

editorial

editorial

entrevista

interview

artigos submetidos

submitted papers

tapete

carpet

artigo nomads

nomads paper

projeto

project

expediente

credits

próxima v!rus

next v!rus

**V!18**

issn 2175-974x | ano 2019 year

semestre 01 semester



redes, atores e governança  
na perspectiva do patrimônio  
cultural

networks, actors and governance  
in the perspective of cultural  
heritage

cristina schneider

PT | EN

**Cristina Seibert Schneider** é Historiadora, Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Professora da Escola de Gestão e Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, nos cursos de graduação e MBA. Gestora cultural em vários projetos de restauro e revitalização. Estuda gestão de projetos, comunicação e comportamento, negociação e gestão de conflitos, linguagens culturais e patrimônio cultural.

Como citar esse texto: SCHNEIDER, C. S. Redes, atores e governança na perspectiva do patrimônio cultural. **VIRUS**, São Carlos, n. 18, 2019. [online] Disponível em: <<http://www.nomads.usp.br/virus/virus18/?sec=4&item=6&lang=pt>>. Acesso em: 08 Jul. 2019.

ARTIGO SUBMETIDO EM 28 DE AGOSTO DE 2018

## Resumo

Este artigo discute os processos participativos relacionados ao patrimônio cultural tendo como enfoque as políticas públicas de preservação no âmbito das cidades pequenas, uma vez que 68,4% dos municípios brasileiros possuem até 20 mil habitantes (IBGE, 2016). Parte-se de uma abordagem relacional dos principais atores e suas redes de interdependência para o estudo de três cidades que possuem patrimônio nacional tombado pós 1988 e implantaram políticas municipais de cultura: Antônio Prado (RS), Corumbá de Goiás (GO) e São Félix (BA). Na perspectiva orientada aos atores, aborda-se o capital social em sua forma estrutural e, a ação coletiva, como materialização do capital social. Sociedades com alto estoque de capital social possuem cidadãos altamente participativos e que trabalham de forma colaborativa em prol da ação coletiva. Conclui-se que além da existência de capital social estrutural, é necessário que se estabeleçam arranjos institucionais e uma nova governança alicerçada na perspectiva da intersectorialidade para que o desenvolvimento seja centrado nas pessoas e produzido pelas comunidades.

**Palavras-Chave:** Patrimônio cultural, Capital social, Intersetorialidade, Atores, Redes

## 1 Introdução

Como fomentar a participação e a colaboração em processos que envolvem o patrimônio histórico e cultural e a construção de memórias coletivas? Como este processo de construção coletiva perpassa as políticas públicas visando à participação e à colaboração nas cidades pequenas? Para analisar essa complexidade e diversidade, parte-se da abordagem relacional dos principais atores e de suas redes de interdependência. Nas cidades pequenas, existe uma intrincada teia social denominada capital social formada por redes de comunicação informais, mais flexíveis e ágeis, desburocratizando os processos de decisão e os contatos entre os agentes

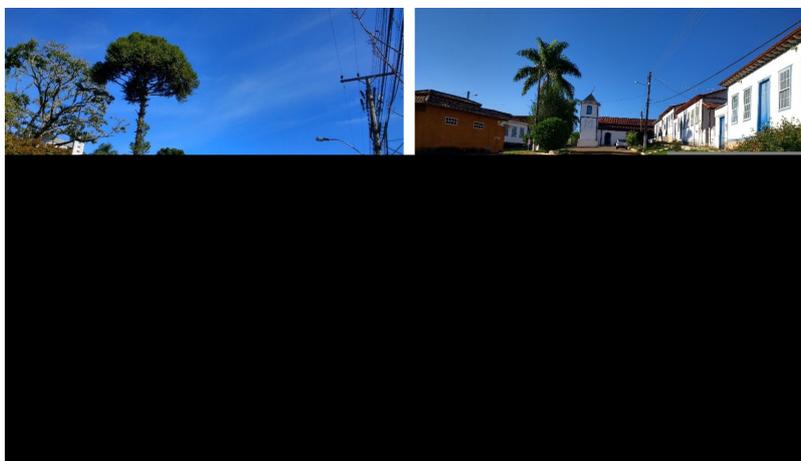
culturais na formulação e implantação de políticas públicas (ABRAMOVAY, 1999). Assim, são de interesse os conjuntos urbanos em cidades pequenas tombados pelo IPHAN após a Constituição de 1988, quando se atribuiu competência aos municípios para atuarem de forma autônoma nas questões de preservação do patrimônio de relevância local e se introduziu uma formulação mais avançada no que se refere às políticas urbanas. Dos 44 conjuntos urbanos tombados pelo IPHAN depois da Constituição de 1988, apenas três cidades pequenas implantaram políticas municipais de preservação do patrimônio cultural (lei municipal de proteção ao patrimônio cultural e instâncias participativas, como conselho municipal de cultura), segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Suplemento de Cultura (IBGE, 2014): Antônio Prado (RS), Corumbá de Goiás (GO) e São Félix (BA), conforme Fig. 1. A valorização do potencial das pequenas cidades pelo IPHAN tem relação com as iniciativas de valorização do patrimônio cultural, justamente porque, nessas cidades, os conjuntos arquitetônicos permanecerem devido à estagnação econômica e ao ritmo de crescimento demográfico mais lento.

**Fig. 1:** Mapa das cidades. Fonte: A autora, 2018

Para fins de análise, utilizar-se-á o conceito de ator e agente na perspectiva de Méo e Buléon (2007). Para os autores, na prática socioespacial o ator é aquele que age reflexivamente, que é dotado de competências, tem poder, elabora estratégias e discursos. Por exemplo, o prefeito, o presidente de um conselho, o chefe de uma empresa, etc. O ator pode ser um indivíduo, mas também uma coletividade, uma organização, cujas ações têm maior alcance do que as de um ator individual. No caso desta pesquisa, analisaremos os atores como organizações, ou seja, analisaremos como elas surgem, se desenvolvem e funcionam em um padrão de auto-organização social que vai além de intenções conscientes dos indivíduos envolvidos. As organizações são instituições formais e representam o que Uphoff (2003) chama de capital social estrutural. Mas, para uma instituição formal ser efetiva e eficiente, ela precisa ter capital social cognitivo, níveis de confiança e cooperação, valores intrínsecos às regras informais que balizam as ações coletivas. Esses arranjos institucionais são a materialização do capital social.

Partindo destes parâmetros, adotou-se a perspectiva de estudos de caso múltiplos (YIN, 2001) por possibilitar conclusões analíticas mais contundentes, o que se adequa melhor aos propósitos deste artigo, buscando a não generalização dos resultados, mas sim a compreensão e interpretação mais profundas dos fatos e fenômenos. Foram analisadas uma ampla variedade de evidências como documentos (políticas públicas implementadas, legislação, programas etc.), entrevistas<sup>1</sup> (não diretivas com perguntas relacionadas às organizações formais que tiveram papel ativo nas políticas de preservação) e observações *in loco*, visando compreender de forma abrangente os principais atores e seus discursos no âmbito local, os quais acabam determinando as ações implementadas na área de patrimônio cultural. Os resultados coletados foram confrontados com pesquisas já realizadas no âmbito acadêmico que contribuem com a análise sobre o patrimônio cultural nas cidades estudadas. Assim, as entrevistas, os documentos e as observações *in loco* permitem a triangulação sustentada por mais de uma fonte de evidência.

As três cidades (ver Fig. 2) possuem históricos de ocupação do território diferentes, grande diversidade de dinâmicas urbanas, contradições e desigualdades produzidas pela sociedade capitalista. A cidade de Antônio Prado<sup>2</sup>, no Rio Grande do Sul, com 13.306 habitantes (IBGE, 2017), foi inscrita no Livro Tombo Histórico em 1990, tendo sido a Casa da Neni tombada ainda em 1983. O conjunto urbano é formado por 48 edificações, na sua maioria em madeira, que remetem à cultura da imigração italiana no sul do Brasil, que iniciou a ocupação desse território a partir de 1875. A cidade de Corumbá de Goiás, em Goiás, está localizada numa das regiões mais ricas em hidrografia do Estado e constitui o menor contingente populacional dessas três cidades, com apenas 11.024 habitantes (IBGE, 2017). Explorada pelos Bandeirantes a partir de 1731, constitui-se em um importante entreposto comercial da Província de Goiás em função da exploração aurífera fluvial. Foi tombada em 2004 como conjunto urbano, que é constituído pela Igreja Matriz de Nossa Senhora da Penha de França e pelos bens edificadas que a envolvem. Já a cidade de São Félix, na Bahia, com 15.272 habitantes (IBGE, 2017), foi tombada em 2010 como conjunto urbano e paisagístico e, dentre as três cidades, possui um histórico de ocupação mais antigo, que remonta aos primórdios da colonização do Brasil. Terra de Castro Alves, São Félix se inseriu na história econômica do Brasil com a exploração da madeira, depois com a produção da cana-de-açúcar e, no século XVIII, como um importante terminal terrestre e fluvial, culminando, no século XIX, com a exportação de fumo.



**Fig. 2:** Antônio Prado (RS), Corumbá de Goiás (GO) e São Félix (BA). Fonte: A autora, 2017.

Esse breve quadro histórico combina-se com diferentes atores, escalas, gerando políticas públicas de preservação com melhores ou piores resultados.

## **2 Redes, atores e governança**

Com o objetivo de compreender como diferentes atores influenciam a formulação e a implementação de políticas adota-se a noção de rede na abordagem conhecida como perspectiva orientada aos atores proposta por Norman Long e Jan Douwe van der Ploeg da escola de Wageningen na Holanda (LONG; PLOEG, 2011). A perspectiva orientada aos atores parte do pressuposto de que muitas mudanças estruturais resultam de “forças externas”, como o Estado. Porém, é na experiência construída na vida cotidiana que se avaliam “as maneiras intrincadas e variadas em que velhas e novas formas de produção, consumo, sustento e identidade se entrelaçam e geram modelos heterogêneos de mudança econômica e cultural” (LONG, 2007, p. 39 apud SCHMITT, 2011, p. 92). Insere-se numa perspectiva construtivista que, conforme Paulo Freire (1987), envolve o “fazer com” as pessoas da comunidade e fortalecer as instituições e os atores.

Os atores estão associados à capacidade humana de conhecer e atuar e materializam-se por meio de pontos nodais de interpretação e interação. Já as redes mobilizam relações, recursos e significados e promovem a interconexão entre diferentes mundos e formas de conhecimento, transcendendo domínios institucionais específicos e interligando uma grande diversidade de arenas, pois “é na confluência entre essas múltiplas realidades, e através de processos de luta, negociação e acomodação, em diferentes campos de batalha, que se constrói o desenvolvimento” (SCHMITT, 2011, p. 92).

Putnam (1996) considera que a confiança entre os atores é de extrema importância no desenvolvimento de ações coletivas. Esse afirma que confiança, engajamento cívico, normas de reciprocidade e redes de interações sociais cumprem a função de facilitar o surgimento de ações coordenadas e, portanto, de incrementar a eficiência de determinada comunidade, contribuindo para o desenvolvimento. O capital social, por fomentar a confiança, estimula a cooperação em prol da ação coletiva, favorecendo a resolução de problemas. Na perspectiva orientada para o ator, por meio da sua agência, esse intervém nos processos de desenvolvimento, não sendo apenas um receptor de políticas públicas. A noção de agência, para Long (2007 apud GONZÁLEZ et al., 2014), atribui ao ator a capacidade de processar a experiência social e desenhar maneiras de lutar com a vida, ainda sob as formas mais extremas de coerção. Dentro dos limites de informação, incertezas e outras restrições, os atores sociais têm “capacidade de saber” e “capacidade de atuar” (LONG, 2007, p. 48 apud GONZÁLEZ, et al., 2014, p. 108). Capital social é rede social na perspectiva de Franco, entendida como “múltiplos caminhos existentes entre indivíduos e grupos [...] configuração móvel das conexões internas de um corpo coletivo de seres humanos” (2004, s.p.). Como conceito político, reflete os padrões de organização e a forma como regula sua vida em sociedade os quais dependem de estímulos externos e internos e interações como um fenômeno sistêmico, uma vez que “o conceito de capital social só pode surgir (e só faz sentido) quando encaramos o desenvolvimento como local, produzido por comunidades” (FRANCO, 2004, s.p.).

Para compreender melhor o dinamismo e as eventuais diferenças das interações (estrutura das relações) entre os atores é que a abordagem de redes como forma de análise será adotada. Uma rede é formada por um conjunto de atores, os quais podem ser indivíduos ou organizações que estabelecem tipos específicos de conexões uns com os outros. A composição da rede e a posição de cada ator permitem compreender aspectos do convívio econômico, social e político dos envolvidos. Essa perspectiva concentra-se nas relações sociais entre os atores, nas relações intraorganizacionais, avaliando como as relações ocorrem e de que forma influenciam a vida dos atores (POWELL; SMITH-DOER, 2003 apud MALAGOLLI; PAULILLO, 2013, p. 928).

A rede é o *locus* no qual podem ser elaboradas as políticas públicas e os processos de concorrência, a interação estratégica dos atores e organizações, que são dependentes de vários recursos, como os financeiros, tecnológicos, organizacionais, políticos, jurídicos e constitucionais (PAULILLO, 2001 apud MALAGOLLI; PAULILLO, 2013, p. 928).

A abordagem de redes como forma de análise está fundamentada na estrutura das relações para compreender uma ampla gama de aspectos em que o ambiente social pode ser visto como estruturas ou relações regulares entre os envolvidos. As relações são expressas por meio dos elos, conexões (*linkages*) ou ligações entre as unidades de análise. Por meio dos *linkages* fluem recursos materiais e não materiais, interação física dos atores e as relações formais de autoridade (SACOMANO NETO, 2003; WASSERMAN; FAUST, 1994 apud MALAGOLLI; PAULILLO, 2013, p. 928).

Nesse sentido, Brito (2002 apud MALAGOLLI; PAULILLO, 2013, p. 928) afirma que uma rede é composta por quatro elementos morfológicos: nós, posições, ligações e fluxos. Neste artigo, os nós são descritos como um conjunto de atores, ou seja, organizações estatais e da sociedade civil. São os nós que compõem a estrutura e que podem ser considerados pontos focais da rede. Da mesma forma, as atividades podem ser consideradas pontos focais do arranjo. As posições definem a localização dos pontos na estrutura da rede. A posição de cada ponto depende das ligações entre os atores. As ligações, conexões e *linkages* determinam o grau de difusão ou densidade dos atores da rede. Os fluxos, por sua vez, podem ser tangíveis (produtos) ou intangíveis (informações) e determinam a estrutura da rede (BRITO, 2002; SACOMANO NETO, 2003 apud MALAGOLLI; PAULILLO, 2013, p. 929).

A partir das propostas de Malagolli e Paulillo (2013), foram definidos os atores, as posições, as ligações e os fluxos. Ressalta-se que a posição de centralidade é de fundamental importância para a identificação de atores que são chave na rede. A centralidade está relacionada com a atividade de um ator na rede e pode ser expressa pelo número de ligações que esse ator possui. Quanto mais central for a posição do ator na rede, maior deve ser o fluxo de relações compartilhado. Outra medida de centralidade é a proximidade: quanto menor o número de "passos" para que um ator chegue a outro, maiores as relações entre eles (MALAGOLLI; PAULILLO, 2013, p. 932).

Já a dimensão da intensidade é determinada pelo conjunto de vínculos estabelecidos com outros atores. Ou seja, quanto mais densas forem as relações entre os atores, mais larga é a linha que liga ou conecta os pontos nodais e, com isso, maior é o acesso às informações, o uso dos recursos, o poder de influência nas decisões e as ações coletivas relacionadas ao patrimônio cultural. As diferentes espessuras correspondem às diferenças na qualidade das relações entre os atores.

O objetivo dessa análise é compreender como a ação dos atores sociais desenvolve práticas de preservação e processos de interação social, política, econômica e cultural que influenciam, modificam ou transformam o patrimônio local. Os estudos de caso focalizaram as práticas e experiências dos atores que atuam na área de preservação, realçando o modo como as relações são organizadas nesse espaço e como influenciam e geram novas dinâmicas (ver Quadro 1).

Dimensões	Representação	Descritores
Atores	Pontos nodais	Tipos de interesses e recursos
Estrutura das relações	Distância entre pontos nodais	Centralidade Proximidade
Intensidade	Linhas ou conexões que ligam os pontos nodais	Frequência

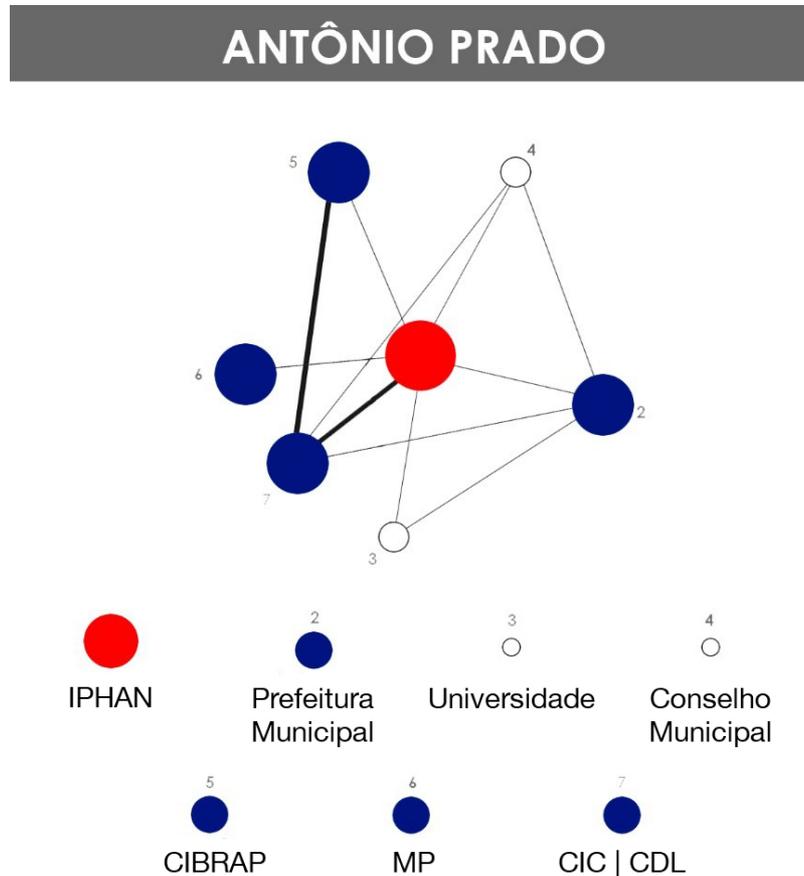
**Quadro. 1:** Atores, estruturas das relações e intensidade. Fonte: Elaborado pela autora.

No caso de Antônio Prado, o Círculo Ítalo-brasileiro de Antônio Prado (CIBRAP) é um exemplo de capital social estrutural por ser uma organização da sociedade civil. No entanto, a forte presença da Câmara de Indústria e Comércio (CIC), da Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL), da universidade comunitária, do Ministério Público (MP) e de proprietários mais conhecedores de seus direitos e deveres confere a Antônio Prado uma realidade muito particular. Observou-se que as entidades e os proprietários são orgulhosos de sua ascendência italiana, participam ativamente de tudo que diz respeito ao centro histórico. Como exemplo pode-se citar a revitalização da Praça Garibaldi e o novo Plano Municipal de Cultura de Antônio Prado.

O Plano Municipal foi construído em outubro de 2016 com participação de diversos segmentos da sociedade e está integrado ao novo Conselho Municipal de Cultura e ao Fundo Municipal de Cultura, estruturado para o período de 10 anos e formalizado por meio de Lei Municipal n.º 3.020, em 15 de dezembro de 2016

(ANTÔNIO PRADO, 2016). Em Antônio Prado, os investimentos do Programa Monumenta ainda se fazem presentes na associação de artesãos e nas ações de educação patrimonial do poder público local e do CIBRAP.

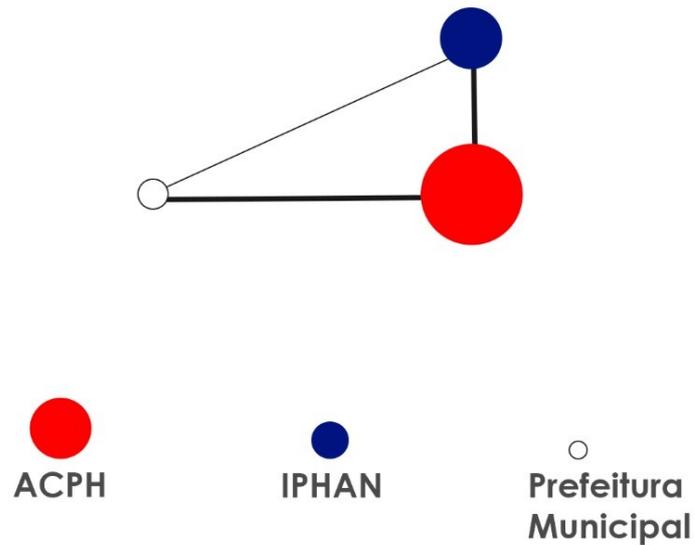
A centralidade dessa rede está no IPHAN, que possui escritório técnico desde a época do tombamento nacional em fins da década de 1980. Devido à forte resistência dos proprietários após o tombamento, as ações do órgão federal foram no âmbito do patrimônio edificado, mas também no intangível e em educação patrimonial. Embora as relações existam, elas são distantes na atualidade, e todo o potencial de mobilização poderia ser otimizado se houvesse maior diálogo entre os atores, conforme Fig. 3.



**Fig. 3:** Rede de Antônio Prado. Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Ao analisar a rede de Corumbá de Goiás, observa-se a centralidade na Associação de Cultura e Defesa do Patrimônio Histórico de Corumbá de Goiás (ACDPH), que atua desde 1986 na defesa do patrimônio. O depoimento do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) reforça o papel da ACDPH como interlocutor entre o órgão de preservação e os proprietários: “[...] é um dos nossos principais parceiros para fiscalizar e orientar a comunidade, não é só atuante no patrimônio, mas na cultura em geral” (IPHAN, 2017, s.p.). O IPHAN não possui escritório técnico em Corumbá de Goiás, e as visitas técnicas são quinzenais. Por isso, o fluxo de informações é mais frágil, inclusive com o poder público local. Pelas entrevistas e observações, a intensidade das conexões é maior da ACDPH com a prefeitura e com o IPHAN por iniciativa da ACDPH, o que reforça a sua centralidade (ver Fig. 4). Ao longo dos 13 anos após o tombamento de Corumbá de Goiás, apenas duas ações ocorreram entre a prefeitura municipal e o IPHAN: o restauro do sobrado que abriga a Secretaria de Educação e Cultura do município e o projeto Portas e janelas vão se abrir, que teve apenas três edições.

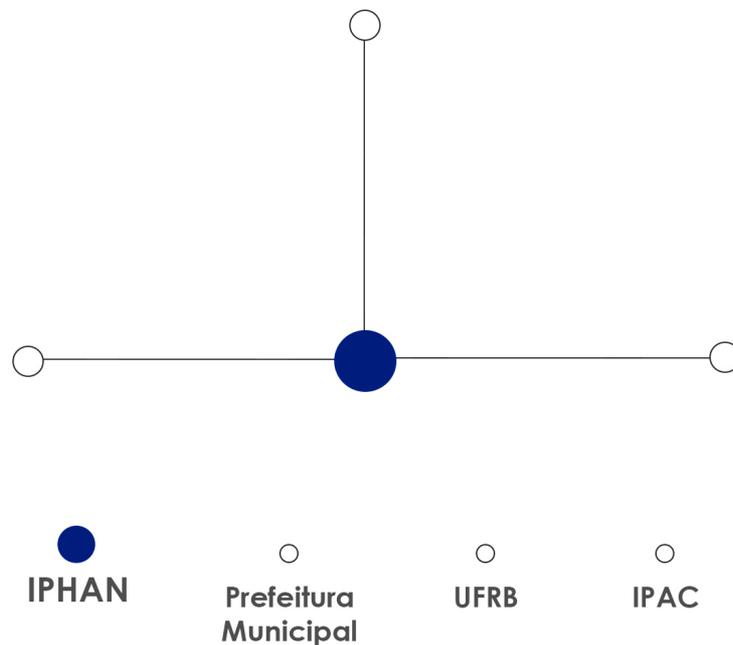
## CORUMBÁ DE GOIÁS



**Fig. 4:** Rede de Corumbá de Goiás. Fonte: Elaborado pela autora.

São Félix não possui capital social na forma estrutural na área de preservação do patrimônio cultural. Segundo Evans (1996), as redes de engajamento cívico entre cidadãos podem ser promovidas por instituições públicas como indutoras e mobilizadoras do capital social, vinculando cidadãos e mobilizando as instituições. As observações e entrevistas realizadas em São Félix demonstraram a ineficiência do poder público local que, aliada à falta de diálogo entre os principais atores, resulta numa malha extremamente empobrecida, conforme Fig. 5. O IPHAN desenvolve ações no município quase isoladamente. Embora, a Universidade do Recôncavo Baiano tenha muitas pesquisas em andamento que poderão reverter em novos conhecimentos e proposições para a comunidade, estas ainda não são visíveis no contexto local. O Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia (IPAC) possui dois bens de natureza imaterial registrados como patrimônio estadual, mas o diálogo entre os entes federados não acontece. A distância entre os atores representa as dificuldades e a falta de fluxo de informações e produtos, comprometendo seriamente a rede.

## SÃO FÉLIX

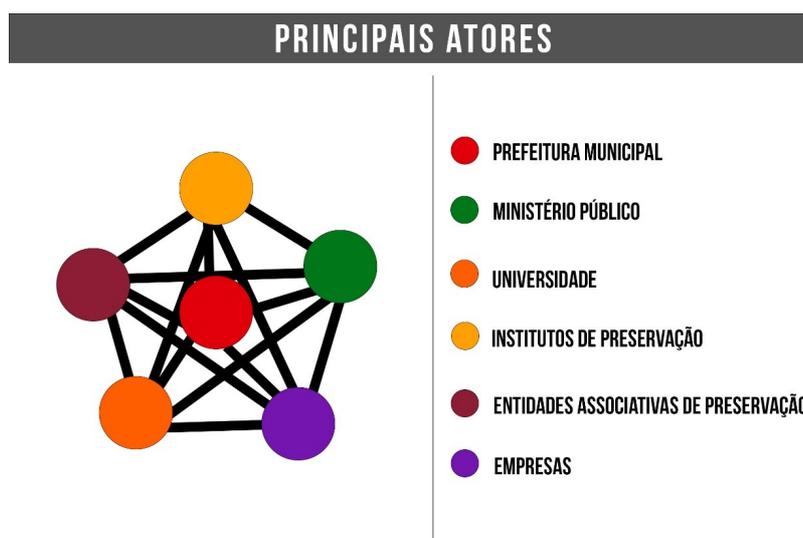


**Fig. 5:** Rede de São Félix. Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Entretanto, além da existência de capital social, é necessário que se estabeleçam arranjos institucionais e uma nova governança com o objetivo de solucionar os problemas em comum:

- + a falta de um corpo técnico nas prefeituras municipais;
- + a falta de diálogo e de ações do poder público em parceria com outros entes federados, com a comunidade local, com o setor privado e com órgãos de preservação;
- + o foco no produto e não no processo;
- + a setorialidade da gestão pública municipal;
- + a escassez de recursos financeiros; e
- + a falta de continuidade nas políticas públicas.

Uma associação como resultado de laços de confiança e cooperação tem papel ativo para pressionar o poder público local, mas somente o poder público tem força de lei para executar (com resultados otimizados quando acontece de forma intersetorial) e, juntamente com o IPHAN, tem a capacidade técnica para tomar decisões segundo critérios internacionais. As empresas também são importantes nesse processo, pois, por meio de parcerias, podem investir no patrimônio local e gerar melhoria da qualidade de vida das populações. Novamente aqui a associação se torna relevante ao acompanhar essas decisões de forma que o patrimônio não se torne "espetacular". A universidade como produtora de conhecimento transdisciplinar pode se aproximar da comunidade em que está inserida, reconhecendo, portanto, seus saberes e modos de fazer. Também pode promover a mediação entre os técnicos e a teoria.

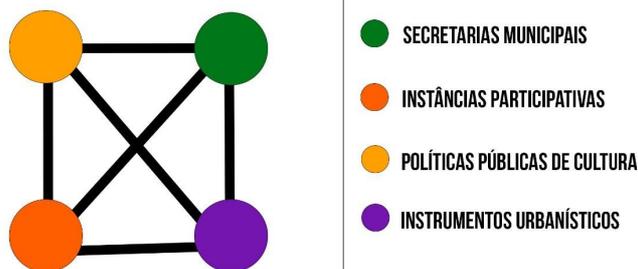


**Fig. 6:** Principais atores numa rede ideal. Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Não basta apenas capital social na sua forma estrutural e cognitiva estimulando a participação e o envolvimento de diferentes atores. É preciso que os municípios se organizem legal e administrativamente de forma mais eficiente na implantação de políticas de desenvolvimento urbano em cidades com patrimônio cultural.

O envolvimento dos principais atores requer a perspectiva de uma nova governança. O poder público possui componentes que são interdependentes, formam uma estrutura ligada por redes de relações: no aspecto técnico administrativo das políticas intersetoriais, as secretarias municipais de educação, cultura, planejamento urbano/obras, saúde e turismo; nas instâncias participativas, tem-se conselhos de cultura e patrimônio, conferência municipal de cultura; instrumentos de gestão, como o plano municipal de cultura e o fundo municipal de cultura; instrumentos urbanísticos, como o plano diretor.

## ESTRUTURA ADMINISTRATIVA



**Fig. 7:** Nova governança. Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

Também os arranjos institucionais estão associados à dimensão política, de inclusão de atores diversos, negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos. Os conselhos, as conferências, as audiências públicas, os orçamentos e planejamentos participativos são exemplos de instâncias participativas fomentadas pela Constituição Federal de 1988 e implementadas pelas políticas públicas visando a uma maior democratização do acesso. Este processo de articulação entre sociedade civil, iniciativa privada e as diferentes instâncias governamentais busca incentivar a cooperação social na busca de respostas integradas a diversos problemas.

Evans (1996) destaca que a partir de uma sinergia entre o Estado e a sociedade civil, como um conjunto de relações que ultrapassa a divisão público-privada o resultado é um aumento da eficácia governamental, fomentando um contexto virtuoso de mudança institucional. Segundo o autor, a sinergia fracassa não pela falta de capital social, mas quando as agências públicas não se engajam com a sociedade. Ou seja, quanto maior e mais diversificada for a rede de relações que fomentem o diálogo, maiores os resultados positivos quando se trata de preservação do patrimônio cultural, inclusive gerando processos de autorregulação, como um organismo aprendente. Os casos estudados apresentaram perfis muito diferentes no que se refere à participação dos atores sociais e ao papel do Estado, reforçando a complexidade e diversidade de realidades do contexto brasileiro.

### **3 Intersetorialidade: dimensão das pessoas e lugares**

Conforme Bronzo (2010), uma infraestrutura social saudável resulta da combinação de uma infraestrutura formal (serviços e instalações, como habitação, saúde, cultura, segurança) com a organização social (valores, normas, associativismo). Assim, a existência de redes sociais informais (de controle e normas) e as alterações na infraestrutura formal são condições necessárias para se processarem mudanças significativas que gerem desenvolvimento. Enfim, criar uma agenda, elaborar programas e ações, implantar e avaliar políticas públicas de preservação requer uma sinergia em políticas e serviços públicos na perspectiva da intersetorialidade.

Conforme Inojosa (2001), se faz necessária a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos. As questões de preservação também precisam ser compreendidas de forma mais ampla, para além da proteção legal e física, tornando-se necessário promover ações de identificação dos bens de relevância cultural e sua valorização pelos "usos e garantias de fruição social" (MENESES, 2006, p. 35). Não adianta ter um centro histórico em boas condições de conservação, como no caso de Corumbá de Goiás, se ele está isolado do restante da cidade e as pessoas não moram mais nas edificações. No caso de São Félix, a decadência do conjunto urbano e paisagístico é reflexo da decadência econômica e das condições precárias de vida de sua população, pois não basta apenas restaurar as edificações se as práticas culturais de natureza imaterial não forem salvaguardadas, se as pessoas continuarem em situação de vulnerabilidade social, comprometendo todo e qualquer projeto a ser implantado. Concluiu-se que o aparato governamental prioriza políticas que são consideradas de maior importância como saneamento, urbanismo e habitação. Ao final, incluem-se ações referentes ao patrimônio cultural, de forma isolada, desconsiderando o caráter dinâmico de produção do espaço urbano.

Ao mesmo tempo, a avaliação dos resultados das políticas implementadas foca nos produtos oferecidos. Este processo de valorização do produto ocorre quando se tem, por exemplo, a revitalização de um conjunto de edificações de valor arquitetônico para instalação de novos equipamentos e serviços. Tem-se uma área que recebe um investimento financeiro significativo e esteticamente contribui para a imagem da cidade. Tem-se,

portanto, um produto mensurável. No entanto, na maioria dos casos, geram processos de gentrificação, com a expulsão da população de baixa renda em decorrência da valorização dessa área e uma transformação radical na natureza do lugar, desvalorizando as atividades culturais e artesanais que já existiam anteriormente.

Nas cidades pequenas, pela proximidade com a população, também ocorre o que Scifoni (2015) chamou de "ajuste do patrimônio", visando a conferir legalidade onde não existe tal possibilidade, como ocorreu com as edificações que eram patrimônio municipal em Corumbá de Goiás e que foram demolidas. Embora os casos analisados por Scifoni (2015) estejam localizados na metrópole de São Paulo, com grandes empreendimentos privados e grandes projetos públicos, em Antônio Prado, Corumbá de Goiás e São Félix o patrimônio também é visto como obstáculo, pois a sua preservação impossibilita novas intervenções, conforme o senso comum. Esse conjunto de mecanismos legais por dentro do Estado e por meio dele que eliminam a barreira do patrimônio para garantir o lucro na produção imobiliária também ocorre na pequena cidade.

Ressalte-se também o Programa Monumenta na orla do rio Paraguaçu em São Félix, em que uma quantia muito grande de dinheiro foi investida, mas uma parte muito pequena da população tem conhecimento e está sendo beneficiada pelo projeto. Como os resultados do Programa Monumenta em Antônio Prado são visíveis até hoje, mesmo ele sendo anterior ao de São Félix? Parte dessa resposta está relacionada com a rede criada, envolvendo Ciclo Ítalo-brasileiro de Antônio Prado (CIBRAP) e Associação de Turismo da Serra Nordeste (ATUASERRA), poder público municipal, Ministério da Cultura por meio dos Pontos de Cultura e o próprio IPHAN. Sabe-se que o fortalecimento e a mobilização de culturas tradicionais contribuem para a integração das populações melhorando a autoestima e a criatividade e contribuem para um ambiente de melhor qualidade de vida, ou seja, a permanência destas populações é fundamental para o tecido da cidade, mas não faz parte da avaliação dos resultados.

A promoção da qualidade de vida e de fomento ao desenvolvimento está relacionada a esta visão mais holística da vida em sociedade (SCHNEIDER, 2015). É urgente uma nova governança, conforme constatado principalmente no caso de São Félix, embora em todos os casos estudados verificou-se um poder público organizado por setores governamentais nas diferentes fases do ciclo de uma política. Como já apontado por Inojosa (2001), não se trata de sobrepor projetos, setores ou de, eventualmente, estabelecer algum diálogo entre os segmentos governamentais na formulação. A intersetorialidade é mais ampla, focalizada com base regional em segmentos da população e na preocupação com os resultados e impactos que estes programas geram.

O exemplo do esvaziamento do conjunto arquitetônico de Corumbá de Goiás requer soluções com base regional e focalizada na sua população. As respostas para Corumbá de Goiás não são as mesmas que para São Félix ou para Antônio Prado. São realidades históricas, geográficas e econômicas muito diferentes. Por isso a perspectiva da intersetorialidade com foco regional e reconhecendo as singularidades dos grupos populacionais, e não políticas assistencialistas de caráter compensatório (SCHNEIDER, 2017).

Visando a superar aquela pirâmide hierarquizada e fatiada da estrutura governamental, tão presente nos estudos de caso, conclui-se, assim como Inojosa (2001), que é necessária a adoção do planejamento participativo em que o Estado atue em redes de compromisso social para juntos trabalharem determinado problema da sociedade. Esses atores, como o CIBRAP e a ACDPH são os primeiros a serem atraídos e mobilizados a fim de juntos buscarem alternativas locais para os problemas apresentados. No entanto, as lideranças também continuam muito setorializadas, tanto na estrutura governamental quanto nas associações. Por isso, se faz necessária uma visão mais ampla e a inclusão de novos atores nesta rede (SCHNEIDER, 2017).

Quanto maiores os arranjos institucionais e as redes derivadas das ligações entre os atores, maior o capital social, que pode ser aumentado quando ocorre uma sinergia entre a sociedade civil e o Estado. Lotta e Favareto (2016) também corroboram com essas ideias ao apontarem o peso da cultura setorial que permeia os gestores e o comportamento das forças sociais e da busca de resultados em curto prazo dentro de uma estrutura institucional de privilégios. Os autores destacam ainda a verticalidade dos processos entre os entes federados. Ao analisar os programas federais, como Monumenta, Pontos de Cultura ou mesmo as ações do IPHAN, não se percebeu uma inserção mais ativa dos governos estaduais ou municipais e, conforme os autores já constataram, existe um esvaziamento do papel do ente estadual na articulação de políticas. Diante disso, o governo federal acaba por atuar diretamente com os municípios, dificultando sobremaneira o reconhecimento da heterogeneidade e complexidade estrutural dos territórios, acabando por padronizar os processos de operacionalização das políticas. Os programas citados acima promoveram ações de acordo com as especificidades territoriais, mas, conforme Lotta e Favareto (2016) já apontaram, não absorveram as forças sociais dos territórios como portadoras dessas especificidades. Constata-se também que mesmo quando as ações são do ente municipal, esse concebe o planejamento ainda na forma tradicional, apenas como espaço de investimento, sem articulação com atores locais.

Se o capital social é produzido nas comunidades, conforme Franco (2004), o desenvolvimento só pode ser encarado como desenvolvimento local em que comunidades tecidas por redes e redes de comunidades são mais favoráveis ao desenvolvimento. Assim, a concepção de território de Bronzo (2010) como a dimensão de pessoas e lugares articulados com a noção de redes (governamentais, locais e de serviços) coloca no centro a dimensão do território como critério de intervenção do poder público via programas, serviços e instalações, atuando como base para a reconstrução de redes sociais informais de controle e normas na perspectiva de fortalecimento da infraestrutura social e, conseqüentemente, de uma ampliação das capacidades de escolha dos indivíduos, gerando autonomia e empoderamento.

#### **4 Conclusão**

O presente artigo propôs uma reflexão sobre o processo contemporâneo de construção coletiva de conhecimento na área de preservação do patrimônio cultural. Constatou-se que as políticas públicas de cultura identificadas nos três estudos de caso realçam o caráter vertical dos programas e projetos implantados que, somados à falta de arranjos institucionais, acabaram por gerar poucos impactos positivos na área de preservação do patrimônio cultural e, principalmente, acabaram por enfraquecer, na atualidade, processos participativos e colaborativos relacionados ao patrimônio histórico e cultural e à construção de memórias coletivas. O poder público local não estimulou uma produção ou ampliação do capital social estrutural existente, tanto que as duas associações identificadas – CIBRAP e ACDPH – são anteriores aos processos de tombamento nacional. Essas associações aproveitaram o capital social já existente e praticamente atuaram desde então sem apoio financeiro e técnico do ente municipal.

Nos estudos de caso, a falta de conhecimento perpassou todas as entrevistas e ficou mais latente em São Félix. Já afirmava o ditado popular muito aplicado à área de patrimônio: “A gente ama o que conhece! Quem ama, cuida!”. Mas o conhecer encontra-se na ACDPH e no CIBRAP, compostos inclusive por profissionais liberais com forte vínculo emocional com o lugar, portanto, atores endógenos que detêm o conhecimento e a capacidade argumentativa e que, por meio da força do grupo organizado, socializam em busca de um bem comum. O conhecer também é promovido nas ações de educação patrimonial, principalmente em Antônio Prado e Corumbá de Goiás, e nas práticas culturais coletivas em São Félix. A fim de produzir capital social é preciso também conhecimento para desencadear um fenômeno de afetividade social. Mas é preciso ir além, na perspectiva de ações participativas se faz necessário que as decisões sobre o que e como será preservado sejam realizadas em conjunto com a comunidade, na articulação de diferentes atores. Sem a articulação com atores locais, não se estimulam fluxos de informações que poderiam identificar falhas ou aproveitar melhores oportunidades nos territórios.

Também a paralisia do poder público é evidenciada pelo “ajuste do patrimônio” (SCIFONI, 2015) que permitiu a derrubada de bens tombados no âmbito municipal em Corumbá de Goiás, pelo arrefecimento dos conselhos municipais de patrimônio em todas as cidades estudadas e, principalmente, pelo *modus operandi* do governo municipal com serviços públicos enclausurados em setores, loteados entre os partidos e com a verticalidade dos processos.

Algo semelhante ocorre nos depoimentos das associações estudadas. O CIBRAP e a ACDPH denunciam, sugerem e são atuantes, mas suas ideias, embora sejam ouvidas, não são implementadas. Nas entrevistas, na análise documental e nas observações in loco realizadas com o poder público municipal, reconhece-se que a legislação está obsoleta, que as instâncias participativas, apesar de existirem, não acontecem na prática, que a operacionalização é setORIZADA e que a cultura fica em segundo plano nas políticas públicas.

Portanto, formular e implementar políticas públicas que respondam à complexa sociedade contemporânea requer também ações do Estado na perspectiva da intersetorialidade, estimulando a sinergia em políticas (entende-se a participação de diferentes atores) e serviços públicos. E que, para viabilizar ações e políticas de preservação, é necessário, tanto ações fortemente ancoradas nas carências materiais e demandas básicas, quanto ações voltadas para interações e relações horizontais tendo como valores a cooperação, a confiança e a solidariedade, que contribuem para a criação e/ou o fortalecimento de capital social. Também a participação e o fluxo de informações são elementos fundamentais para a criação de capital social. Uma sociedade com alto estoque de capital social tem a vantagem de possuir cidadãos altamente participativos, interessados na eficiência das instituições de governo, com autonomia para o seu próprio desenvolvimento e que trabalham de forma coletiva em assuntos de interesse coletivo. As cidades pequenas, por seus laços de proximidade e horizontalidade, podem ser o lócus privilegiado para pensar e fazer diferente dos atores hegemônicos, para propor saídas criativas a partir da intrincada teia social local. Por isso, faz-se necessária uma nova governança que fale e que pense, que olhe para o futuro com os pés cravados nas lições do passado, que estimule campos de reflexão e de ação capazes de fomentar a participação e a colaboração de modo a conectar as pessoas com os lugares como possibilidades de criação e experimentação de formas heterogêneas de conceber, perceber e viver nas cidades.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e Desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v. 28, n. 1, 2, 3 e 29, jan/dez 1998 e jan/ago 1999.
- ANTÔNIO PRADO. **Plano Municipal de Cultura de Antônio Prado – RS**. Antônio Prado: Prefeitura Municipal, 2016.
- BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: Experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e políticas públicas - IPEA**, n. 35, jul/dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/200/194>. Acesso em: 22 Jan. 2016.
- EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996. Disponível em: <http://www.chinaup.com:8080/international/case/case/1404.pdf>. Acesso em: 30 Nov. 2012.
- FRANCO, A. Capital Social e Desenvolvimento. In: VERGARA, O. (Org). **Desenvolvimento Endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional**. Fortaleza: Instituto de Política, 2004.
- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 10a ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- GONZÁLEZ, S. R.; PEREIRA, V. C; DAL SOGLIO, F. A perspectiva orientada ao ator em estudos sobre desenvolvimento rural: perspectivas rurales. **Nueva época**, n. 25, ano 13, 2014.
- IBGE. **Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. [online] Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 Ago. 2017.
- IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais: Suplemento de cultura**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. [online] Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic>. Acesso em: 10 Jan. 2015.
- IBGE. **Estimativas da população dos municípios e unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000027094608112016465930547699.pdf>. Acesso em: 25 Out. 2017.
- INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, 2001.
- IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Escritório Técnico. Entrevista concedida a Cristina Seibert Schneider. Pirenópolis, julho de 2017.
- CHANG, H.-J. O Brasil está experimentando uma das maiores desindustrializações da história da economia. Depoimento. Entrevista concedida a Regiane Oliveira. **El País**, São Paulo, 15 Jan. 2018.
- LONG, N.; PLOEG, J. P. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstrução do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER; S.; GAZOLLA, M. (Orgs.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 21-48.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n 57, p. 49-65, mar. 2016.
- MALAGOLLI, G. A.; PAULILLO, L. F. Mobilização política e rede de interesses na produção calçadista de Jaú. **Gestão Produção**, São Carlos, v. 20, n. 4, p. 927-938, 2013.
- MENESES, U. T. B. A cidade como bem cultural: áreas envoltórias e outros dilemas, equívocos e alcance da preservação do patrimônio ambiental urbano. In: MORI, V. H.; SOUZA, M. C; BASTOS, R. L.; GALLO, H. (Orgs.). **Patrimônio: atualizando o debate**. São Paulo: 9ª. SR/IPHAN, 2006. p. 35-76.
- MÉO, G.; BULÉON, P. **L'espace social: Lecture géographique des sociétés**. Trad. Álvaro Luiz Heidrich e Nola Patrícia Gamalho. Paris: Armond Colin, 2007.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SCHMITT, C. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 82-112, maio/ago. 2011.

SCHNEIDER, C. S. Pensando as políticas de preservação a partir do conceito de lugar. In: FIALHO, D. M.; SANTOS, N. M. W.; MONTEIRO, C. (Orgs.). **Anais do 1º Colóquio Internacional de História Cultural da Cidade**. Porto Alegre: Marca Visual / PROPUR / GT História Cultural RS, 2015. p. 255-269.

SCHNEIDER, C. S. **As cidades de tempos lentos**: o patrimônio cultural entre sinais de letargia e lucidez. 2017. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/172316>. Acesso em: 15 Ago. 2018.

SCIFONI, S. O patrimônio como negócio. In: ALVAREZ, I. P.; CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D. (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 209-.226.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

UPHOFF, N. El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. In: ATRIA, R.; SILES, M. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe**: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: Cepal y University Michigan State, 2003. p. 25-32.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 2a ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

---

**1** Foram aplicadas entrevistas ao órgão municipal de cultura, às associações de preservação e ao escritório técnico do IPHAN. A realização de entrevistas não diretivas ao IPHAN e ao poder público municipal deve-se à constatação de Evans (1996) de que essas são instituições públicas e, portanto, podem fomentar redes de engajamento cívico entre cidadãos, ocupando um papel relevante do Estado na produção de capital social, não como regulador da interação social, mas como indutor e mobilizador do capital social, vinculando cidadãos e mobilizando as instituições. Os conselhos municipais de cultura não foram entrevistados pois, embora exista legislação de criação, não estão ativos.

**2** Os bens em Antônio Prado estão tombados individualmente, embora façam parte de um centro/sítio histórico.