 2019b.

CAMPANHA (MG). **Decreto nº 6.966/2019, de 1º de julho de 2019.** Registro como bem cultural imaterial o Grupo de Capoeira Barra Vento da Campanha. Campanha: órgão oficial do município. 2019c.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Catálogo de Teses e Dissertações.** Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/> Acesso em: 11 jul. 2020.

CARNEIRO, A; BARROS, A. Uso de documentos para narrar a história de organizações: reflexões e experiências. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v.30, p. 14-23, 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rco/article/view/134408/134048>. Acesso em: 25 nov. 2019.

CARTA DE GOIÂNIA. 1º Encontro Nacional do Ministério Público na Defesa do Patrimônio Cultural – 22 a 23 de outubro de 2003, p. 177-185. IN: **Mestres e Conselheiros: Manual de atuação dos agentes do Patrimônio Cultural.** Marcos Paulo de Souza Miranda, Guilherme Maciel Araújo e Jorge Abdo Askar (Orgs.). Belo Horizonte: IEDS, 2009. p 177-185.

CASADEI, A. **Notícias históricas da cidade da Campanha**. Niterói: Serviços Gráficos Impar, 1987.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. *IN*: From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam international – Oxfam international. 2008. Disponível em <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf> Acesso em: 15 nov. 2019.

CONSELHO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL (CONEP). **Deliberação Normativa – DN CONEP nº 20/2018**. 2018. Disponível em: <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-aco/es/icms-patrimonio-cultural>. Acesso em: 23 mar. 2020.

CORREA, T. Interpretação e validação científica em pesquisa qualitativa. **Comunicação Saúde Educação**, v.17, n.45, p.263-74, abr./jun. 2013.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602005000100010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40602005000100010&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em: 13 fev. 2020.

COTTA, R. M. M.; MARTINS, P. C.; BATISTA, R. S.; FRANCESCHINI, S. C. C.; PRIORE, S. E; MENDES, F. F. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. **Physis: revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 1121-1137, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312011000300019](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312011000300019) Acesso em: 17 mar. 2020.

CRAVEIRO, C. Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte: avanços e desafios da participação social na formulação da política de Cultura. **Revista Observatório da Diversidade Cultural**. v. 3, n. 1, 2016. Disponível em: [www.observatoriadadiversidade.org.br/revista](http://www.observatoriadadiversidade.org.br/revista). Acesso em: 18 mar. 2020.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DEMO, P. **Cidadania pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2001.

DIAZ BORDENAVE, J. F. **O que é participação?** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FARIA, M. S. **O Conselho Municipal de desenvolvimento sustentável (CMDS) e a gestão de recursos hídricos: um estudo na bacia do rio do Itabapoana, RJ.** 2005. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2098/CPDOC2005MariliadeSantannaFaria.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 mar. 2020.

FERNANDES, J. M; RUEDIGER, M. A; RICCIO, V. Gestão pública e cultura cívica: a participação pública no desenho do sistema de águas na cidade de Niterói. **O&S**, Salvador, v.17, n.54, p. 527-542, jul./set. 2010. Disponível em: [www.revistaes.ufba.br](http://www.revistaes.ufba.br). Acesso em: 17 mar. 2020.

FLEIG, D. G; OLIVEIRA, L. C. F. S; BRITO, M. J. Democracia, participação e gestão social: desafios da construção dos programas de ação temática de uma organização não governamental. **O&S**, v. 13, n. 38, jul./set. 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/315932132\\_Democracia\\_participacao\\_e\\_gestao\\_social\\_desafios\\_da\\_construcao\\_dos\\_programas\\_de\\_acao\\_tematica\\_de\\_uma\\_organizacao\\_nao\\_governamental](https://www.researchgate.net/publication/315932132_Democracia_participacao_e_gestao_social_desafios_da_construcao_dos_programas_de_acao_tematica_de_uma_organizacao_nao_governamental). Acesso em: 16 mar. 2020.

FONSECA, S. G. **Fazer e ensinar história**. Belo Horizonte: Dimensão, 2009.

FONSECA, I. F; BURSZTYN, M; MAGALHÃES, A. M. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 183-198, jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31821>. Acesso em: 17 mar. 2020.

FREM, S. A. **Obstáculos e possibilidades para uma gestão democrática-participativa na Escola Estadual de 1º grau**. 1989. Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Robin Hood: transferência aos municípios**. <http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/index.php/transferencias/pesquisamunicipio>. Acesso em: 24 ago. 2021.

GARCIA, A. P. P. Controle Social. In: CASTRO, Carmem Lúcia de Freitas; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de N. (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2015. v. 2, p. 103-105.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOHN, M. G; Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008). Acesso em: 16 mar. 2020.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cartez, 2011.

HIRST, P. Q. **A democracia representativa e seus limites**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1992.

HOMERO. **Ilíada**. Tradução de Manoel Odorico Mendes. [S. l.]: eBookksBrasil. c2009. *E-Book*.

HUSSERL, E. **A ideia fenomenológica**. Rio de Janeiro: Edições 70, 1958.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contagem da População**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=311090&search=minas-gerais|campanha>. Acesso em: 24 mar. 2020.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO (IEPHA). **Deliberação Normativa nº 20/2018**. [S. l.]: CONEP, 2018. Disponível em: [http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/DN\\_CONEP\\_20\\_2018\\_EXERC\\_2021\\_Site\\_IEPHA\\_MG.pdf](http://www.iepha.mg.gov.br/images/ICMS/DN_CONEP_20_2018_EXERC_2021_Site_IEPHA_MG.pdf). Acesso em: 20 abr. 2020.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO (IEPHA). **Manual: diretrizes para a Educação Patrimonial**. Belo Horizonte: IEPHA, 2009. Disponível em: [https://pepfurg.files.wordpress.com/2012/09/diretrizes\\_para\\_educacao\\_patrimonial.pdf](https://pepfurg.files.wordpress.com/2012/09/diretrizes_para_educacao_patrimonial.pdf). Acesso em: 28 out. 2009.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS (PÓLIS); INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios**. 2011. Disponível em: <https://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/12/RELATORIO-2-final.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Relatório Final sobre Conselhos Nacionais: perfil: e atuação dos Conselheiros**. Brasília, DF: IPEA, 2013. Disponível em: [http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf). Acesso em: 06 fev. 2020.

JOVCHELOVITCH, S. **Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

LACERDA, W. A; SANTIAGO, I. M. F. L. A participação popular na gestão local do Programa Saúde da Família em Campina Grande, Paraíba. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 197-205, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000200007>. Acesso em: 18mar. 2020.

LAVILLE, C; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LUBAMBO, C. W; COUTINHO, Henrique G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n4/a08v18n4.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.

LUCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, v. 84, p. 141-174, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a06n84.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2019.

MACHADO, E. P. **Ministério Público, gestão social e os conselhos gestores de políticas públicas**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MIGUEL, L. F. Resgatar a Participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 100, p. 83-118, 2017. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452017000100083&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452017000100083&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 15 mar. 2020.

MINAS GERAIS. Lei 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 12 jan. 2009 <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18030&comp=&ano=2009&texto=original>. Acesso em: 28 out. 2018.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 180 de 2011, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 20 jan. 2011. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=16134> acesso em: 21 fev. 2020.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1994.

MINAYO, M.C.S. **Avaliação por triangulação de métodos**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2005.

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.

MÓNICO, L; ALFERES, V; CASTRO, P; PEREIRA, P. A observação participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICA EM INVESTIGACIÓN QUALITATIVA, 6., 2017, Salamanca. **Atas[...]**. Salamanca: Universidade de Salamanca, 2017. v. 3.

MORAIS, V. V. **Campanha que conheci e vivi**. Campanha: B.H.R. Editorial, 1988.

MOREIRA, C. M. **Dificuldades na implementação da gestão participativa em uma escola da Zona da Mata Mineira**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

MOREIRA, R. N. P. **História e memória**: algumas observações. 2005. Disponível em: <http://pablo.deassis.net.br/wpcontent/uploads/Hist%C3%B3ria-e-Mem%C3%B3ria.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MORONI, J. A. Reforma política: a democratização do poder. Entrevistador: Luís Brasileiro. Entrevistado: José Antonio Moroni. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ed. 46, 2 maio 2011. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/reforma-politica-a-democratizacao-do-poder/>. Acessado em 11 de fevereiro de 2020.

NUNES, D. Por uma Pedagogia da Participação Popular. **O&S**, v. 6, n. 16, set./dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v6n16/09.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

OLIVEIRA, C. A; NEZ, E; Participação e representatividade nas pesquisas sobre os Conselhos Municipais de Educação. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 348-368, abr./jun. 2018.

OLIVEIRA, V. C; Comunicação, informação e participação popular nos Conselhos de Saúde. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, p.56-69, maio/ago. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902004000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200006). Acesso em: 17 mar. 2020.

OLIVEIRA, V. C. S. **Sociedade, Estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras, MG. 2009. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

OLIVEIRA, V. C. S; PEREIRA, J. R; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, art. 3, p. 422-437 set. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512010000300004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512010000300004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 18 mar. 2020.

OLIVEIRA, J. J. **Curso de Formação de Conselheiros de Patrimônio Cultural**: módulo V: políticas de patrimônio. Belo Horizonte: Universidade do Estado de Minas Gerais, 2017.

PERES, M. R; PEREIRA, J. R; Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória. **Cad EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, art. 2, p. 221-236, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v12n2/04.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

PHILLIPIS, B. S. **Pesquisa social**: estratégias e táticas. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1974.

RESENDE, M. L. C. Brasis coloniais: índios e mestiços nas Minas Gerais Setecentistas. *In*: RESENDE, Maria Efigênia Lage; VILLALTA, Luiz Carlos. **As Minas Setecentistas**. Belo Horizonte: Autêntica: Companhia do Tempo, 2007, p. 221-251.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (coords.). 20 Ano da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da seguridade social.* Brasília, DF: ANFIP, 2008. p. 270. Disponível em: [http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf) Acesso em: 16 nov. 2019.

RODRIGUES, José E. R. Importância e responsabilidades dos conselhos municipais do patrimônio cultural. *In: MIRANDA, Marcos P. de S.; ARAÚJO, Guilherme M; ASKAR, J. A. Mestres e Conselheiros: manual de atuação dos agentes do Patrimônio Cultural.* Belo Horizonte: IEDS, 2009. cap. 2.

SÁ-SILVA, J. R; ALMEIDA, C. D; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, jul. 2009.

SANTIAGO, L. A. **Política Cultural**: curso de Formação de Conselheiros de Patrimônio Cultural. Módulo IV. Belo Horizonte: Universidade do Estado de Minas Gerais, 2016.

SERAFIM, L; SANTOS, A. **Representação e representatividade nos espaços de participação cidadã.** São Paulo: Instituto Pólis, 2008. Disponível em <https://polis.org.br/publicacoes/representacao-e-representatividade-nos-espacos-de-participacao-cidada/>. Acesso em: 11 fev. 2020.

SIANI, S. R; CORREA, D. A; LAS CASAS, A. L. Fenomenologia, método fenomenológico e pesquisa empírica: o instigante universo da construção de conhecimento esquadrihada na experiência de vida. **Revista de Administração da UNIMEP**, v. 14, n. 1, jan./abr. 2016.

SILVA, K. V; SILVA, M. H. **Dicionário de conceitos históricos.** 2.ed. São Paulo: Contexto, 2009.

SILVA, M. A; A técnica da observação nas Ciências Humanas. **Educativa**, Goiânia, v. 16, n. 2, p. 413-423, jul./dez. 2013.

SCHUTZ, A. **Fenomenologia e relações sociais**: textos escolhidos. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SOARES, J. A; CACCIA-BAVA, S. (org.). **Os desafios da gestão municipal democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA, D. B; NOVICKI, V. A produção científica sobre os Conselhos Municipais de Meio Ambiente no Brasil: Estado da Arte 1981-2007. **Agenda Social**. v.4 , n.1, p. 01-21, jan./abr. 2010.

STAKE, R. E. **The art of case study research.** Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.  
TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 149-182.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

TEIXEIRA, E. C. Sociedade Civil e seu Papel Político: o local e o global como espaços de participação cidadã. **O&S**, v. 6, n. 14, jan./abr., 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v6n14/04.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

TENÓRIO, F. G.; COSTA, F. L.; Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações. **Cadernos EBAP nº 93**, Rio de Janeiro, mar. 1993. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12905>. Acesso em: 16 mar. 2020.

TENÓRIO, F. G; ROSENBERG, J. E; Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

TENÓRIO, F. G; DUTRA, J. L. A; MAGALHÃES, C. M. R. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO*, 28., 2004, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000192&pid=S1679-3951200600030000400040&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000192&pid=S1679-3951200600030000400040&lng=en) Acesso em: 16 mar. 2020.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1145-62, nov./dez. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/11.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

ÜSDIKEN, B; KIESER, A. Introduction: history in organization studies. **Business History**, v. 46, n. 3, p. 321-330, jul. 2004.

VALLA, V. V; Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, sup. 2, p. 7-18, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1998000600002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1998000600002&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em: 17 mar. 2020.

VALLADÃO, A. **Campanha da Princeza**: 1737-1821. Campanha/MG: [s. n.], 1937. v. 1.

VALLADÃO, A. **Campanha da Princeza**. São Paulo: Revista dos Tribunaes. 1942. v. 3.

VILELA, M. D de A. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, mar. 2005. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2005\\_740.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf) Acesso em: 05 fev. 2020.

VIZEU, F. Em algum lugar do passado: contribuições da pesquisa histórica para os estudos organizacionais brasileiros: *In: ENCONTRO ANPAD*, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

WENDHAUSEN, A. L. P; BARBOSA, T. M; BORBA; M. C. Empoderamento e recursos para a participação em Conselhos Gestores. **Saúde e Sociedade**, v.15, n.3, p.131-144, set./dez. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902006000300011&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902006000300011&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 17mar. 2020.

YAZAN, B. Três abordagens do método de estudo de caso em educação: Yin, Merriam e Stake. **Meta: avaliação**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 22, p. 149-182, jan./abr. 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

### Entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros

#### Bloco de perguntas feitas a todos os entrevistados:

- 1) Por quanto tempo você atuou/atua como conselheiro(a)?
- 2) O que é o patrimônio histórico-cultural para você? Qual sua importância?
- 3) Qual a importância do COMPAC?
- 4) Quais decisões são tomadas pelo COMPAC?
- 5) Quais os critérios e formas para que os cidadãos possam participar do COMPAC?
- 6) Qual o seu papel e por que você atuou/atua no COMPAC?
- 7) Em quantas administrações você já participou do COMPAC?
- 8) Você atuou/atua como representante do poder público ou da sociedade civil?
- 9) O que significa participar do COMPAC para você?
- 10) Como você avalia sua participação no COMPAC?
- 11) Como você percebeu a participação dos outros conselheiros, tanto os representantes da sociedade civil como os representantes do poder público?
- 12) Quais as dificuldades ou entraves para que a participação aconteça?
- 13) Você acredita que essas dificuldades podem se dar por quais motivos?
- 14) No processo de tomada de decisão, havia/há um debate democrático ou vigorava/vigora uma imposição de ideias? Em algum momento houve monopólio das falas?
- 15) O COMPAC proporciona a participação?
- 16) Os representantes da sociedade civil tinham/tem uma participação ativa?
- 17) Em algum momento a sociedade civil foi maioria nas reuniões?
- 18) O poder público incentivava/incentiva a participação no COMPAC?
- 19) O que o poder público oferecia/oferece para que a participação aconteça?
- 20) Você reconhece alguma limitação interna do COMPAC em relação a efetivação da participação?
- 21) Sua participação no COMPAC é interessante para o governo municipal?
- 22) Qual é a relação entre o poder público e o COMPAC?
- 23) A participação no COMPAC apresenta algum resultado?
- 24) A população reconhece os resultados da participação e atuação do COMPAC?

- 25) Os resultados da participação e atuação no COMPAC são divulgados para a população?
- 26) A participação é conquistada ou concedida?
- 27) Como era/é feita a gestão dos recursos financeiros do FUMPAC? Sua gestão era/é transparente?
- 28) Foram/são realizadas ações de capacitação dos conselheiros?
- 29) Como conselheiro(a) você participou/participa de alguma ação de capacitação? Sentiu/sente alguma diferença na sua atuação após ter participado dessas ações?
- 30) O COMPAC atua conforme leis, decretos e regimentos? Você os conhece? Estes são aplicados?
- 31) As funções/deveres do COMPAC são integralmente cumpridas?

Bloco de perguntas feitas exclusivamente para os conselheiros(as) representantes da sociedade civil:

- 1) Quais objetivos você espera que o conselho alcance em relação ao patrimônio histórico cultural?
- 2) Você acha que o COMPAC tem autonomia para estabelecer suas metas?
- 3) Você representou alguma instituição específica ou sua atuação se deu atuação na área?
- 4) O que você acredita que interferiu na sua indicação para compor o COMPAC?
- 5) Qual é o impacto da participação no COMPAC?
- 6) A participação interferiu no seu sentimento em relação à comunidade?
- 7) A participação interferiu no seu sentimento em relação ao patrimônio histórico cultural?
- 8) Você percebeu se a sua participação era valorizada pelo poder público?
- 9) O poder público respeitava as decisões tomadas pelo COMPAC?
- 10) Em algum momento aconteceu de vir uma decisão já tomada pelo poder público somente para ser referendada pelo COMPAC?
- 11) Todos os espaços ofertados para a composição do COMPAC foram ocupados?
- 12) Se houvesse um maior interesse da população, isso poderia fortalecer sua participação?
- 13) O horário das reuniões foi algum impedimento para você? Quais foram suas dificuldades enquanto conselheiro?
- 14) As ações de capacitação eram ofertadas somente para os representantes do poder público, ou os representantes da sociedade civil podiam participar também?
- 15) O que precisa mudar para o COMPAC ser deliberativo?

Bloco de perguntas feitas exclusivamente para os conselheiros(as) representantes do poder público:

- 1) Qual setor da administração pública você representou no COMPAC?
- 2) O poder público valorizava a participação de todos?
- 3) Os representantes da sociedade civil ocupavam os lugares a eles destinados?

Bloco de perguntas feitas para conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil que atuaram em mais de uma administração:

- 1) A sua atuação foi ininterrupta? Em quantos mandatos você atuou? Sentiu diferença entre eles?
- 2) Como se deu sua participação como sociedade civil? Como se deu sua participação como representante do poder público?
- 3) Você percebeu alguma diferença entre as distintas administrações?
- 4) Você percebeu alguma diferença entre as distintas administrações?
- 5) Quando a atuação do COMPAC e a participação foi mais valorizada?