6

Instituições participativas e democratização da ação estatal: os conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais.

Mônica Barros de Lima Starling[1]

Resumo: Este artigo tem por objetivo discutir as influências das instituições participativas e deliberativas na gestão de políticas públicas, em especial sua capacidade de estimular a democratização da ação estatal. Tomou-se como referência a atuação dos Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural de Minas Gerais, instituídos a partir da Lei Estadual 12.040, de 1995, que estabeleceu a distribuição de recursos do ICMS aos municípios que comprovarem atuação nessa área. Os resultados do estudo apontaram para a existência de fortes variações no papel que coube aos conselhos como espaços de tematização e discussão da questão e de decisão sobre ela, o que resultou em limitado impacto na democratização da política municipal de patrimônio.

Palavras-chaves: Participação. Deliberação. Patrimônio Cultural. Conselhos.

***Abstract**: This article aims to discuss the influences of participatory and deliberative institutions in the management of public policies, especially in its ability to stimulate the democratization of state action. It became as reference the Cultural Heritage Municipal Councilsof Minas Gerais, established from a state law that provides for the distribution of ICMS resources to municipalities that demonstrate a performance in the cultural heritage area. The study showed that there are strong variations in the role that fell to the Councils as thematization of the question, discussion and decision on the policy guidelines resulting in limited impact on the democratization of cultural heritage policy.*

***Keywords:** Participation. Deliberation. Democracy. Councils. Cultural Heritage.*

1 Bacharel em Ciências Econômicas. Mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora e coordenadora técnica de projetos do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro(MG), onde se especializou nas temáticas da cultura, do patrimônio cultural e da economia criativa.

1 – Introdução

Este artigo tem por objetivo discutir as influências das instituições participativas e deliberativas na formulação e na implementação de políticas públicas. Tomou-se como referência a política de patrimônio cultural do Estado de Minas Gerais, que foi pioneira no País por estimular sua descentralização por meio de uma estratégia de indução promovida pelo governo estadual fundamentada em incentivos financeiros e na proposição de uma pauta de política a ser desenvolvida pelos municípios mineiros. Nessa agenda, a criação de conselhos municipais de patrimônio representou um elemento central.

A criação de Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural significou a possibilidade de ampliar a participação da sociedade na discussão pública e coletiva dos temas e dos interesses relacionados a essa política. Partiu-se da hipótese de que a ampliação do diálogo e da discussão sobre o tema do patrimônio cultural, possibilitada pela dinâmica participativa e deliberativa dos conselhos municipais, permitiria a inserção de valores e de interesses culturais diversificados, representando estímulo à democratização da ação estatal.

A política municipal de patrimônio cultural de Minas Gerais foi uma das políticas públicas incentivadas pela instituição da Lei 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que instituiu novos critérios de distribuição do ICMS aos municípios, além daqueles estritamente econômicos. Essa norma, denominada Lei Robin Hood em função de seu potencial redistributivo em relação aos recursos da arrecadação do ICMS no Estado, foi alterada pela Lei 13.803, de dezembro de 2000, que passou a orientar a execução da política até janeiro de 2009, e, em 2009, pela Lei 18.030, que passou a regulamentar a distribuição da parcela do tributo estadual a partir de 2011. Tal lei definiu novos critérios de distribuição do ICMS, de forma a beneficiar aqueles municípios que desenvolvessem programas locais para ampliar a qualidade de vida da população e aumentar a capacidade arrecadadora municipal.

Esse instrumento legal surgiu como uma estratégia de indução especificamente delineada pelo governo de Minas Gerais com vistas a obter dos governos locais a adesão às políticas de patrimônio cultural, educação, saúde, meio ambiente, responsabilidade fiscal e produção de alimentos, dentre outras. A lei buscou favorecer ainda os municípios mais populosos e os mineradores e, mediante a introdução do critério da cota-mínima, promover a redistribuição do ICMS em favor dos municípios mais pobres. Ao longo da trajetória de sua implementação no Estado pôde-se observar uma mudança nas preferências alocativas dos governos municipais, estimuladas pela compensação financeira prevista em lei (FJP, 2008). Com os novos critérios, o foco é retirado do desempenho econômico municipal, abrindo a possibilidade de beneficiar os municípios que não se distinguem pelo seu perfil econômico.

Esse é o contexto geral de implementação das políticas municipais de patrimônio cultural em Minas Gerais. Os municípios são incentivados a manter uma estrutura de gestão no setor, devendo comprovar sua atuação e a adoção dos instrumentos de política pública conforme orientação fornecida pelo órgão estadual de patrimônio. Nesse contexto, chama a atenção o papel desempenhado pelos conselhos municipais, cuja criação é uma das exigências definidas pela política estadual para o credenciamento dos municípios ao recebimento da cota-parte do ICMS.

Tendo esse trabalho por foco a problematização do papel dessas instâncias participativas na política municipal de patrimônio, formulam-se as seguintes questões: Os conselhos municipais influenciam a formulação e implementação de uma política pública de patrimônio mais democrática? De que forma os conselhos potencializam os "recursos" colocados à disposição do município – estruturação institucional, capacidade governativa[2] e recursos financeiros – para a democratização da política de patrimônio cultural? Que fatores explicariam a variação no potencial

2 Capacidade de ação estatal para a implantação de políticas e a consecução de metas coletivas.

dos conselhos municipais para a democratização da política de patrimônio cultural?

O pressuposto subjacente a essa discussão é o de que a ampliação da participação possibilitada pelos conselhos municipais com a inclusão de segmentos até então excluídos da discussão das políticas de patrimônio cultural nos municípios e o estímulo a uma dinâmica dialógica entre os valores e interesses presentes nesses fóruns constituam condições favoráveis à implementação de uma política setorial mais democrática.

Entende-se por uma política democrática de patrimônio aquela que se orienta por uma concepção ampliada de patrimônio que abranja a pluralidade de bens e signos culturais potencialmente elegíveis a patrimônio em termos de seus formatos, representações e referências temporais. Constituem também referências importantes para esse conceito o entorno do bem, a diversidade dos contextos socioculturais e a associação do patrimônio edificado às políticas de gestão das cidades e de sua regulamentação urbanística. Essas novas referências levariam à adoção de novos instrumentos de gestão afinados com essa estratégia, dentre os quais se mencionam os registros de bens imateriais, o inventário das referências culturais e os vários instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Por fim, considera-se que um conceito ampliado de patrimônio demanda um modelo de gestão que se caracterize pela pluralização dos atores envolvidos nas decisões relativas ao setor. Nesse sentido, os Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural, ao constituírem espaços de diálogo e tematização da questão em uma perspectiva que contemple a diversidade de motivações e interesses com relação ao tema, poderiam representar uma alternativa para uma gestão participativa e democrática da política.

O trabalho privilegiou um recorte analítico da teoria e da pesquisa empírica sobre a democracia deliberativa que privilegia aspectos relativos ao desenho institucional das instituições participativas e das características administrativas e financeiras das realidades locais em que se instalam. A amostra representativa de municípios analisada (385) permitiu diagnosticar o perfil institucional dos conselhos e dimensionar seu papel em relação às políticas de patrimônio implementadas pela municipalidade[3].

2 – As instituições participativas e o seu papel na democratização de políticas públicas

As contribuições teóricas para a discussão da temática dos conselhos e de seu papel na formulação e na implementação de políticas públicas têm problematizado a efetividade dessas instâncias participativas, relacionando-as aos diferentes contextos em que se desenvolvem, especialmente no que diz respeito: ao caráter compulsório da sua instituição e aos contextos político, econômico e social nos quais se inserem; ao caráter híbrido de sua composição e à identificação de segmentos que alcançam maior protagonismo; à configuração da representação social e do conflito entre os vários segmentos; às características da ação estatal e da sua influência sobre o processo deliberativo; à dinâmica de negociação entre os diferentes grupos e interesses em jogo; e ao conflito em defesa de interesses e valores cognitivos e identitários originários da sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005; FUKS, 2002; CUNHA, 2007; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2008; CÔRTES, 2005).

Esses elementos teóricos constituíram um importante veio de análise para os Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural de Minas Gerais.

Teoricamente, os Conselhos de Políticas podem ser definidos como instâncias "híbridas", com poderes consultivos e/ou deliberativos, cujo objetivo é partilhar as decisões entre os representantes do governo e os da sociedade civil, conjugando dinâmicas e processos próprios das esferas governamentais e sociais (AVRITZER e PEREIRA, 2005). Esses formatos institucionais se definem por princípios inovadores, como a publicidade, a na-

3 Este artigo se baseou na tese de doutorado de minha autoria: Política de patrimônio cultural – É possível democratizá-la? O papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais, 2011.

tureza deliberativa, a pluralidade da composição, a autonomia quanto à possibilidade de construção das próprias regras de funcionamento e a dinâmica de negociação entre os diferentes grupos e interesses em jogo (AVRITZER, 2002; CUNHA, 2009; TATAGIBA, 2000; 2002; GOHN, 2001).

Côrtes (2005) classifica os estudos que analisam o potencial de impacto das instituições participativas na gestão e implementação de políticas públicas em duas grandes vertentes: aqueles que percebem nesses espaços a possibilidade de democratização do Estado e da gestão pública, favorecendo o aprimoramento das políticas públicas; e aqueles que não acreditam no potencial de democratização desses espaços ou em sua efetividade deliberativa para trazer consequências positivas sobre as políticas públicas.

Embora essa classificação não abranja todas as dimensões trabalhadas pela literatura hoje disponível sobre o tema, o exercício classificatório em relação à tendência, ou não, de democratização da gestão da política pública parece um caminho profícuo em relação ao tema aqui desenvolvido: a possibilidade de democratização da política pública de patrimônio cultural.

A primeira vertente de trabalhos compartilha a ideia de que a democratização da gestão pública resulta da inclusão de segmentos sociais tradicionalmente excluídos dos processos decisórios das políticas públicas. Essa vertente, na visão da autora, também se subdividiria em dois subgrupos. Para o primeiro, a participação desses setores levaria à composição de interesses e à formação de novas preferências nos processos decisórios, favorecendo a construção de uma governança participativa para a gestão da política. Os interesses representados seriam amplos e gerais, e dependeriam da capacidade organizativa da sociedade civil e de sua competência para inserir na esfera pública os temas considerados prioritários para a condução das políticas (COSTA, 1997; AVRITZER, 1994; 1997; SANTOS e AVRITZER, 2002; EVANS, 2003; CUNHA, 2004; 2007; FUNG, 2004; FUNG e WRIGTH, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2004; ABERS e KECK, 2009).

O segundo subgrupo ressalta também o potencial destes fóruns para a democratização das políticas públicas, mas discorda quanto a sua natureza e aos interesses sociais que se encontram ali representados. Os autores que se destacam neste subgrupo não os vinculam, portanto, à construção de um novo tipo de democracia (BOSCHI, 1999; AZEVEDO e ABRANCHES, 2004; 2009).

Os autores do segundo subgrupo concordam que os fóruns participativos favorecem a governança democrática da gestão pública. Contudo, entendem esses fóruns como canais neocorporativos de representação de interesses que incorporariam demandas de clientelas e de trabalhadores e que, como tal, podem favorecer o aprimoramento da política pública. Esses fóruns dependeriam ainda do grau de organização da sociedade civil e da legitimidade e abrangência da representação de interesses. Nos Conselhos de Políticas Públicas, por exemplo, os diferentes interesses representados estariam sob a supervisão de órgãos públicos ou de associações civis sólidas (BOSCHI, 1999; CÔRTES, 2005; CÔRTES e GUGLIANO, 2010).

A segunda vertente de trabalhos discorda do potencial desses espaços para a democratização da política em função, justamente, das assimetrias de recursos de poder e de informação que se observam entre seus membros. Os autores questionam o caráter universalista ou igualitário desses espaços, que seriam "capturados" por atores que representariam interesses particularistas, e não os interesses gerais da sociedade. A distribuição desigual de poder, particularmente entre os segmentos governamentais e os da sociedade civil, favorecida ou não pelos desenhos institucionais, seria explicada pelos próprios contextos político e econômico nos quais tais espaços encontram-se sediados (SKOCPOL e FIORINA, 1999; PINTO, 2004). Essa abordagem encontra-se alinhada ao neoinstitucionalismo.

Somando-se às abordagens elencadas até aqui, deve-se destacar a abordagem teórica da democracia deliberativa, que tem sido utilizada em estudos que problematizam a efetividade das instituições participativas, em especial quanto a sua capacidade

de ampliar a discussão em torno de questões públicas e de viabilizar decisões administrativas no tocante às políticas públicas, estimulando a sua democratização. Essa abordagem constitui o foco da análise da política pública que aqui se realiza.

3 – A contribuição da teoria da democracia deliberativa para a análise da efetividade de instâncias participativas na gestão das políticas públicas

É inegável, hoje, a centralidade da ideia de deliberação pública para a compreensão das dinâmicas dos conflitos e da formação de acordos políticos em sociedades democráticas. Diferentemente das teorias democráticas hegemônicas ao longo do século XX, que afirmavam que a organização do poder político dependia de procedimentos de agregação de preferências de indivíduos ou de grupos por meio de processos eleitorais, as concepções de democracia deliberativa defendem que os processos de tomada de decisões têm de estar fundamentados na deliberação dos cidadãos em fóruns públicos de debate e negociação. Com sua ênfase nos aspectos discursivos do processo político, a democracia deliberativa se ampara em uma visão normativa associada à participação livre e igual de todos no debate e às exigências de justificação política como critério de legitimidade das decisões.

A concepção de democracia deliberativa está associada às contribuições teóricas de Habermas, especificamente aquelas relacionadas ao conceito de esfera pública, com o qual ele instituiu a possibilidade de uma relação *crítico-argumentativa com a política*, fundando uma nova interpretação da dinâmica de interação entre grupos, indivíduos, associações e movimentos em relação ao Estado (COHEN, 2004 *apud* AVRITZER, 2000a, p. 8). De acordo com o autor, os processos de formação da opinião e da vontade nas esferas públicas estão estruturados de acordo com procedimentos democráticos, tendo por objetivo decidir cooperativamente as questões que se apresentam. O conceito habermasiano de esfera pública pressupõe a racionalidade do

processo participativo, que, embora conduza a um processo democrático de discussão pública, não gera imediatamente decisões administrativas.

Na visão de Habermas, a deliberação pública designa um "ato intersubjetivo de comunicação e argumentação cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social" (1995, p. 305). Nessa perspectiva, os participantes de um processo decisório coletivo, mesmo que discordando inicialmente, tenderiam a um entendimento mútuo, que convergiria para uma solução comum, com a qual todos concordariam. Tal processo de discussão, pautado pela troca de razões públicas, se orientaria por procedimentos discursivos, nos quais é preponderante a "força do melhor argumento". Nessa construção teórica, hoje conceituada como o "ideal clássico da deliberação" (MANBRIDGE *et al*., 2009), o consenso em torno do bem comum é tratado como meta normativa.

O ideal da deliberação repousaria, pois, em um processo público de argumentação e de mudança de preferências, que ampliaria a possibilidade de legitimidade das decisões políticas. O caráter democrático construir-se-ia em torno do potencial inclusivo desse procedimento e da dinâmica de justificação de valores, preferências e identidades presentes nos espaços deliberativos (AVRITZER, 2009).

Outra questão pertinente à deliberação pública é o seu potencial para o aprofundamento da democracia. Vários autores, como Dryzek (2000; 2008), Thompson (2008) e John Gaventa (2006), acreditam que a deliberação e a prática argumentativa significariam o aprofundamento da democracia liberal em três principais dimensões: inclusão efetiva de mais pessoas no debate público; ampliação dos temas e das questões sujeitos ao controle democrático; e aprimoramento de tal controle, pela publicidade dos processos. Para Dryzek (2008), a efetividade deliberativa é uma dimensão essencial para a democracia, em função de suas características de inclusão, autenticidade e capacidade de impactos nas decisões coletivas. Para o autor, a inclusão diz respeito ao leque de interesses e discursos presentes

nas esferas públicas. A autenticidade refere-se à capacidade da deliberação de estimular a reflexão entre os atores políticos de forma não coercitiva. No que tange à capacidade de impacto das deliberações nas decisões, o autor afirma que a deliberação não precisa envolver diretamente a realização das decisões políticas. A influência sobre o sistema político poderá ocorrer de forma indireta, a partir das recomendações dos fóruns informais aos formuladores de políticas.

Ao participar de processos deliberativos, as pessoas são estimuladas a refletir sobre suas preferências e devem estar abertas a modificá-las de acordo com os argumentos apresentados pelos diferentes atores. Embora para Habermas a deliberação constitua uma forma particular de comunicação centrada no argumento, a perspectiva ampliada da deliberação, defendida por autores como Mansbridge *et al* (2009), Dryzek (2008), Hendrix (2006) e Goodin (2008) admite outras formas de comunicação, tais como a retórica, o testemunho e o humor, além de formas não dialógicas de ação, como o protesto, que ocorreriam em outros fóruns que se integrariam aos espaços institucionalizados. Nesse caso, os critérios para distinguir comunicações deliberativas e não deliberativas estão relacionados, de acordo com Dryzek (2008), a sua capacidade de induzir à reflexão sobre as preferências, a seu caráter não coercitivo e a sua capacidade de relacionar interesses particulares e de grupos a princípios mais universais. A legitimidade residiria no direito, na oportunidade e na capacidade dos diferentes atores sujeitos a uma decisão coletiva de participar de deliberações sobre o conteúdo de tais decisões.

A perspectiva ampliada da deliberação ressalta ainda que a troca de boas razões seria suficiente para se chegar a um resultado único, mesmo que não se tenha partido de um ideal comum, como o pretendido pela visão clássica. Nesse sentido, as novas perspectivas admitem concepções plurais de bem comum, que variam de acordo com a estrutura do conflito presente e o entendimento agregativo do bem comum. No contexto de conflitos de interesses e de valores irreconciliáveis, a deliberação ideal provavelmente não terminará em consenso, mas no "esclarecimento do conflito e na estruturação do desacordo" (MANSBRIDGE *et al*, 2009), o que levará a uma decisão por métodos não deliberativos, tais como o voto, ou por meio de uma negociação cooperativa. Essas modalidades são consideradas, nesse escopo ampliado, uma forma de deliberação não coercitiva. Nesse sentido, de acordo com os autores que defendem um ideal ampliado da deliberação, o novo modelo analítico deverá incorporar elementos como o autointeresse e os conflitos de interesses, de forma a ser fiel à diversidade e à pluralidade entre os seres humanos (MANSBRIDGE *et al*., 2009; HENDRIX, 2006; GOODIN, 2008).

Os princípios normativos da democracia deliberativa se expressam em aspectos como publicidade; igualdade entre os participantes dos fóruns; reciprocidade ou troca de razões públicas no espaço deliberativo; provisoriedade das decisões, liberdade e *accountability*, ou seja, a possibilidade de avaliação dos argumentos de ambas as partes e de sua revisão. Esse ideal funciona como um parâmetro em torno do qual as instituições participativas deverão ser avaliadas. Dentre os principais desafios que se apresentam à teoria da democracia deliberativa, em termos de sua aplicabilidade empírica ou de sua fecundidade enquanto arcabouço teórico analítico, podem ser citados: institucionalização dos princípios que viabilizam o ideal deliberativo; condições para sua implementação nas sociedades pluralistas contemporâneas e resultados alcançados.

De forma geral, os estudos sobre a democracia deliberativa com esses objetivos realizaram-se na primeira década do século XXI[4]. Vários autores se debruçaram sobre o tema da adequação empírica da teoria em diferentes países. O impacto dessa nova forma de gestão deliberativa na formulação e implementação de políticas públicas foi um dos mais recorrentes.

4 Na década de 1990, os estudos foram marcados pela preocupação com a demarcação conceitual e teórica desse novo campo de estudos da teoria democrática. A ampla produção teórica nesse período justifica o emprego, bastante propalado, do termo "virada deliberativa da teoria democrática" (DRYZEK, 2000).

O tema das políticas públicas foi, segundo Chambers (2009), um dos campos de maior experimentação e de utilização analítica dos pressupostos teóricos da democracia deliberativa. A autora afirma que as pesquisas se situam entre duas abordagens: procedimental – que prioriza os desenhos de arenas (instituições e cenários) onde se desenvolvem as políticas públicas; e substantiva – que "envolve a utilização do modelo deliberativo para gerar políticas públicas com resultados mais substantivos" (CHAMBERS, 2009, p. 251). Baseando-se em Gutman e Thompson, Chambers afirma, ainda, que os pesquisadores, ao esboçarem e proporem fóruns deliberativos, têm em mente os seguintes objetivos: "aumentar a legitimidade através da *accountability* e da participação; encorajar, por meio da cooperação, uma perspectiva de 'espírito público' sobre questões ligadas a políticas; promover o respeito mútuo entre as partes através da inclusão e da civilidade; e aprimorar a qualidade das decisões através de um debate informado e substantivo" (CHAMBERS, 2009, p. 252)

A criação de instituições participativas que viabilizam os princípios deliberativos e que possibilitam a discussão de problemas públicos aponta, como ressaltam Cohen e Sabel (1997), para uma nova forma de gestão pública, que associa o Estado e os novos atores sociais coletivos. Nesses novos desenhos, caberiam aos atores societários não apenas tematizar situações problemáticas, mas também influenciar os centros decisórios e assumir posturas mais ofensivas nos fóruns públicos.

Cohen (1998) e Fung (2004b) destacam ainda o âmbito local como o lugar privilegiado para a institucionalização de instâncias participativas e deliberativas que têm por meta a discussão dos problemas atinentes a sua área de influência. Cohen indica três condições para a institucionalização da democracia deliberativa no nível local: a existência de estímulos que reflitam as experiências e as preocupações que não estão incluídas na agenda política, mas fazem parte do cotidiano do cidadão em sua inserção local; a disponibilidade de avaliações disciplinadas de propostas por meio de deliberações que envolvam valores políticos fundamentais; e a existência de ocasiões mais institucionalizadas e regularizadas para a participação do cidadão

nos processos decisórios coletivos. Essas três condições estão reunidas no conceito de Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD), proposto por Cohen (1998).

De acordo com os autores, as decisões coletivas deverão ser tomadas através da deliberação pública em arenas abertas à participação dos cidadãos. Essas propostas visam motivar "mudanças no interior do sistema político via implementação de desenhos institucionais deliberativos que não apenas reflitam a extensão dos problemas políticos, sociais e culturais debatidos na esfera pública, mas que se esforcem para solucioná-los no âmbito sistêmico" (FARIA, 2008, p. 9). Nesse sentido, além do âmbito local, essas instituições poderão se organizar nos níveis estadual e nacional.

A partir dessa problematização do potencial analítico da democracia deliberativa, a variável "desenho institucional" passou a ocupar lugar de destaque na reflexão sobre o tema da efetividade das instituições participativas. Mais do que influenciar a criação de instituições a partir da réplica de características e elementos importantes de formatos conhecidos – orçamentos participativos, conselhos de políticas, audiências públicas e conferências, entre outros – os formatos institucionais são importantes pelo seu potencial para estimular inovações e relações políticas horizontais (AVRITZER, 2009). Como afirmam vários autores (FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2009; FARIA e RIBEIRO, 2010), os desenhos não são neutros. Nesse sentido, diferentes desenhos produzem consequências diferentes na organização e nos resultados deliberativos das instituições políticas. Nas instituições participativas, tal influência é ainda maior pela "potencialidade desses desenhos em alargar relações horizontais já presentes na sociedade ou bloquear elementos hierárquicos presentes na política" (AVRITZER, 2009, p. 11).

Outra dimensão elucidada pelos estudos empíricos sobre a efetividade das inovações institucionais participativas diz respeito às condições contextuais, ou seja, em que medida características políticas, socioeconômicas e culturais próprias do contexto em que tais instituições se instalam poderão se constituir em aspectos diferenciadores da efetividade destes fóruns. Dentre esses,

ganham destaque a variável política e as coalizões políticas no poder, a dinâmica associativa dos lugares onde se desenvolvem tais instituições, as condições administrativas e financeiras das cidades ou regiões e a própria natureza da política pública. Nesse sentido, a distinção entre políticas que visam à distribuição de bens e serviços públicos, à regulamentação de parâmetros e de usos de bens coletivos ou à afirmação de direitos relativos a reconhecimento de identidades coloca condições específicas para o sucesso de tais iniciativas. Essas questões estão relacionadas aos valores e à lógica de interesses que motivam os atores a participar das instâncias participativas. Em torno dessas distinções se configuram formas diferenciadas de gestão das políticas e dos apoios sociais e políticos que possam fomentar. No caso da política de patrimônio cultural, há que se ressaltar a natureza específica dos bens como de interesses difusos ou coletivos, considerados essenciais para a civilização e a sobrevivência cultural dos povos[5].

4 – Potencial dos conselhos para a democratização da política de patrimônio cultural

Esta seção tem por objetivo responder às seguintes questões: Os Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural de Minas Gerais contribuem para a democratização da política municipal de patrimônio cultural? Qual é o efetivo potencial dos conselhos para a democratização da política? Quais são os fatores que explicam a variação do potencial de democratização da política pelos conselhos?

5 Bens de interesses difusos e/ou coletivos são aqueles bens indivisíveis, de propriedade indeterminada ou da coletividade e sobre os quais recaem formas específicas de proteção e de acautelamento. Os instrumentos de proteção e acautelamento podem ser administrativos e jurisdicionais. Embora sejam semelhantes nos diferentes países, dada a natureza do bem em questão, são próprios de cada um. Os instrumentos de tutela administrativa são aqueles de política pública e incluem os inventários, os registros e os tombamentos, dentre outros. Os instrumentos de tutela jurisdicional se fazem presentes por meio de ações judiciais, dentre as quais se destacam, no Brasil, a ação civil pública, a ação popular e o mandado de segurança coletivo.

Para esclarecer essas questões, construiu-se um índice para medir o efetivo potencial dos conselhos para a democratização da política de patrimônio cultural. A construção do índice orientou-se pelos princípios normativos da democracia deliberativa (publicidade, pluralidade participativa e temática e igualdade das condições de participação no debate) e pelas dimensões empíricas trabalhadas pela literatura sobre a experiência das instituições participativas e deliberativas no Brasil (desenho institucional, dinâmica decisória, capacidade deliberativa, proporcionalidade da representação e contextos socioeconômicos e políticos).

Tomando por base os dados da pesquisa, estabeleceu-se como pressuposto que conselhos com alto potencial de democratização das políticas públicas se caracterizariam por: ampla participação de atores; pluralidade de temas apresentados para compor a agenda; dinâmicas decisórias inclusivas na formulação das propostas; importância da vocalização da sociedade civil; e ação preponderantemente propositiva ou orientada para o controle, acompanhamento e fiscalização da política ou para a prestação de contas e *accountability*.

Espera-se que os conselhos que respondam positivamente a esses requisitos influenciem a formulação da política pública setorial a partir de uma concepção ampla do campo do patrimônio, o qual passa a abranger uma variedade de bens culturais, materiais e imateriais representativos de referências culturais diversificadas e dos múltiplos segmentos da sociedade brasileira. A política de patrimônio democrática, como já ressaltado, não se restringiria ao patrimônio edificado isolado, mas englobaria o seu entorno e as paisagens urbanas e culturais. Orientar-se-ia, ainda, não apenas por normas protetoras e de conservação/restauração do patrimônio, mas também por medidas preventivas e regulamentadoras no âmbito de um projeto de planejamento urbano e regional e de acordo com uma perspectiva de sustentabilidade ambiental[6].

6 Essa perspectiva é coerente com a ampliação da concepção de patrimônio observada no âmbito internacional e com as novas formas e instrumentos

As variáveis de análise utilizadas para a construção do índice foram: a) composição do conselho (maior representação governamental, paritário e maior participação da sociedade civil); b) forma de escolha dos representantes da sociedade civil (indicação da sociedade civil, indicação do poder público e indicação do poder público e da sociedade civil); c) pluralidade de temas apresentados para compor a agenda (número de temas); d) funções dos conselhos (propositiva, de controle, acompanhamento e fiscalização, de organização interna e envio de documentos, informativa, executiva, de conscientização e de mobilização, de relação do Conselho com o Executivo e o Legislativo e de análise e prestação de contas); e) dinâmica decisória do conselho (discussões com votos, discussões sem votos e homologação); f) apresentação de propostas (sim e não); e g) vocalização por segmento (predominância do governo e predominância da sociedade civil).

A organização e a sistematização dos dados conduzem a três padrões diferenciados quanto ao potencial de democratização dos conselhos, identificados a seguir:

> a) Conselhos com alto potencial de democratização da política de patrimônio – são paritários ou com maior participação da sociedade civil, cujos membros integrantes sejam indicados por entidades da sociedade civil ou pelo poder público e pela sociedade civil[7]. Caracterizam-se por pluralidade na apresentação de temas em sua agenda decisória (apresentação de oito ou mais temas). Têm como funções predominantes: proposição de diretrizes de políticas; controle, fiscalização e acompanhamento das ações; e avaliação e prestação de contas (apresentação de cinco ou mais temas nessas categorias). Caracterizam-se, ainda, pela apresentação de propostas e por uma dinâmica decisória finalizada por votações, assim como por uma vocalização igualitária entre os representantes do governo e os da sociedade civil ou por uma maior participação desta última na apresentação de propostas.

b) Conselhos com médio potencial de democratização da política de patrimônio – são paritários ou com maior participação da sociedade civil cujos membros são indicados quer por entidades da sociedade civil quer pelo poder público. Caracterizam-se pela pluralidade na apresentação de temas em sua agenda decisória (apresentação de cinco a sete temas). Apresentam de dois a quatro temas nas funções: proposição de diretrizes de políticas; controle, fiscalização e acompanhamento das ações; e avaliação e prestação de contas. Podem ou não apresentar propostas para o encaminhamento das decisões. Caracterizam-se por uma dinâmica decisória com ou sem votações, assim como por uma vocalização igualitária entre representantes do governo e da sociedade civil ou por uma maior participação desta última na apresentação de propostas.

c) Conselhos com baixo potencial de democratização da política de patrimônio – apresentam composição paritária ou composição que favoreça o segmento governamental. Apresentam menos de cinco temas em sua agenda decisória, caracterizando-se pela predominância de funções como: de organização interna e envio de documentos; informativa; executiva; e de relação com o Executivo e o Legislativo, (menos de dois temas na função propositiva e/ou controle e prestação de contas). Não apresentam propostas para o encaminhamento das decisões e se caracterizam por uma dinâmica homologatória ou uma dinâmica de discussões sem votações.

---

de ação que privilegiam o urbano como o campo privilegiado de ação em relação ao patrimônio cultural. Essa nova abordagem com relação ao patrimônio cultural foi normatizada pelas cartas internacionais, como ressaltado, mas também resultou de campos de investigação técnica, acadêmica e política nos diferentes países. Essa formulação idealizada de uma política de patrimônio tem como função servir de parâmetro para a análise das políticas públicas encontradas nos diversos municípios.

7 A construção do índice se baseou nos dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, do IBGE, de 2006. Nesse sentido, adotaram-se as categorias de respostas utilizadas pela pesquisa, nas questões referentes à composição dos conselhos (paritário; maior representação da sociedade civil; maior representação governamental) e da forma de escolha dos membros da sociedade civil (indicação da sociedade civil; indicação pelo poder público; indicação do Poder Público e da sociedade civil).

O cálculo do índice revelou uma situação pouco favorável quanto ao potencial de democratização da política apresentado pelos Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural. Apenas 7,53% dos municípios (29) caracterizaram-se por um alto potencial de democratização da política. Com médio potencial foram classificados 16,62% dos municípios (64) e 76% apresentaram baixo potencial (292).

Tabela 1 – Potencial dos Conselhos Municipais de Patrimônio Cultural para a democratização da política de patrimônio cultural – Minas Gerais, 2005

Potencial do Conselho para a democratização da política	Nº de municípios	Percentual (%)
Alto	29	7,53
Médio	64	16,62
Baixo	292	75,84
Total	385	100,00

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do Iepha: Documentação do ICMS Cultural; IBGE, Perfil dos Municípios Mineiros, Munic, 2006

Com o intuito de explicar essa variação, analisa-se o Índice Potencial para a Democratização da Política de Patrimônio Cultural em relação aos seguintes aspectos: estruturação do órgão gestor, tamanho do município, grau de institucionalização do conselho e faixa de gastos orçamentários no setor cultural.

O cruzamento do potencial de democratização apresentado pelos conselhos, com a presença ou não de um órgão específico para a cultura, indica que um número maior de conselhos com alto potencial de democratização da política (16) encontra-se nas duas categorias de órgãos que conjugam a gestão do setor cultural com outras áreas, como Cultura e Educação e Cultura, Esporte, Lazer e Turismo. Quatro conselhos com alto potencial de democratização têm o seu setor de cultura subordinado ao gabinete do prefeito. Órgãos especificamente instituídos para a gestão da cultura, como as secretarias municipais e as fundações municipais de Cultura, abrigam, conjuntamente, nove conselhos com alto potencial de democratização da política. Por outro lado, um número significativo de conselhos com baixo potencial de democratização está situado em órgãos específicos como as secretarias municipais de Cultura (20) e as fundações de Cultura (6). A análise conjunta dessas evidências contraria uma das hipóteses iniciais deste estudo: a de que o potencial de democratização apresentado pelos conselhos refletiria positivamente a organização de um setor específico para a área da Cultura. O cruzamento dos dados aponta, contudo, que a estruturação do órgão gestor, que envolveria também a capacitação técnica específica para a área da Cultura, não se caracteriza, necessariamente, pela presença de um conselho com maior potencial de democratização da política municipal.

Pode-se inferir que a não convergência entre os dois indicadores – órgão gestor específico para a área da cultura e potencial de democratização da política de patrimônio apresentada pelo conselho – pode estar relacionada ao maior poder de influência exercido pelos gestores e técnicos governamentais na dinâmica deliberativa dos conselhos: definição das pautas, maior disponibilidade de informação, maior capacidade de proposição técnica e voto de desempate, entre outros. O maior poder de agenda e de vocalização dos membros governamentais nos conselhos comparativamente ao segmento da sociedade civil, tradicionalmente pouco organizado, pode acarretar o risco de burocratização desses espaços e a tendência à homologação das definições de políticas oriundas do Executivo, processos que não favoreceriam a democratização da política de patrimônio.

A análise do índice de democratização em relação ao grau de institucionalização do conselho confirma a hipótese de que o potencial de democratização da política varia de acordo com o grau de institucionalização do conselho. Nesse sentido, o posicionamento dos municípios em relação ao índice aumenta de acordo com o grau de institucionalização do conselho. Assim, 93% dos conselhos classificados como de alto potencial de democratização da política caracterizam-se também por alto grau

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 17 | Número 28 | jul/dez 2015

de institucionalização. Os demais situados nessa categoria possuem médio grau de institucionalização (6,89%). Já a maior parte dos conselhos classificados como de grau médio de institucionalização (82%) possui baixo potencial para a democratização da política. Da mesma forma, 99% dos conselhos classificados como de baixo grau de institucionalização apresentam baixa capacidade de democratização da política. Esses dados confirmam que os atributos definidores do grau de institucionalização – tempo de instituição do conselho, definição de regras e procedimentos decisórios, frequência das reuniões e sua publicidade e capacidade de definição de linhas de atuação – são fatores positivos para a ampliação do potencial democrático dos conselhos (tabela 2).

Tabela 2 – Potencial para a democratização da Política Municipal de Patrimônio Cultural, segundo grau de institucionalização do Conselho – Minas Gerais, 2005

Grau de institucionalização	Potencial do Conselho para a democratização da política					
	Alto		Médio		Baixo	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Alto	27	93,10	52	81,25	60	20,55
Médio	2	6,89	10	16,67	55	18,84
Baixo	0	0,00	2	3,03	177	60,62
Total	29	100,00	64	100,00	292	100,00

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do Iepha: Documentação do ICMS Cultural

O cruzamento entre o potencial de democratização e o tamanho do município indica tendência à concentração nos estratos populacionais até 50 mil habitantes para todos os índices de democratização: alto, médio e baixo. A maior participação desses estratos de municípios em todos os índices se deve a sua maior presença no Estado. Entretanto, a concentração nesses estratos

é relativamente maior para os índices médio e baixo. A partir de 50 mil habitantes, os indicadores de participação nos estratos populacionais só são expressivos para o alto potencial de democratização do conselho. Apesar disso, é possível encontrar municípios de porte médio (200 mil a 500 mil habitantes) nas três categorias de democratização do conselho. Os municípios de grande porte (acima de 500 mil habitantes) estão concentrados em alto potencial de democratização.

Supostamente, municípios com mais de 100 mil habitantes apresentam demandas mais explícitas para os conselhos de Patrimônio Cultural, em grande parte, impulsionadas por conflitos decorrentes dos processos de adensamento urbano, especulação imobiliária e periferização. Esses conflitos, normalmente, geram processos de mobilização das comunidades locais e, consequentemente, maior interesse pela participação nos processos decisórios, elevando o potencial de democratização da política de patrimônio. Por outro lado, os pequenos municípios (com até 20 mil habitantes) têm também participação importante no conjunto de municípios que apresentaram elevado potencial de democratização da política (34,5%). Apesar de se caracterizarem por menor estruturação institucional na área da cultura e do patrimônio, distinguem-se por uma maior vocalização da sociedade civil nos processos decisórios dos conselhos, o que faz pensar que tal característica reflita, se não processos de mobilização locais, a ocupação dessas instâncias como espaços de participação e vocalização.

A análise do índice de democratização da política em relação ao gasto orçamentário na área da cultura indica a tendência de os conselhos com alto potencial de democratização estarem inseridos nas administrações municipais com gastos mais elevados na área da Cultura. Assim, 69% dos conselhos com alto potencial de democratização da política situavam-se na faixa de gasto acima de R$ 200 mil anuais. A faixa mais alta de gasto orçamentário na área da cultura, acima de R$ 6 milhões anuais, referente ao município de Belo Horizonte, também engloba essa categoria de conselho. Deve-se, contudo, ressaltar que importante percentual (13,8%) dos conselhos com alto índice de democratização

da política também se situa em municípios que se caracterizam como de baixo gasto na área da cultura (de R$ 1 mil a R$ 50 mil anuais)[8].

Os conselhos com médio potencial de democratização, embora se situem em todas as faixas de gastos, com exceção da primeira, estão concentrados nas faixas até 200 mil reais anuais (60,9%).

Conselhos com baixo potencial de democratização da política também concentram-se na faixa orçamentária de até R$ 200 mil (80,14%), apresentando tendência decrescente nas faixas de gastos mais elevados na área da Cultura.

Infere-se, a partir das análises realizadas, que dentre as variáveis estudadas, aquelas que mais incidem sobre o potencial de democratização da política de patrimônio são: grau de institucionalização do conselho vinculado a seu desenho institucional; tamanho dos municípios; e faixa de gasto orçamentário na área da Cultura. O órgão gestor tem uma participação importante, mas em sentido inverso. Ou seja, o potencial de democratização apresentado pelo conselho seria mais elevado em órgãos menos especializados, isto é, que conjugam a área da Cultura com outras políticas públicas. A hipótese é que, na ausência de um órgão específico da área cultural e, possivelmente, caracterizado por insuficiente capacitação dos gestores para atuar na política de patrimônio, os conselhos – por constituírem espaços de participação, tematização e discussão da questão – adquiririam maior potencial de influência sobre a política, estimulando sua democratização.

5 – Conclusões

De forma geral, os conselhos municipais de Patrimônio Cultural se caracterizaram pela inclusão de uma pluralidade de segmentos sociais (associações comunitárias, entidades e instituições culturais, profissionais liberais, entidades religiosas, universidades e escolas municipais, entre outros) na discussão das políticas públicas de patrimônio cultural. Essa ampliação da participação reforçou a dinâmica dialógica entre múltiplos valores e interesses, ampliando o potencial para a democratização da política. Contudo, apesar da predominância de conselhos paritários ou com maior participação da sociedade civil, um número expressivo desses membros é indicado pelo poder público, o que não estimula os processos organizativos da sociedade civil e nem amplia a legitimidade dos "representantes" nesses fóruns. A incipiente organização da sociedade civil nesses fóruns decorre, supostamente, da forma induzida de criação desses conselhos municipais, a qual independe, na maioria dos casos, de organização e mobilização prévias, o que não possibilita a construção de atores coletivos ou de interesses sociais politicamente representáveis. Um dos traços da representação social nos conselhos é justamente o seu caráter autônomo e individualizado. Dentre esses, os proprietários de imóveis se distinguem por uma participação informal, polemizando o tema do tombamento dos bens edificados privados e contribuindo para a formação de uma agenda decisória nesse campo frequentemente alheia aos interesses públicos.

Os vários aspectos analisados indicaram a prevalência do baixo grau de institucionalização dos conselhos no que tange a sua organização interna, regras procedimentais e dinâmicas de funcionamento, o que resultou na sua baixa capacidade deliberativa. Essa característica decorre, dentre outros aspectos, do desenho institucional que confere maior protagonismo aos gestores e técnicos governamentais na definição das agendas, no recrutamento dos membros e nos processos decisórios, nos quais se observa influência de procedimentos homologatórios.

Deve-se chamar atenção para a ampliação discursiva da concepção de patrimônio cultural nos conselhos municipais. Essa concepção passou a abranger temas como: patrimônio imaterial ou intangível, utilização do instrumento de registro e convergência

8 Como exemplos podem ser citados os municípios de Aiuruoca, Moeda, Volta Grande e Chapada do Norte. Em nenhum deles existem órgãos específicos para a área da Cultura.

das políticas de preservação com as políticas de gestão de cidades, além de tematizações sobre o turismo e o meio ambiente. Contudo, essas tematizações não alcançaram significância em relação à importância conferida aos instrumentos convencionais, como o tombamento e os procedimentos técnicos para a sua viabilização e controle, como os dossiês e laudos do estado de conservação dos bens.

Por último, cabe enfatizar o pequeno número de conselhos (29) caracterizados como de alto potencial de democratização da política de patrimônio dentre os municípios da amostra pesquisada (385). Nesse aspecto, é possível concluir que os conselhos municipais de Patrimônio Cultural de Minas Gerais, apesar de ampliarem o diálogo e a discussão em relação ao campo do patrimônio, incluindo a proposição de diretrizes de política e de controle e acompanhamento das ações efetuadas na área, não chegam a influenciar, de fato, a execução da política no setor. Isso se comprova pelo reduzido número de conselhos que responderam aos atributos definidos para um alto potencial de democratização da política: ampla participação, pluralidade temática, formulação de propostas, vocalização igualitária entre membros governamentais e da sociedade civil ou maior participação desta última, dinâmica decisória finalizada por votações e prevalência das funções propositiva, de controle e acompanhamento ou de avaliação e prestação de contas. O incipiente potencial de influência dos conselhos na política de patrimônio revelou-se, ainda, por meio da falta de convergência entre sua agenda decisória e os gastos executados no setor. Tal comparação revelou a autonomia do Executivo municipal para definir as principais ações de política e as suas prioridades de gastos.

Os resultados do estudo realizado apontaram para a existência de fortes variações no papel que coube aos conselhos como espaço de tematização da questão e de discussão e decisão sobre as diretrizes de política relacionadas tanto a fatores endógenos, como o desenho institucional e a dinâmica deliberativa dos conselhos, quanto contextuais, como o tamanho populacional dos municípios, o grau de estruturação do

órgão gestor na área da cultura e a capacidade de gastos do município no setor.

O trabalho desenvolvido permitiu concluir que apesar de não cumprirem hoje uma função importante na democratização da política de patrimônio, a presença dos conselhos pode vir a representar um diferencial em termos de gestão da política de patrimônio, desde que eles respondam aos requisitos para sua democratização interna que dizem respeito a: publicidade, pluralidade e legitimidade da representação da sociedade civil e do governo, regularidade de reuniões e capacidade de definir e propor linhas de atuação. Como esses atributos são ainda minoritários no conjunto de conselhos analisados, abre-se espaço para influências indevidas do Poder Executivo e do Poder Legislativo na dinâmica e nos resultados desses fóruns.

Em síntese, a efetividade dos conselhos de Políticas Públicas como núcleo do modelo de gestão participativa e deliberativa do patrimônio cultural depende do seu empoderamento, por meio da sua democratização interna e da capacitação de seus membros para desempenharem um papel ativo na discussão e no controle das políticas. Por outro lado, há que se destacar a importância de se ampliar a responsabilidade desses fóruns na orientação das despesas e no controle dos fundos municipais destinados a essa área de política. Dessa forma, esses espaços ampliariam a sinergia entre o Estado e a sociedade e estimulariam o desenvolvimento da capacidade estatal para executar as decisões. A ampliação da participação dos diversos segmentos estatais e sociais nos fóruns de cultura e patrimônio, e também nos fóruns de áreas afins, como política urbana, turismo, meio ambiente e educação, favoreceria uma perspectiva intersetorial da política de patrimônio, estimulando uma política local mais adequada aos valores locais.

6 – Referências

ABERS, R.; KECK, M. **Mobilizing the state:** the erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics Society,* v. 37, n. 2, p. 289-314, june 2009.

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. Perfil dos conselheiros municipais e suas percepções sobre os conselhos e a cidade de Belo Horizonte. In: ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. **Democracia participativa:** a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Editora Leitura. Prefeitura de BH, 2009.

ABRANCHES, M.; AZEVEDO, S. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 161-192.

ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A Dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010, p.129-174.

ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S.M. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: **Metodologias e Participação.** Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte, 2009.

AVRITZER, L (Org.). **A Dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia:** ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

AVRITZER, L.(Org.). **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 50, p.25-46, 2000.

AVRITZER, L. **Democracy and Public Space in Latin America.** Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: MITRE A. F, (Org.) **Ensaios de teoria filosófica e política em homenagem ao Prof. Carlos Eduardo Baesse.** Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política, 1994.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil.** Wilson Center and Johns Hopkins, University Press. 2009.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil, instituições participativas e representação:** da autorização à legitimidade da ação. *Dados Revista de Ciências Sociais*, v. 50, p. 43- 64, 2007.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M L. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade,** Belo Horizonte, n. especial, mar. 2005.

BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados –** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n.4, p. 212-215, 1999.

CÔRTES, S.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, maio/ago. 2010.

CÔRTES, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilsson B.; MELO, Marcus André (Orgs.). **Desenho institucional e participação política:** experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

COSTA, S. Movimentos Sociais, Democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** vol. 12, n. 35, São Paulo, fev. 1997

CUNHA, E. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

CUNHA, E. **Efetividade deliberativa:** estudo comparado dos conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 2009. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

DAGNINO, E. *et al*. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, E. &TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e Participação.** Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, E. Sociedade Civil. Espaços Públicos e a Construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. Sociedade Civil. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FARIA, C. F. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** v. 25 n. 73 p. 102-111, junho 2010a.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A Descentralização das ações na área do patrimônio cultural:** o impacto da Lei Robin Hood nos muncipios mineiros, Belo Horizonte, 2008 (mimeo).

FUKS, M. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. In: FUKS, M.; PERISSINOTO, R.; SOUZA, N. R. (Orgs.). **Democracia e participação:** os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: Ed. UFPR, 2004. p. 13-44.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

FUNG, A.; WRIGTH, Erik O. (Eds.) **Deepening democracy:** institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project). London:Verso, 2003.

EVANS, Peter. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 5, n. 9, p. 20-63, jan/jun, 2003.

FARIA, C. F. e RIBEIRO, Uriella C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Politicas Públicas? In: AVRITZER, L. (Org.). **A Dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010, p. 57-92.

FARIA, C. F. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** v. 25 n. 73 p. 102-111, junho 2010.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 84)

MENICUCCI, T. M. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.). **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Boaventura de S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura (org.) **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

STARLING, M. B. L. **A política de patrimônio cultural.** É possível democratizá-la? O papel dos conselhos municipais de patrimônio cultural de Minas Gerais. Tese de doutorado defendida na UFMG, Departamento de Ciência Política, 2011

SKOCPOL T, FIORINA MP. Advocates without Members: The Recent Transformation of American Civic Life". In: **Civic Engagement in American Democracy.** Brookings Institution Press; 1999. pp. 461-509.

TATAGIBA, L. **Análise da literatura sobre as experiências recentes de participação da sociedade civil na formulação e/ou implementação de políticas públicas.** [S.l.: s.n.], 2000. Relatório de Pesquisa. Projeto Civil Society and Governance.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-105;

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas.** Campinas: IFCH/ UNICAMP, 2008.

PIRES, R. C.; VAZ, A.C. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos

municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A Dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

PIRES, R.; TOMAS, M. C. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise comparativa dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: Leonardo Avritzer. (Org.). **A participação social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 163-191.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. NOBRE, M. (orgs). **Participação e Deliberação:** Teoria democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.