



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)

A RESILIÊNCIA DO CONSELHO CONSULTIVO DO
PATRIMÔNIO CULTURAL EM CONTEXTO DE
DESDEMOCRACIA

MARIANA MARRA DANTAS

Brasília, Distrito Federal
2025

MARIANA MARRA DANTAS

A RESILIÊNCIA DO CONSELHO CONSULTIVO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EM
CONTEXTO DE DESDEMOCRACIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Brasília – Distrito Federal
2025

MARIANA MARRA DANTAS

A RESILIÊNCIA DO CONSELHO CONSULTIVO DO PATRIMÔNIO CULTURAL
EM CONTEXTO DE DESDEMOCRACIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB) como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Administração.

Aprovada em: Brasília, ____ de março de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Diego Mota Vieira
Presidente – Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB).

Professora Dra. Monika Weronika Dowbor
Examinador externo – Universidade Federal de Pelotas (UFPel) / Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Francisco Antonio Coelho Júnior
Examinador interno – Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB).

Brasília – Distrito Federal
2025

AGRADECIMENTOS

A Deus, Pai Oxalá minha infinita gratidão pela oportunidade de vivenciar mais este feliz capítulo de vida, por toda intuição e proteção na caminhada.

Aos meus pais, João e Iolanda, pelo apoio e amor incondicional durante toda vida e por serem o abraço quentinho e o porto seguro também nessa trajetória do Mestrado. Muito me honra estar sentado em ‘ombros de gigantes’, que são vocês.

Aos meus irmãos, João Paulo e Lívia agradeço pelos atendimentos aos meus inúmeros pedidos de socorros nas horas mais difíceis, nunca me deixando na mão; pelos conselhos inteligentes e sábios; pela ajuda com as edições de textos; pelo suporte emocional e pela torcida animada. Vamos celebrar este momento! Agradeço a Eduardo Schneider pelo companheirismo na jornada e confiança no meu potencial.

À Universidade de Brasília, por oferecer um ensino público de qualidade e por proporcionar um ambiente marcado pela inclusão, pela diversidade, muito construtivo e estimulante para a criação e gestão de ideias.

Assim, estendo ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UnB e ao seu corpo docente e administrativo, meus agradecimentos pela excelência do ensino proporcionado, pelo comprometimento em fazer deste um Programa referência na área.

Ao meu orientador, professor Dr. Diego Vieira, expressei minha gratidão pela parceria desenvolvida durante esses anos do Mestrado, por todos os sábios conselhos e orientações dadas, pela troca de conhecimento, experiências de vida, oportunidade de aprendizado, pesquisa e pela confiança no meu trabalho autoral.

Aos professores, a Dra. Monika Dowbor e Dr. Francisco Coelho (membros titulares da banca), pela honra do aceite do convite para serem os avaliadores deste trabalho e por todos os *feedbacks* e orientações repassadas que foram importantes para a construção desta pesquisa.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Governo e Políticas Públicas, dedico agradecimentos por toda a parceria, suporte e camaradagem durante essa trajetória do Mestrado, bem como pelas trocas de experiências compartilhadas.

Aos colegas do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN), pela amizade, pela generosa ajuda com levantamento de dados, entrevistas e documentos, bem como pela positiva expectativa sobre esta pesquisa, bem como à Raul Azevedo por toda ajuda com a parte orçamentária do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e aos

colegas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), Elen, Samanta e Zé Celso.

A todos, o meu mais sincero agradecimento.

*“No rio da vida, os otimistas
são melhores nadadores”.*

Lorival Lopes

*“Os grandes navegadores só o são por
causa das grandes tormentas”.*

Lorival Lopes

RESUMO

Desde a transição democrática, o Estado brasileiro tornou-se conhecido pela multiplicação de iniciativas de criação de instituições participativas e pela participação social na construção, condução e controle social de políticas públicas. No entanto, com o processo de mudança de governo, e ascensão de governo de extrema-direita, observou-se os reflexos do desmonte de instâncias participativas em regimes formalmente democráticos, legitimados pela via eleitoral. Tal fenômeno foi acompanhado pelo desmantelamento de políticas públicas e por práticas de assédio institucional. Frente a essas medidas de desmonte de instâncias participativas, que incidiram de forma heterogênea para diferentes áreas de políticas públicas, a instâncias participativas adotaram medidas de resiliência, estratégias de mudanças institucionais e observaram certos tipos de comportamentos por parte dos atores envolvidos, na defesa de seus interesses. A instituição participativa escolhida para este estudo de caso é o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural (CCPC), instância máxima de decisões finalísticas do Instituto Nacional do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN). Esta pesquisa propôs analisar como se deu a resiliência do CCPC em contexto de desdemocracia I, adotando o referencial teórico sobre resiliência de instâncias participativas e a mudança institucional gradual e transformativa, sob a perspectiva da abordagem qualitativa. Em termos de estratégias metodológicas, foram realizadas pesquisa documental e 12 entrevistas com atores relevantes para coleta de dados, bem como, empregado o software meetpulp para obter transcrições. Aplicou-se a análise de conteúdo de Bardin (2001) para análise de dados. Como resultado foi verificado que o CCPC pode ser entendido como um conselho “frágil inserido”, com a presença de uma comunidade política organizada e militante em sua defesa, porém com desenho institucional frágil, infralegal, sujeito a vicissitudes políticas, e por compor um tipo de política social, teve sua pauta despriorizada nos governos de Temer e Bolsonaro. Ademais, constatou-se que, segundo o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa, a estratégia adotada no âmbito do CCPC nos últimos 10 anos foi a de substituição, operada por agentes insurgentes que desejavam subverter o status quo, enquanto o tipo de estratégia de mudança na câmara setorial do patrimônio imaterial foi a conversão, promovida por atores que seguiam estratégia comportamental oportunista.

Palavras-chave: Desdemocracia; Participação Social; Resiliência de Instâncias Participativas; Mudança Institucional Gradual Transformativa; Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural; Iphan.

ABSTRACT

Since the democratic transition, the Brazilian state has become known for the multiplication of initiatives aimed at creating participatory institutions and for social participation in the construction, management, and social control of public policies. However, with the changes in government and the rise of far-right administrations, the dismantling of participatory instances in formally democratic regimes, legitimized through electoral means, has been observed. This phenomenon has been accompanied by the dismantling of public policies and practices of institutional harassment. In response to these measures aimed at dismantling participatory instances, which have affected various areas of public policy in a heterogeneous manner, participatory bodies have adopted resilience measures, strategies for gradual and transformative institutional changes, and have observed certain behaviors from the actors involved in defending their interests. The participatory institution chosen for this case study is the Advisory Council for Cultural Heritage (CCPC), the highest decision-making body of the National Institute of Historical and Artistic Heritage (IPHAN). This research aimed to understand and analyze how the resilience of the CCPC occurred in the context of democratic backsliding, the dismantling of social participation and public policies, and institutional harassment, adopting a theoretical framework on the resilience of participatory instances and gradual and transformative institutional change, from a qualitative case study perspective. In terms of methodological strategies, document analysis and 12 interviews with relevant actors were conducted as a means of data collection, and the software *Meet Pulp* was used to obtain transcriptions. Bardin's (2001) content analysis was applied for data analysis. As a result, it was found that the CCPC can be understood as a "fragile embedded" council, with the presence of an organized and militant political community defending the council, but with a fragile institutional design, infralegal, subject to political vicissitudes, and due to its nature as a type of social policy, it had its agenda deprioritized in Temer and Bolsonaro governments. Furthermore, it was found that, according to the Model of Gradual and Transformative Institutional Change, the change strategy adopted within the CCPC over the last 10 years has been the Displacement type, operated by insurgent agents seeking to subvert the status quo, while the type of change strategy in the sectoral chamber of intangible heritage has been the Conversion type, promoted by actors following an opportunistic behavioral strategy.

Keywords: Desdemocracy; Social Participation; Resilience; Gradual and Transformative Institutional Change; Advisory Council for Cultural Heritage.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	<i>Framework</i> da Consolidação Teórica.....	52
Figura 02	Linha do tempo do CCPC.....	69
Figura 03	Secretário Roberto Alvim e Goebbels.....	74

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Orçamento do IPHAN entre 2013-23: valores empenhados e pagos.....	74
Gráfico 02	Desempenho de ações de fiscalização.....	76
Gráfico 03	Consolidação dos resultados de pesquisa.....	137

LISTAS DE TABELAS

Tabela 01	Orçamento empenhado e pago pelo IPHAN entre 2013 e 2014....	75
------------------	---	----

LISTAS DE QUADROS

Quadro 01	Fatores definidores da Resiliência para Almeida (2020) e Bezerra <i>et al.</i> (2022).....	37
Quadro 02	Tipologia das Resiliências das Instituições Participativas.....	41
Quadro 03	Estratégias de mudanças gradual transformativa e tipo de comportamento dos atores.....	47
Quadro 04	Principais conceitos teóricos.....	50
Quadro 05	Roteiro das perguntas das entrevista.....	58
Quadro 06	Categorias de análise a priori.....	61
Quadro 07	Etapas, Fontes de Dados e Tipo de Análise e Teoria relacionada..	62
Quadro 08	Conselheiros do Quadriênio 2018-2022.....	91
Quadro 09	Conselheiros do Quadriênio 2022-2026.....	94
Quadro 10	Reuniões anuais do CCPC entre 2014 e 2024.....	95
Quadro 11	Ações de Resiliência do Subsistema de Atores.....	107
Quadro 12	Matriz de resiliência do CCPC, baseado em Bezerra <i>et al.</i> (2022, 2024).....	119
Quadro 13	Matriz de mudança institucional gradual e transformativa: sucessão de decretos de estrutura.....	134
Quadro 14	Matriz de mudança institucional gradual e transformativa: resolução nº 05 de 12 de julho de 2019.....	136
Quadro 15	Compilação das Ações de Resiliência.....	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ABAP	Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas
ABAR	Associação Brasileira de Arte Rupestre
ABEA	Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura
ABGC	Associação Brasileira de Gestão Cultural
AGB	Associação de Geógrafos Brasileiros
ANPARQ	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo
ANPEGE	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ANPUH	Associação Nacional de História
ANQUIFES	Arquivistas das Instituições Federais de Ensino
ANTECIPA	Associação Nacional de Pesquisa em Tecnologia e Ciência do Patrimônio
ASMINC	Associação dos Servidores do Ministério da Cultura
CBHA	Comitê Brasileiro de História da Arte
CCPC	Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural
Centro Palmares	Centro Palmares de Estudos e Assessoria por Direitos
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
DEM-GO	Partido Democratas de Goiás
DEM-PE	Partido Democratas de Pernambuco
DOCOMOMO	Seção Brasileira do Comitê Internacional para a Documentação e Conservação de Edifícios, Sítios e Conjuntos do Movimento Moderno
DOU	Diário Oficial da União
DPI	Departamento do Patrimônio Imaterial
FCA	Ficha de Caracterização de Atividade
FCE	Função Comissionada Executiva
FENEA	Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

FNArq	Fórum Nacional das Associações de Arquivologia do Brasil
FNC	Fundo Nacional de Cultura
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
ICOM-BR	Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Museus
ICOMOS	Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MTUR	Ministério do Turismo
PCCULT	Plano das Carreiras dos Cargos da Cultura
PNPI	Programa Nacional do Patrimônio Imaterial
Pró-IPHAN	Coletivo de ex-Trabalhadores do IPHAN
PT	Partido dos Trabalhadores
SAB	Sociedade de Arqueologia Brasileira
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCE	Termo de Compromisso do Empreendedor Referente aos Bens Registrados
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

RESUMO.....	07
ABSTRACT.....	08
1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 PERGUNTA DE PESQUISA.....	19
1.2 OBJETIVOS GEERAIS E ESPECÍFICOS.....	20
1.3 JUSTIFICATIVA.....	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA.....	23
2.2 ONDAS DE DESDEMOCRATIZAÇÃO.....	25
2.3 MUDANÇA E DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS EM CONTEXTOS DE DESDEMOCRACIA.....	27
2.4 OPRESSÃO, RESISTÊNCIA E RESILIÊNCIA.....	31
2.5 A RESILIÊNCIA DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	34
2.6 MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMATIVA.....	43
2.7 CONVERGINDO AS ABORDAGENS TEÓRICAS	48
3 MÉTODOS DE PESQUISA.....	53
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PEQUISA.....	53
3.2 ESTRATÉGIAS PARA A COLETA DE DADOS.....	56
3.3 ESTRATÉGIAS PARA A ANÁLISE DE DADOS.....	59
4 ESTUDO DE CASO: CONSELHO CONSULTIVO DO PATRIMÔNIO CULTURAL.....	63
4.1 O IPHAN E O PATRIMÔNIO CULTURAL.....	64
4.2 PRESSÕES, VALORES E DESAFIOS DO IPHAN	66
4.3 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO IPHAN E DO CONSELHO CONSULTIVO	68
4.4 A TRAJETÓRIA DO CONSELHO CONSULTIVO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	68
4.5 O CONTEXTO DE DESDEMOCRACIA, DESMANTELAMENTO E ASSÉDIO INSTITUCIONAL	73
4.5.1 A Extinção e a recriação do Conselho Consultivo	82
5 RESULTADOS DE PESQUISA.....	86

5.1	CENTRALIDADE DO CONSELHO CONSULTIVO PARA A COMUNIDADE POLÍTICA.....	86
5.1.1	Atores do subsistema da comunidade política em defesa do Conselho Consultivo.....	87
5.1.2	Mobilizações de atores em defesa ao Conselho Consultivo em contexto de democracia, desmantelamento e assédio institucional.....	89
5.1.2.1	Por parte dos Detentores.....	97
5.1.2.2	Por parte dos Servidores	98
5.1.2.3	Por parte de Conselheiros.....	100
5.1.2.4	Por parte do Movimento Social.....	102
5.1.2.5	Estrutura Relacional de Subsistema	105
5.2	DESENHO INSTITUCIONAL.....	108
5.2.1	O Desenho Institucional do CCPC	108
5.3	PAUTA/ PREFERÊNCIA DO GOVERNO EM RELAÇÃO À ÁREA DE POLÍTICA PÚBLICA.....	115
5.4	TIPOLOGIA DAS RESILIÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DISCUSSÃO.....	118
5.5	MUDANÇAS INSTITUCIONAIS GRADUAIS E TRANSFORMATIVAS NO CCPC.....	119
5.5.1	Atores do subsistema da comunidade política em defesa do Conselho Consultivo.....	120
5.5.2	Mobilizações de atores em defesa ao Conselho Consultivo em contexto de democracia, desmantelamento e assédio institucional.....	120
5.5.3	O Decreto nº 11670, de 30 de agosto de 2023.....	122
5.5.4	Mudanças sobre revalidação: Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019..	126
5.5.5	Estratégias de mudanças e estratégias comportamentais adotadas no CCPC.....	132
5.5.6	Sucessão de decretos de estrutura.....	134
5.5.7	Mudanças sobre revalidação: Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019	135
5.6	CONSOLIDAÇÃO OS RESULTADOS DE PESQUISA	
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
7	REFERÊNCIAS.....	146
	ANEXOS.....	161

ANEXO I – ATAS E DECISÕES DO CONSELHO ENTRE 2014- 2024.....	162
ANEXO II – LISTAGEM DOS DOCUMENTOS CONSULTADOS..	168
ANEXO III - OFÍCIO CIRCULAR Nº 89 / 2020 / SECULT/ GAB /SECULT – DOC. SEI 4133630.....	170
ANEXO IV – ATA DA 100ª REUNIÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DO PATRIMÔNIO CULTURAL.....	172
ANEXO V – POSTS DO FÓRUM DE ENTIDADES EM DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO ENTRE 2019 e 2024	175
ANEXO VI – DISPOSITIVOS NORMATIVOS DO CCPC ENTRE 2014 e 2024.....	178

1 INTRODUÇÃO

Após a transição democrática de 1988, o Brasil tornou-se conhecido pelos esforços de ações inovadoras em participação social, oferecendo ao mundo modelos possíveis para ampliar o papel de participação social na definição de prioridades, fiscalização e gestão de políticas públicas (Bezerra *et al.*, 2022).

Até meados de 2013, o padrão democrático participativo existente no país apresentava alguma solidez, embora direcionado, sobretudo, às áreas de políticas sociais (Pires, Vaz, 2012), e apresentando diferenças setoriais (Gurza Lavalle *et al.*, 2018). Com mais de 10 mil conselhos municipais, estaduais e federais, centenas de experiências de orçamentos participativos, dezenas de conferências nacionais, o governo federal em 2014 tentou lançar projeto democrático participativo com a criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS), articulada pela conformação de um Sistema Nacional (Avritzer *et al.*, 2022).

Nesse sentido, em 14 de maio de 2014, a Presidente Dilma, em seu segundo governo, editou o Decreto nº 8243/2014 com vistas à ampliação das arenas participativas do governo federal, haja vista que, apesar de exitosos os arranjos participativos em áreas de políticas sociais, não tinham penetração ou influência nas políticas de outras áreas, principalmente às ligadas a seara econômica. O Decreto, portanto, criava o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), trazia princípios e diretrizes para a participação social incidir na gestão das políticas públicas, realizava a articulação e o fortalecimento dos instrumentos de participação face às novas linguagens como a virtual, e colocava o Estado como o agente promotor do direito humano à participação (Avritzer *et al.*, 2022).

A reação ao Decreto foi visível na imprensa e no legislativo. Na imprensa foi noticiado em alguns jornais como tentativa de modificar o sistema brasileiro de governo, e até mesmo apelidaram o referido decreto como “bolivarianista”. Nesse momento, segundo Avritzer *et al.* (2022), percebeu-se a transformação das posturas dos atores chaves dispostos a disputar os sentidos da participação na democracia brasileira, em períodos de desafio à democracia. No parlamento, nas duas casas, o decreto foi objeto de propostas de revogação. Os deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e Rodrigo Caiado (DEM-GO) propuseram o cancelamento do decreto presidencial, utilizando a narrativa de que os conselhos passariam a competir com as instâncias representativas clássicas e levar à mudança no papel do representante político e à corrosão do regime democrático representativo. Dessa forma, o decreto foi revogado na semana seguinte na Câmara, considerada a primeira derrota do segundo governo Dilma no Congresso

Nacional. Uma vez encaminhada ao Senado para deliberação, ela nunca foi apreciada, seguindo em vigor, embora tenha se tornado marco sem precedentes da emergência de contenciosidade sobre o tema da participação social (Avritzer *et al.*, 2022).

Apesar de receber explícitas e manifestas oposições, o Decreto permaneceu vigente até 11 de abril de 2019, quando foi publicado o Decreto nº 9.759, que revogava o anterior. Este último se somou a muitas medidas de cerceamento à participação social anunciadas, mesmo antes da sua eleição, pelo Presidente Bolsonaro (Avritzer *et al.*, 2022). Seu objetivo no texto infralegal era extinguir, estabelecer diretrizes, regras e limitações para os colegiados da administração pública, mas, na prática, desmontava as formas de participação vigentes, com a revogação da totalidade dos colegiados participativos de criação por ato infralegal, ou por lei, que não tivessem sido estruturados e colocados em atividade por outros atos a partir de 28 de junho de 2019 (Avritzer *et al.*, 2022).

Soma-se a este panorama, um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos emanados pelo Presidente, dirigentes e gestores públicos em posição hierárquica superior com efeito de colocar em xeque a própria instituição, com a prática de ameaça, cerceamento, constrangimento, desqualificação acerca das missões institucionais e funções institucionais precípuas do órgão (Cardoso Júnior, 2022). Segundo Lotta *et al.* (2022), em momentos históricos em que se atravessa retrocessos democráticos, tornam-se evidentes elementos como ações de opressão e contestação da administração, violação de direitos e garantias constitucionais, discursos políticos de anti-intelectualismo e crítica ao conhecimento científico, ataques e repúdio à noção de bem público ou referências às concepções inclusivas e progressistas, a estigmatização e rotulagem de atores, incluindo burocratas, entre outros.

Assim, centenas de conselhos, comitês, mesas de diálogo, fóruns, grupos de trabalho, salas de reunião ligados à Administração Pública Federal foram extintos (Avritzer *et al.*, 2022). Na exposição de motivos assinada pelo então ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, a justificativa para a medida recaía sobre a necessidade de desburocratizar a administração, bem como a de reduzir custos, representando, em verdade, a contenção da participação social e o fechamento da sua participação na gestão das políticas governamentais (Avritzer *et al.*, 2022).

O IPHAN é uma autarquia federal, responsável pela preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro. Criado em 1937, o IPHAN tem como missão proteger e promover os bens culturais do país, assegurando seu usufruto para as gerações presentes e futuras. O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, objeto dessa pesquisa, é o órgão decisório máximo do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN), com participação social, e é responsável por opinar sobre questões relacionadas ao patrimônio cultural e deliberar sobre

tombamentos e registros há quase 90 anos. Ao longo de sua história, o Instituto passou por diversas mudanças administrativas e reestruturações, incluindo a extinção e recriação do Conselho Consultivo em dois momentos específicos - em 1990 e em 2019 -, sob governos de direita. Este último episódio corresponde ao descrito acima, com a edição do Decreto nº 9759 de 11 abril de 2019.

Em recente momento de desafio democrático, foco desta pesquisa, constatou-se a restrição da participação social nas instâncias governamentais, desmantelamento de políticas e assédio institucional, confirmando-se ações de opressão e contestação da missão institucional de órgãos como o IPHAN; bem como a violação de direitos fundamentais; a subordinação da pasta da Cultura, rebaixada ao nível de secretaria; a promoção de um discurso político anti-intelectual e de críticas ao conhecimento técnico-científico; além de ataques e repúdios à ideia de bem público e às concepções inclusivas e progressistas. Em contexto mais amplo, também se observou a redução do orçamento de políticas sociais, como a cultura; cerceamentos à atuação de conselhos de políticas públicas, e tentativa de manipulação destes.

Essa pesquisa apresenta como unidade de análise, portanto, o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural (CCPC) e entende que, tanto a extinção do Conselho, quanto sua recriação, compreendidos dentro do marco temporal da última década, podem contribuir para os estudos sobre desmonte e resiliência de instituições participativas. Nesse sentido acredita-se que uma abordagem pertinente para a análise do fenômeno em tela se dá sob a perspectiva do Novo Institucionalismo Histórico, especificamente segundo o Modelo de Mudança Institucional Gradual e Transformativa. Assim, compreende-se que os movimentos dos atores sociais e suas disputas são constrangidas e pautadas em função de um conjunto de instituições, ou seja, normas, regras, leis e procedimentos. As ações de resiliência concretizam-se por exemplo por meio de estratégias bem ou mal-sucedidas para a substituição, reinterpretação ou incorporação das instituições.

1.1 PERGUNTA DE PESQUISA

Diante de mudanças com viés autoritário trazidas pela transição de governo, contexto de retrocesso democrático, medidas de restrição das instâncias participativas, desmantelamento e asfixiamento orçamentário das políticas patrimoniais, discursos assediadores e de desvalorização da missão organizacional do IPHAN por alta cúpula do governo e que ferem a impessoalidade da administração pública, este estudo se propôs a responder à seguinte

pergunta: como se deu a resiliência do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural no contexto de desdemocracia?

1.2 OBJETIVOS GEERAIS E ESPECÍFICOS

O objetivo geral desse estudo é analisar a resiliência do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural diante das mudanças trazidas por contexto de desdemocracia e desmantelamento da participação social e de políticas públicas.

Assim, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a inserção da área das políticas de patrimônio cultural em relação às pautas do governo federal e evidências de desmantelamento e assédio institucional;
- b) Descrever o desenho institucional do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural;
- c) Analisar a centralidade do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural para a respectiva comunidade política;
- d) Descrever as estratégias de mudanças institucionais graduais e transformativas e de comportamento dos atores envolvidos no Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural nos últimos 10 anos.

1.3 JUSTIFICATIVA

As justificativas para este trabalho obedecem a quatro ordens de fatores, que se referem às contribuições na prática, em termos teóricos, metodológicos e pessoais. O primeiro fator, na prática, é que este trabalho contribuirá para o aprofundamento e disseminação de estudos sobre políticas e instituições públicas em contexto de desdemocracia, e diante do perigo ações de deslegitimação e autoritarismos presentes em regimes democráticos, como apontado por Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), na obra *How Democracies Dies?* Além disso, este trabalho servirá ao propósito de registro histórico institucional e avaliação de momentos de incidência de medidas restritivas, de desmantelamento e práticas de assédio, enfrentado por instituições e servidores da administração pública brasileira, bem como das estratégias de resistência e superação à opressão autoritária utilizadas pelos atores envolvidos; assim como auxiliará na memória institucional, e continuidade dos processos burocráticos.

O segundo fator se refere à contribuição teórica. A resiliência de instâncias

participativas consiste em um referencial teórico, cujos estudos que se adensaram recentemente, entre as publicações sobre participação social. A literatura existente, que explora as mudanças de políticas públicas sob ambientes de desdemocracia e populismo reacionário, é incipiente e carece de mais estudos (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023) e experimentações teóricas a fim de captar o impacto do fenômeno e este trabalho vem contribuir com esforços para o preenchimento de desta lacuna.

A associação com referenciais teóricos da mudança institucional gradual transformativa nesta pesquisa vem acrescentar estruturas de análise ao referencial sobre resiliência que permite observação mais aproximada de mudanças endógenas da instituição e a apreensão dos significados dos discursos de atores envolvidos, permitindo o aporte de uma variedade maior de possibilidades descritivas para compreensão do fenômeno. Ao mesmo tempo, esta pesquisa também contribui para os estudos sobre mudança institucional porque permite uma percepção não pontual, ou estanque, mas em perspectiva, permitindo captar o dinamismo dos acontecimentos e estratégias sob contexto de desdemocracia.

Em termos metodológicos, é possível perceber que o marco teórico da resiliência das instituições participativas tem maior incidência em estudos em perspectiva comparada, que compara a resiliência entre diferentes instituições participativas (Bezerra, Rodrigues, Romão, 2022; Bezerra *et al.*, 2022, 2024), essa pesquisa por sua vez, preferiu concentrar em uma única instituição participativa, porém analisar a resiliência de maneira extensa, agregando narrativas contextualmente situadas, a ação de grupos de *stakeholders*, e o acompanhamento de mudanças institucionais graduais e transformativas ao longo do tempo nos últimos 10 anos.

Este trabalho busca adensar os conhecimentos sobre políticas culturais, setor pouco estudado sob a ótica da administração pública ao se considerar o rol de políticas sociais, cuja produção de conhecimento e pesquisa se torna ainda mais escassa ao se considerar o recorte de políticas de patrimônio cultural dentro deste universo, e ao passar da administração direta para a administração indireta, como é o caso da autarquia do IPHAN.

Soma-se a estes o objetivo pessoal de, enquanto servidora do IPHAN, deixar minha contribuição para a difusão de seu legado desta instituição, de onde nasceu meu interesse no estudo de conselhos de políticas públicas, em políticas sociais, e, sobretudo, em estudos sobre democracia.

No capítulo seguinte, será apresentado o referencial teórico desta pesquisa relacionando produções teóricas sobre democracia representativa e participativa, ondas de desdemocratização, mudanças e dismantelamento de políticas, bem como sobre opressão, resistência e resiliência de instituições participativas. No Capítulo 3 serão apresentados o

método e percurso metodológico desta pesquisa, não só caracterizando-a, mas principalmente demonstrando as estratégias de coleta e análise de dados escolhida. No Capítulo 04, é realizado um estudo de caso, apontando os antecedentes e elementos do contexto de desdemocracia enfrentado. No Capítulo 5, os resultados de pesquisa são relatados e, por fim, no Capítulo 06, são feitas as considerações finais desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico tem como objetivo analisar a resiliência de conselhos de políticas públicas com participação social em contextos de retrocesso democrático e frente a medidas de natureza extintiva, restritiva ou de anulação do papel de tais instâncias, bem como práticas de assédio institucional por parte de dirigentes. Este referencial propôs construir um caminho teórico para a compreensão mais aproximada do fenômeno da resiliência, tanto considerando aspectos de ordem mais geral, externa como contexto, área da política pública e centralidade da comunidade do conselho para os *stakeholders*, quanto aspectos mais endógenos como as estratégias de reação dos atores envolvidos, possibilitando a mudança institucional gradual e transformativa. Para tanto, lança mão de arcabouço teórico sobre democracia participativa, desdemocracia, dismantelamento de políticas e assédio institucional, bem como resiliência e mudança gradual.

2.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA

A participação da sociedade civil no exercício do poder é um valor fundamental das sociedades democráticas modernas, embora, para a maioria das pessoas, a sua participação na vida democrática corresponda unicamente ao exercício periódico do voto, isto é, se limite à democracia eleitoral ou representativa (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2022).

O fenômeno do incremento do absentismo eleitoral, combinado com a flutuação de parlamentares entre bandeiras partidárias, e a sensível diminuição da filiação cidadã aos partidos políticos sinalizam a uma espécie de esgotamento da democracia representativa em várias partes do mundo (Gamboa, 2020), percebida pela diminuição da aceitação pública, queda na legitimidade governamental, e deterioração da confiança na capacidade legislativa para a resolução dos problemas públicos, por parcela da opinião pública, que a considera ineficiente (Van Reybruck, 2017).

Face à crise da democracia eleitoral, é preciso compreender que, por outro lado, à medida em que a democracia evoluiu e se adaptou às necessidades e novos desafios contemporâneos, os indivíduos receberam papéis mais centrais e ativos no processo de tomada de decisão pública (OCDE, 2022), e a participação não-eleitoral, também chamada de

democracia participativa, permitiu que as partes interessadas participassem da concepção e implementação do ciclo de políticas públicas, bem como fossem envolvidas na busca da melhoria da prestação de serviços públicos de maneira direta (OCDE, 2022). O ideário participativo, para além da democracia representativa, foi construído a partir da década de 1960 com objetivo de defender a emancipação popular, de posicionar-se contra a injustiça social, bem como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação das demandas advindas das camadas populares (Gurza Lavalle, 2012).

A chamada democracia participativa tem sido vista como uma resposta à crise da democracia representativa, embora não se trate aqui de tensão entre ambas as formas de democracia, mas sim de um esforço de reengenharia democrática (Gamboa, 2020), haja vista as dificuldades apresentadas também pelas experiências democráticas participativas, como os problemas de efetividade da participação social ao incidir nas políticas públicas (Abers; Almeida, 2019; Almeida, 2017).

Cabe ressaltar que processos participativos, mais ou menos institucionalizados, como consultas, audiências públicas, tomadas de subsídios, orçamentos participativos, conferências e participação social em conselhos de políticas públicas não substituem regras e princípios formais de uma democracia representativa - tais como eleições livres e justas, assembleias representativas, executivos responsáveis, uma administração pública eficiente, pluralismo e respeito aos direitos humanos (OECD, 2001), uma vez que a responsabilidade final pela tomada de decisões permanece com os governantes eleitos na posse de seus mandatos. Não se trata de desconhecer a fórmula institucional dos processos de eleição popular, mas de complementar a democracia representativa com vistas permitir ao cidadão se apropriar do espaço público e expressar suas necessidades (Delgado; Fuentes, 2019), bem como de permitir a penetração na esfera pública de um maior número de atores que sejam capazes de interferir nas soluções para problemas sociais, individuais e coletivos, garantindo que se tomem melhores decisões no sentido de responsividade ao interesse social e ao bem público (OECD, 2020).

Nas últimas décadas, a explosão do acesso à internet e a difusão de diversas formas de conectividade promoveram o surgimento de novas formas de participação social, chamadas de net-ativismo (Di Felice, 2017). Trata-se de um processo de participação em rede, que vai além dos seus resultados imediatos e de suas reais conquistas políticas (Di Felice, 2017). Embora não seja foco desta pesquisa, cabe mencionar que o aprimoramento de tais experiências tem levado a novas formas de participação, já não mais baseada apenas no princípio da delegação de conselheiros advindos da sociedade ou de representação parlamentar ou outra representação

cidadã formal, mas fortemente no acesso, manipulação e compartilhamento de dados e na criação de redes mediadas de deliberação e de organização colaborativa, permitindo-se inferir que as redes sociais e plataformas digitais já apresentam importante papel na nova arquitetura da participação, alterando o significado contemporâneo de democracia (Di Felice, 2017).

2.2 ONDAS DE DESDEMOCRATIZAÇÃO

A democracia tem passado por intensas mudanças desde a última década (Tatagiba *et al.*, 2022; Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023), e frequentemente a literatura tem se referido a tais mudanças utilizando termos como “morte da democracia”, “crise da democracia”, “autoritarismo furtivo”, “regressão democrática”, “populismo autoritário”, “democracias iliberais”, “retrocesso democrático”, “desdemocratização”, entre outros (Tatagiba *et al.*, 2022). Para Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), autores de “*How democracies die?*”, as rupturas democráticas desde fins do século passado não respondem mais a paradigmas tradicionais como golpes de estado ou usurpação violenta do poder, mas se dão por processos silenciosos de desmantelamento das normas e instituições democráticas empreendidos com autorização eleitoral.

As denominações acima referem-se a esforços para conceituar essas transformações associadas ao contexto de emergência de governos liderados por coalizões de extrema direita pelo mundo, bem como para compreender suas possíveis causas e efeitos futuros (Tatagiba *et al.*, 2022). A crise das democracias em contexto recente é frequentemente tratada pela literatura privilegiando a perspectiva de atores politicamente relevantes, com foco nas disputas entre as elites e seus respectivos impactos nas instituições democráticas (Tatagiba *et al.*, 2022). No entanto, outro caminho possível é se considerar o conjunto de processos políticos, haja vista sua importância para entender as dinâmicas de democratização e desdemocratização (Tatagiba *et al.*, 2022).

Nesse sentido, Charles Tilly, em sua derradeira obra, chamada “*Democracy*”, retrata a Democracia como um fenômeno eminentemente moderno, a despeito das origens gregas no estudo deste tema, e a define, de maneira específica, como um processo no qual as ações do Estado caminham no sentido de darem maior conformidade às demandas expressas pelos cidadãos. Entretanto, o autor adverte que tal processo é sempre incompleto e sujeito à reversão, que chamou de desdemocratização. A democracia, portanto, se manifesta por meio de ondas, ora no sentido da democratização, ora no sentido oposto, de desdemocratização. As ondas

resultam das lutas sociais de alcance político entre Estado e cidadãos e se expressam por meios institucionais como as eleições, mas também por meio dos movimentos sociais, revoluções e guerras; e dizem respeito a processos muitas vezes continentais e mundiais, não se limitando por fronteiras (Tilly, 2007).

Tilly (2007) estabelece que as democracias são qualificadas por pelo menos quatro elementos fundamentais, a saber: a extensão, se são muitos ou poucos grupos de cidadãos que conseguem expressar demandas em direção ao Estado; a igualdade, até que ponto há chances não muito díspares entre grupos de transformarem suas demandas em ação do Estado; a proteção, referente ao quanto as liberdades são respeitadas pelo Estado nessas relações com seus cidadãos; e, finalmente, os compromissos mútuos assumidos, que se refere à existência da possibilidade de pactuação de compromissos entre Estado e sociedade. Tais elementos determinam se as relações entre estados e cidadãos resultará em processos de democratização ou desdemocratização (Tilly, 2007).

A partir do proposto por Tilly sobre a qualidade da democracia, infere-se que, em contexto de retrocesso democrático, isto é, de onda no sentido da desdemocracia, um grupo restrito de cidadãos consegue expressar suas demandas ao Estado, ocorrendo, portanto, o fechamento dos canais à ampla participação social. Ademais, grupos sociais distintos tem chances diferentes de influir sobre as ações do Estado, a depender de seu alinhamento político. Nesse contexto também, os Estados tendem a desrespeitar as liberdades e direitos de seus cidadãos, reduz-se a possibilidade de pactuação de compromissos entre Estado e Sociedade. Esse movimento de retrocesso democrático, à luz da teoria de Tilly, foi bem definido abaixo por Bruna *et al.* (2022) e permite deduzir que o contexto de desdemocracia e o desmantelamento das políticas de participação social estão diretamente relacionados:

Consideramos um processo de desdemocratização a redução drástica do espaço de participação popular nas tomadas de decisão, a perda da densidade e de transparência da representação parlamentar, simultaneamente ao crescimento das manifestações de autoritarismo estatal (Bruna *et al.*, 2022, p.164).

Aplicando esse referencial teórico, Carvalho (2023) demonstrou a importância fundamental do ensino de História comprometido com o desenvolvimento de uma cultura política democrático para deter a onda de desdemocratização. Santos e Biroli (2023) no artigo “Escola sem partido e o processo de desdemocratização no Brasil”, identificaram como elementos utilizados por atores que defendem a Educação Sem Partido contra a “doutrinação” no ambiente escolar a censura de pautas e atores e a retração do compromisso estatal com agendas igualitárias, resultando em um processo de desdemocratização do ensino no país. Conny Roggband e Andrea Krizsán (2018), no artigo chamado “*Reversing gender policy*

progress: patterns of backsliding in central and eastern european new democracies”, demonstraram que, em vez do desmantelamento direto de políticas de igualdade de gênero, as dimensões centrais das políticas públicas desafiadas por processos de desmonte têm sido a implementação e a *accountability*, o que afeta a legitimidade e a eficácia das leis existentes, ferindo o princípio democrático e iniciando um processo de desdemocratização.

2.3 MUDANÇA E DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS EM CONTEXTOS DE DESDEMOCRACIA

Mudanças e transformações em iniciativas, programas, projetos e ações governamentais estão entre os principais temas de pesquisa em políticas públicas (Pierson, 1994; Mahoney Thelen, 2010; Bauer e Knill, 2014; Gomide, Sá e Silva, Leopoldi, 2023). Um dos tipos de mudanças analisados na literatura é o *policy dismantling* ou desmonte de políticas públicas, o qual remete a um tipo específico de mudança política caracterizada pela redução, diminuição, ou ainda, remoção de objetivos, instrumentos e capacidades administrativas (Bauer e Knill, 2014), enquanto estudos sobre desdemocracia e populismo de extrema direita também se intensificaram em tempos recentes (Gomide, Sá e Silva, Leopoldi, 2023).

Na ciência política, os estudos sobre declínio democrático se intensificaram em tempos recentes, a exemplo de Huntington (1993), que chamou atenção para as novas democracias que se consolidavam nos anos 1990 por meio de processos não lineares de democratização e redemocratização; e de Zakaria (1997), o primeiro a utilizar o termo “democracias iliberais” para descrever regimes eleitoralmente considerados democráticos que condiziam com governos iliberais, com a ausência de garantias constitucionais e liberdades individuais, em especial, para as minorias. Mais recentemente, estudiosos de diferentes campos de pesquisa passaram a estudar processos de declínio democráticos, o crescimento do iliberalismo e a ascensão de governos de extrema direita (Bermeo, 2016; Walderner, Lust, 2018; Levitsky, Ziblatt, 2018; Norris, Inglehart, 2019). Tratam-se de mudanças sutis, dentro do próprio regime, sem que alteração do democrático para o autoritário, mas com ações incrementais que restringem a competição, a participação e *accountability*, entendida como os constrangimentos observados pelos poderes constituídos (Gomide, Sá e Silva, 2023), representa uma erosão incremental das instituições, regras e normas resultantes das medidas impostas por governantes devidamente eleitos (Haggard e Kaufman (2021). Para Haggard e Kaufman (2021, p.28), as três principais

causas para este processo advêm da polarização social e política, da captura do Poder Executivo pelo líder com tendência autocráticas com apoio do Poder Legislativo às tentativas de concentração de poder; e do caráter incremental do próprio declínio democrático, que o torna de difícil identificação e combate.

Entre os tipos de mudanças analisadas pela literatura acadêmica, encontra-se o desmonte ou desmantelamento de políticas públicas (Bauer; Knill, 2014). A obra considerada como seminal nos estudos sobre desmantelamento de políticas é “*Dismantling the welfare state?*” de Pierson (1994), sobre a desmantelamento das políticas de bem-estar social nos governos de Thatcher e Reagan, marcados pelo conservadorismo político e austeridade fiscal. Apesar do título da obra se referir ao desmantelamento, o que Pierson (1994) realmente apresenta é uma explicação para a resiliência dos programas de bem-estar social nos referidos países.

Para ele, os opositores do Estado de bem-estar social só tiveram sucesso em suas tentativas de desmantelamento quando obtiveram sucesso em dividir os apoiadores das políticas, compensar os diretamente afetados ou esconder suas ações da opinião pública, sendo essencial para a resiliência destes programas o mecanismo de *path dependence*, que implica a noção de que uma vez instituída uma política, os custos de reversão desta crescem com o tempo devido a processos de retroalimentação, chamados de *policy feedback* (Gomide, Sá e Silva, 2023). E entre os fatores que tendem a criar dependência da trajetória estão os custos “afundados”, ou seja, os custos perdidos na construção da capacidade organizacional, recursos orçamentários e de pessoal para a implementação de uma política; e as expectativas adaptativas criadas, que corresponde a tendência de alguns atores a projetar o futuro com base no que aconteceu no passado, aumentando o custo da mudança, e, por fim, a existência de grupo de beneficiários da política, que certamente terão interesses na manutenção do status quo (Gomide, Sá e Silva, 2023).

A literatura seminal de Pierson (1994), que emergiu no contexto de reformas neoliberais com ajuste estrutural de redução do estado implantadas nos governos britânico e americano na década de 1980, representa a origem a partir da qual se desenvolveu ao menos duas vertentes teóricas sobre processos de mudança institucional: o desmantelamento de políticas, desenvolvida por autores como Bauer e Knill (2014), que apresenta ênfase na lógica orçamentária e de custos; e a mudança institucional gradual e transformativa, de Mahoney e Thelen (2010).

Os estudos de Bauer e Knill enfatizam que a formação de grupos de indivíduos que defendem a permanência de políticas impõe custos políticos aos atores que se propuserem a

extinguir tais políticas (Bauer et al, 2012; Bezerra et al, 2022). Tais custos de mudança levariam à adoção de estratégias como políticas de evitação da culpa ou de desresponsabilização dos agentes políticos (*blame avoidance*) (Bauer et al., 2012; Bezerra et al., 2022).

Os desdobramentos mais recentes da literatura do desmantelamento de políticas têm tanto avançado para além de políticas da área social e redistributivas, quanto sofisticado a compreensão de estratégias para evitar custos políticos, caracterizando circunstâncias que levam políticos a optar pelo desmantelamento de políticas (Bauer et al., 2012). Tais circunstâncias envolvem complexas avaliações dos custos e benefícios estimados pelos atores que promovem o desmantelamento e do caráter opcional ou forçado da medida, a fim de permitir a escolha política mais conveniente (Bezerra et al, 2022). As preferências dos atores políticos e seus cálculos de custos e benefícios, por definição inseridos em contextos dinâmicos e configurações institucionais específicas também são fatores que explicam as distintas estratégias de desmantelamento (Bezerra et al, 2022). Nesse sentido, a mensuração ou caracterização do desmonte não é algo trivial, haja vista tratar-se de fenômeno dinâmico e elusivo, e a depender da maneira de mensuração, do nível de abstração e do período, um mesmo fenômeno pode ser avaliado de formas diferentes, afetando tanto as análises extraídas quanto os resultados (Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023).

Na tentativa de superar tais desafios, Bauer e Knill (2014) optaram por trabalhar com a variação negativa da densidade e intensidade dos instrumentos da política pública em questão em determinado momento, em detrimento dos resultados e impactos, por considerar que estes são afetados por outros fatores intervenientes. A densidade se refere a quantidade de objetivos e instrumentos da política e avalia até que ponto uma determinada área ou setor recebe ações governamentais (Gomide, Sá e Silva, 2023). Por sua vez, a intensidade diz respeito à qualidade dos instrumentos, referindo-se ao nível e escopo das intervenções (Gomide, Sá e Silva, 2023).

Como indicadores para avaliação da densidade de mudanças, os autores sugerem o número de objetivos e o número de instrumentos empregados, enquanto para medir a intensidade, a identificação de duas dimensões de mudanças, a saber: a substancial, por meio do nível e alcance da intervenção governamental; e a formal, que considera os fatores que afetam a probabilidade de que os requisitos sejam alcançados (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023). Nesse contexto, se torna importante considerar recursos financeiros, de pessoal, e organizacionais como as capacidades responsáveis pela implementação de instrumentos. O tipo de política importa quando se investiga a distribuição de custos e benefícios, se dispersos ou concentrados (Gomide, Sá e Silva, 2023).

Em resumo, sob essa vertente, os políticos podem se interessar pelo desmonte em duas

circunstâncias: a primeira, quando se avalia que os benefícios políticos superam os custos, porque os benefícios são concentrados em atores críticos e com custos dispersos ou concentrados para seus opositores; ou, em segundo, quando se avalia que os custos excedem os benefícios, fazendo com que políticos tenham forte interesse na busca por estratégias que reduzam esses custos. Essa abordagem apresenta elevada complexidade na tentativa de mensuração negativa e privilegia viés quantitativista. Ademais, não explica o porquê, uma vez que o governo escolheu arcar com os elevados custos políticos das medidas de enfraquecimento na participação social impostas, não deu tratamento homogêneo a todas as instâncias participativas, eliminando algumas, mas também deixando outras algumas instâncias se desmantelarem no tempo, e ainda ter mantido outras em funcionamento a depender da área de política pública.

Alguns autores como Mahoney e Thelen trouxeram uma proposta teórica distinta sobre mudança institucional, chamada de mudança institucional gradual transformativa. Enquanto mecanismos de *path dependence* e *policy feedback* explicam a resiliência de políticas diante de mudanças operadas por fatores exógeno, estes autores se propuseram a estudar padrões de mudança endógenas, que se dão de forma incremental (Mahoney e Thelen, 2010). Três fatores explicam os tipos de mudança endógenas para os autores são os seguintes: o contexto político, que está ligado à distribuição de poder, haja ista que a mudança de uma política depende do poder de veto dos opositores à mudança; as características da política, relacionada ao grau de discricionariedade na interpretação das normas ou da implementação; e, finalmente, os atores dominantes, que são os agentes da mudança (Gomide e Sá e Silva, 2023).

Os autores Gomide e Sá e Silva (2023), no artigo “Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações”, a partir de ampla análise de mudança institucional, que inclui a reflexão sobre *path dependence*, teoria do desmantelamento de políticas e mudança gradual transformativa, concluem que as políticas mais suscetíveis ao desmonte seriam aquelas em estariam presentes oito características, a saber:

- que não contam com atores ou coalizões de apoio com poderes de veto às mudanças;
- cujo ator dominante rejeite a política existente (por motivos materiais e ideológicos) e avalie que os benefícios do desmonte superam os custos (incluindo os custos eleitorais);
- que apresentem custos concentrados e benefícios dispersos ou custos e benefícios dispersos, de maneira que os grupos beneficiados não percebam diretamente os benefícios concretos das políticas, dificultando a ação coletiva ou a formação de coalizões de oposição;
- que têm baixos custos enterrados na construção de capacidade administrativa para implementação (organizações, infraestrutura física e capital humano incipientes ou inexistentes);
- que têm baixos efeitos de complementaridade, rede ou conexões com outras políticas;

- cujos custos de reversão de expectativas adaptativas são baixos;
- que não se enraizaram política e institucionalmente, com baixos impactos na remodelação das instituições governamentais, nos interesses dos atores políticos e econômicos organizados (grupos-chave) e na base eleitoral dos políticos; e
- cujos aspectos essenciais não estão institucionalizados” (Gomide, Sá Silva, 2023, p. 16).

Portanto, os mecanismos de *path dependence e policy feedback* pode dar pistas sobre características de políticas que as tornam mais ou menos suscetível ao desmantelamento, por meio dos custos afundados e das expectativas adaptativas dos atores, enquanto para mudança gradual transformativa importam as características institucionais da política, que corresponde ao grau de discricionariedade na interpretação ou implementação, o poder de veto dos opositores à mudança, as preferências do autor da mudança. Ademais, o tipo de política também importa em razão da distribuição de custos e benefícios, e da condição se são concentrados ou dispersos. Cumpre mencionar que as configurações de atores e instituições e de como suas relações variam entre diferentes políticas fazem com que as condições para o desmantelamento também variem (Gomide, Sá e Silva, 2023).

Seguindo a lógica destes autores (Gomide, Sá e Silva, 2023), as políticas mais resilientes seriam as contam com atores ou coalizões de apoio com poder de veto às mudanças; em que o ator dominante apoie a política existente por motivos materiais e ideológicos, ou que avalie que os benefícios do desmonte não superam os custos; que sejam políticas que apresentem custos difusos e benefícios concentrados, de maneira que os grupos prejudicados percebam diretamente os benefícios negados, facilitando sua ação coletiva e a formação de coalizões de oposição; que apresentem altos custos “afundados” na construção de capacidade administrativa para implementação, em razão de organizações, infraestrutura física e capital humano bem estabelecidos e estruturados; que possuam efeitos de complementaridade, redes e conexões com outras políticas; com elevados custos de reversão de expectativas adaptativas; enraizamento político e institucional; com elevado impacto na remodelação das instituições governamentais, interesses dos atores políticos e econômicos organizados e na base eleitoral dos políticos; e, por fim, que sejam institucionalizadas em forma de lei ou garantia constitucional.

2.4 OPRESSÃO, RESISTÊNCIA E RESILIÊNCIA

Segundo Gomide e Sá Silva (2023), quando se olha a fundo o aparato estatal brasileiro

durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro, o nível e a natureza do desmonte de políticas públicas ocorrido no governo federal os diferencia dos processos de mudança democrática pós-eleitoral que ocorrem após a substituição do partido anteriormente no poder. Seguindo ao apelo de Bauer, Peter e Pierre (2021) sobre a necessidade de uma análise mais aprofundada da relação entre líderes populistas e o serviço de seus Estados, esses autores buscam responder quais os mecanismos envolvidos no desmonte de políticas públicas em contextos de retrocesso democrático no Brasil. E o resultado de suas pesquisas aponta que “populistas iliberais”, ou seja, líderes conservadores e autoritários de extrema direita podem adotar um ataque direto e deliberado aos recursos e instituições que sustentam as políticas públicas e o Estado como um todo (Sá Silva, 2023).

A construção de políticas quanto o seu desmonte podem ocorrer em contextos políticos democráticos ou autoritários. No entanto, a literatura de desmonte de políticas se estabeleceu antes que os populistas iliberais se tornassem tendência na política mundial. A partir de 2012, surge os processos de desmonte de políticas sociais iniciados com a crise de 2008, e muitos estudos partem dos conceitos de desmonte de Paul Pierson (1994), dos anos 1990 e inclui a possibilidade de que o desmonte possa ser realizado por meio da manipulação das capacidades de implementação de políticas públicas (Sá Silva, 2023).

Mais recentemente, nos estudos sobre este tema, passou-se a considerar que o intuito de maximização de benefícios, cujos objetivos finais seja garantir a reeleição não seja capaz de deliberada e conscientemente justificar medida potencialmente tão impopular como o desmonte de políticas públicas por parte de políticos racionais. Bauer e Becker (2020) argumentam que quando um líder populista detém uma visão negativa em relação ao Estado e isso coincide com uma ordem administrativa frágil, o desmonte surge como consequência.

Nesse sentido, Sá Silva (2023) afirma que, embora o Brasil tenha uma trajetória de consolidação de suas capacidades estatais nas últimas décadas, o processo de desmontes promovido no governo Bolsonaro envolve um ativo enfraquecimento das mesmas. A narrativa conservadora construída a respeito do serviço público apresenta a burocracia como produzindo pouco, ganhando demasiadamente e resistindo a mudanças. Ademais, argumenta que no Brasil, além de este governante ter uma visão negativa do Estado, operacionalizada por meio de reformas neoliberais que visam efetivamente reduzir o tamanho da máquina pública, ele promove o desmantelamento das políticas federais por meios autoritários. A supressão de direitos é comandada por líder colocado no poder por mecanismos eleitorais de democracia representativa.

Outros autores também corroboram com este argumento e relatam que medidas de

natureza extintiva, restritiva ou de anulação do papel de instituições, isto é, de desmonte de políticas públicas têm sido acompanhadas por práticas de assédio institucional por parte de seus dirigentes políticos (Cardoso Júnior, 2022). Segundo Lotta *et al.* (2022), nos países e momentos históricos de desdemocracia, é possível identificar ações de opressão e contestação da administração burocrática, violação de direitos e garantias constitucionais, discurso políticos anti-intelectualismo, crítica ao conhecimento técnico-científico, ataques e repúdios à noção de bem público e concepções inclusivas e progressistas, bem como a retirada de grau da possibilidade de decisão democrática, e a estigmatização e rotulagem de atores críticos ao governo.

Discursos públicos na política, são reveladores das opções e orientação valorativas, e servem como marcadores de atos e histórias de cada período governativo (Cardoso Júnior, 2022). O assédio institucional como método de governo apresenta coerência entre o que dirigentes políticos dizem e praticam, possuindo consequências institucionais. Cardoso Júnior. (2022) conceitua assédio institucional de natureza organizacional da seguinte maneira:

[...] um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizados ou emanado, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores cuja finalidade primeira é colocar em xeque a própria instituição. Esta prática também implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípua (Cardoso Júnior, 2002, p. 121).

Este contexto de autoritarismo, opressão e, por sua vez, de resistência são temas tratados de maneira periférica nos estudos organizacionais, associada às abordagens interpretativistas e crítica, uma vez que despertam desconforto no *mainstream* das teorias funcionalistas, relacionado com perspectivas gerencialistas (Paula; Maranhão, 2009). Na abordagem crítica, a esses temas é atribuída grande importância, mas não há uma visão única, com teóricos críticos e pós estruturalistas apresentando diferentes visões, muitas vezes até mesmo opostas sobre o fenômeno. Discutindo a abordagem crítica nacional para a questão da opressão e resistência nos estudos organizacionais, De Paula e Maranhão (2009) reforçam como tese central que a opressão é um fenômeno coletivo, portanto quando se busca um projeto emancipatório mais amplo, a resistência também precisa ser entendida como uma ação coletiva.

No campo dos estudos organizacionais, as vertentes funcionalistas e crítica possuem visões opostas sobre resistência. A interpretação funcionalista adota uma orientação gerencialista, que aceita como legítima a autoridade formal e funcional, interpretando o próprio

poder como resistência, identificando-o como ações que estão fora das estruturas oficiais e ameaçam os objetivos organizacionais. A interpretação crítica, derivada dos trabalhos de Marx e Weber, questiona os processos através dos quais o poder é legitimado na forma de estruturas organizacionais, interpretando poder como dominação. Nesse sentido, as ações que confrontam o poder estabelecido seriam a resistência. Na vertente crítica, o poder cria barreiras para dificultar a participação plena dos trabalhadores ou cidadãos no processo decisório, ou é utilizado para evitar o conflito, utilizando-se para tanto a vigilância, o controle técnico, por meio de máquinas e tecnologias de informação, e o controle burocrático, exercido pelas regras (Paula; Maranhão, 2009).

Estudando o processo histórico de séculos de opressão sobre os povos originários nos Estados Unidos à luz da teoria crítica Paulo Freiriana, Burnette e Fligley (2017) afirmaram que a opressão afetou seriamente os povos originários, mas tal processo proporcionou oportunidade de desenvolver habilidades engenhosas para resistir e transcender à opressão, aguçando a resiliência. É seguindo esta lógica, que este trabalho também relaciona os conceitos de opressão, resistência e resiliência.

O conceito de resiliência tem origem na física, mas também tendo sido empregado em outros campos do saber, e remete à capacidade de um sistema de retornar, após um choque externo, ao estado de funcionamento anterior, sem modificações qualitativas sua estrutura (Almeida, 2020). Nas ciências sociais, embora exista a preocupação com a adaptação das instituições frente a importantes acontecimentos, há uma compreensão ampla e extensa sobre o processo de mudança institucional e as distintas dimensões envolvidas, resultantes de processos socioinstitucionais bastante amplos (Almeida, 2020).

Com vistas a viabilizar o uso do conceito para o contexto dos estudos das instituições participativas, Almeida (2020) propôs estabelecer uma ponte entre o conceito de resiliência e estudos da ciência política e sociologia organizacional sobre mudança institucional. Ademais, a autora propõe adoção de uma abordagem relacional para pensar a institucionalização dos movimentos sociais no Estado, a fim de garantir um conceito de resiliência no qual manutenção e adaptação criativa dos atores estejam entrelaçadas (Almeida, 2020).

2.5 A RESILIÊNCIA DE CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Assim como Pierson (1994) discutiu sobre as características que trouxeram resiliência

às políticas de bem-estar social ao discutir sobre o desmantelamento em seu ensaio seminal, Gomide e Sá Silva (2023) trouxeram oito características que tornam políticas mais suscetível ao desmonte de políticas, como já visto acima. Cabe a reflexão de que se essas características tornam as políticas mais suscetíveis aos desmonte, por sua vez, também as tornam menos resilientes.

Nesse sentido, a fim de compreender as respostas e reações da participação social em instâncias participativas, especificamente em conselhos de políticas públicas, em contexto de desdemocracia, Almeida (2020) desenvolveu um conceito de resiliência institucional entendida como o esforço e a ação intencional dos atores para manterem as instituições participativas como espaço de atuação, influência e deliberação da sociedade civil sobre os rumos da política, em que os atores envolvidos não só zelem pela preservação, mas também defendam explicitamente a instituição, por meio da adaptação e ação criativa, seja por improvisação ou pela criação de novas regras e dinâmicas. Por sua vez, as instituições participativas não resilientes são, portanto, aquelas em que as atividades são interrompidas ou permanecem apenas formalmente, porém com mudanças profundas nos seus objetivos, deixando de serem priorizadas pelos atores relevantes e de fazerem valer suas práticas, ou com desvio dos problemas para os quais foram criadas (Almeida, 2020).

De acordo com este conceito, o esforço dos atores da sociedade civil não seria para mudar, mas para manter as instituições participativas como espaço de atuação, influência e deliberação sobre os rumos da política, assim como para inovar e produzir adaptação frente a novo contexto adverso. Almeida (2020) afirma não se tratar de mero revezamento na coalizão governamental, mas de período de transformação de parâmetros sociais e institucionais que poderão obter reverberação por longo período (Collier; Collier, 2002). Para construir este conceito de resiliência, Almeida (2020) partiu da combinação de quatro literaturas: estudos sociológicos sobre o tema da resiliência, mudança institucional, participação institucional e análises mais recentes sobre a interação entre movimentos sociais e Estado.

Almeida (2020) afirma que a prática concreta dos atores e a resiliência das instituições participativas só podem ser compreendidas de maneira situada, levando-se em conta, para tanto, três fatores: o primeiro, a partir da conjugação das estruturas relacionais dos subsistemas, no que se refere às comunidades, redes de políticas e arranjos institucionais de determinada políticas e do regime político, que condiz com as relações entre os atores sociais e políticos sob a liderança de uma coalizão governante; o segundo, o desenho institucional e, em terceiro, as características de determinado setor de políticas públicas sob análise. Os três fatores que definem o recorte de resiliência abordado por Almeida (2020) estão, em essência, abarcados

nas características elencadas por Gomide e Silva Sá (2023) que tornam as políticas mais suscetíveis ao desmonte.

Partindo do referencial teórico sobre resiliência, e analisando as medidas do Governo Bolsonaro contra os colegiados nacionais, Bezerra *et al.* (2022) propuseram modelo com sutil modificação, porém com grande convergência ao proposto por Almeida (2020). Para eles, o conjunto de medidas contra os conselhos e os efeitos por elas produzidos variam em função de dois fatores: em primeiro, a pauta ou preferência do governo em relação a determinada área da política, cujos atores da sociedade civil ocupam os conselhos como parte de suas estratégias de institucionalização e defesa destas pautas (Bezerra *et al.* (2024); e, em segundo, a resiliência dos conselhos (Bezerra *et al.*, 2022), aqui dimensionada pelo desenho institucional mais forte ou fraco e, por fim, pela centralidade que o conselho assume para a comunidade política em que se insere.

Embora Bezerra *et al.* (2024) não tenha desenvolvido ferramental teórico para análise da comunidade política neste texto, este conceito pode reportar-se diretamente às estruturas relacionais dos subsistemas de política de Almeida (2020). E para melhor análise dos *stakeholders* e movimentos sociais nas políticas públicas, pensar sobre essas estruturas ajude no entendimento da centralidade que o conselho assume para a comunidade política, o que vai ser discutido na subseção seguinte.

No que concerne às preferências ou pautas do governo relativas à determinada área de políticas pública, deduz-se correspondência ao terceiro fator trazido por Almeida para a construção do conceito de resiliência, que denominou de “características do setor de políticas públicas” (Almeida, 2020, p. 02). Embora a autora não tenha chegado a desenvolver discussão sobre este fator, ela sugere a consideração dos seguintes aspectos: orçamento, estrutura burocrática e estatal e a natureza da política. O **Quadro 01**, na página seguinte, revela as semelhanças entre os construtos teóricos de Almeida (2020) e Bezerra *et al.* (2022, 2024).

Percebe-se, portanto, grande correspondência entre os modelos de Almeida (2020) e Bezerra *et al.* (2022), sendo que a vantagem deste último, se dá pelo ferramental teórico desenvolvido pelos autores, permitindo a identificação e enquadramento da instituição no modelo teórico sobre resiliência. Deste modo, este trabalho adotará o conceito amplo de resiliência de Almeida, que inclui três fatores- área de política pública, desenho institucional e centralidade da instituição participativa na comunidade política em que se insere-, bem como aproveitará o ferramental teórico desenvolvido por Bezerra *et al.* (2022) para instrumentalizar análise destas categorias com vistas à identificação e ao enquadramento de conselhos de políticas públicas.

Quadro 01 - Fatores definidores da Resiliência para Almeida (2020) e Bezerra *et al.* (2022)

Almeida (2020)			Bezerra <i>et al.</i> (2022, 2024)		
Fatores definidores da Resiliência			Fatores definidores das medidas e dos efeitos de desinstitucionalização das instituições participativas		
			Fatores definidores da Resiliência		Pauta e/ou preferência do governo em relação à área de política pública
Estruturas relacionais dos subsistemas de política	Desenho institucional	Setor da política pública	Centralidade do Conselho para a comunidade política	Desenho institucional	

Fonte: a Autora (2025).

A tríade de fatores usadas por Almeida (2020) e Bezerra *et al.* (2023) para falar de resiliência, condizem, em essência, com três dos oito fatores que levam ao desmantelamento de políticas elencados por Gomide e Sá Silva (2023), porém de maneira oposta, considerando o espectro de resultados com dois polos opostos: resiliência e desmantelamento. Os três fatores descritos por Gomides e Sá Silva (2023) sobre desmantelamento estão descritos abaixo:

- “o ator dominante rejeite a política existente por motivos materiais e ideológicos”
- “sem enraizamento político e institucional, com baixo impacto na remodelação da instituições governamentais, interesses dos atores políticos e econômicos organizados e na base eleitoral dos políticos”; e, por fim,
- “aspectos essenciais sem institucionalização em forma de lei ou garantia constitucional”.

Bezerra *et al.* (2022) se propuseram a superar duas lacunas na literatura: os diagnósticos gerais imprecisos ou incorretos sobre as falências das instituições participativas, e a desconexão dos diagnósticos empiricamente informados, com as proposições teóricas

consolidadas sobre a mudança de políticas no sentido de sua retração (Bezerra et al, 2022). Quanto à primeira lacuna, a literatura até então foi incapaz de explicar a variação dos resultados das decisões de desmonte das instâncias participativas durante o governo Bolsonaro, apresentando diagnósticos gerais de fracasso do modelo da participação no Brasil (Bezerra *et al.*, 2022). Quanto à segunda lacuna, Bezerra *et al.* (2022) testemunhavam que faltava articulação entre a literatura que pensa a institucionalização da participação e o conjunto de proposições teóricas sobre formas, circunstâncias e graus de mudança institucional de políticas. Assim, os diagnósticos das estratégias das instituições participativas frente em reação às ações do governo Bolsonaro exigiam a criação de novas categorias para dar conta das inovações em termos de mudanças institucionais (Bezerra *et al.*, 2022).

Ademais, o acumulado de estudos sobre instâncias participativas, seja caracterizando a falência e limitada efetividade do sistema participativo, ou demonstrando problemas da participação institucionalizada, mais uma vez, não ajudavam a explicar a variação dos efeitos da desinstitucionalização ou desmantelamento das instâncias participativas em determinado governo, e desconsideravam tanto a seletividade política das ações de desinstitucionalização promovidas por este governo, quanto as ações e estratégias de atores que disputavam, de maneira defensiva ou ofensiva, o futuro das instâncias de participação (Bezerra et al, 2022).

Quanto à variável do setor da política pública do conceito de resiliência de Almeida (2020), que corresponde à variável referente às preferências do governo em relação à área de política pública em Bezerra *et al.* (2024), os conselhos de políticas públicas mais fortemente afetados em seu funcionamento por medidas de desmonte estão relacionados a áreas de políticas públicas em que as agendas defendidas nos colegiados se apresentavam de forma contrária à agenda política adotada pelo governo, os quais, por sua vez, também tenderam a demonstrar menor resiliência (Bezerra *et al.*, 2022).

Analisando uma amostra de 103 conselhos com participação social, acompanhados durante o governo Bolsonaro, Bezerra *et al.* (2024), perceberam que áreas como políticas ambientais, políticas sociais e de garantia dos direitos humanos, cujo governo mostrava menor prioridade ou interesse, sofreram maior incidência de medidas de anulação e desmonte das instâncias participativas, chamado por estes estudiosos de “desinstitucionalização”, se comparado a outras instituições participativas como as da área de políticas econômicas. Assim, a estratégia do governo em relação às instituições participativas é política e doutrinária, variando conforme a área de política pública considerada (Bezerra *et al.* ,2022, 2024).

No que se trata do fator da resiliência referente à inserção dos conselhos de políticas públicas nas respectivas comunidades de políticas, Almeida (2020) adota o que Abers, Silva e

Tatagiba (2018) chamam de “estruturas relacionais”, abrangendo o regime formado pelos atores, interesses e arranjos institucionais estruturados em torno de determinada coalizão governante e os subsistemas específicos de políticas públicas que envolvem comunidades de políticas, redes, arranjos institucionais em um determinado campo de política pública. Em correspondência ao conceito de comunidade política assumido por Bezerra *et al.* (2022), e aplicado neste estudo, remete à acepção clássica do termo, entendido como um conjunto limitado e relativamente estável de membros que interagem intensamente entre si e compartilham os mesmos valores e visão sobre quais deveriam ser os resultados de sua política setorial.

Assim, diante de mudanças em direção ao desmonte de políticas de participação, é preciso compreender o lugar mais ou menos central ocupado pelas instituições participativas nas estratégias de ação de suas comunidades políticas, uma vez que estas também podem mobilizar repertórios e recursos, contenciosos ou não, que representam oportunidades políticas para a defesa de agendas, o que torna o processo de desinstitucionalização menos previsível e linear (Almeida, 2020; Abers, Rossi e von Bülow, 2021).

A expectativa é a de que exista uma maior disputa em torno do conselho, aumento de sua resiliência e a manutenção de suas atividades, quando a sociedade civil atribui centralidade ao papel dessa instância participativa. Por sua vez, espera-se um esvaziamento ou inatividade da instituição participativa, com diminuição de sua resiliência face a um ambiente politicamente hostil, quando o conselho não é visto como espaço relevante de disputa. Para se determinar se um conselho é ou não central para a comunidade é indispensável observar a disposição dos atores para agir defensivamente antes as medidas de desinstitucionalização, identificando se, na trajetória de institucionalização socioestatal da política, o conselho importa para os interesses e pautas dos atores da comunidade e se este ocupa lugar nas estratégias para fazer frente às contingências da política e às estratégias dos demais grupos (Bezerra *et al.*, 2022).

No que concerne ao fator do desenho institucional das instâncias participativas para apreensão do sentido de resiliência, este tem sido massivamente apontado como fator central para a compreensão da sua força institucional, grau ou nível de institucionalização e de efetividade das instituições participativas nos resultados das políticas públicas, aqui trabalhado em função da hierarquia normativa dos dispositivos que criam os colegiados e definem suas características. A relevância desse fator se deve ao fato de ele determinar o grau de estabilidade da instituição participativa e garantia de sua continuidade, uma vez criada a instituição. Desta feita, os colegiados previstos em lei, com atribuições bem definidas e com gestão de recursos orçamentários referem-se a exemplos de instituições participativas com desenho institucional

forte. Por sua vez, colegiados previstos apenas em decretos e sem atribuições bem definidas (ou ainda definidas somente em normas infralegais) dizem respeito a exemplos de colegiados com desenho institucional fraco atribuições (Bezerra *et al.*, 2022, 2024).

Esses normativos também aportam informações sobre o desenho institucionais das instituições participativas que afetam a resiliência, como as seguintes: o caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos (Morais, Silva e Frota, 2021); a presença ou não de designação orçamentária específica; a existência ou não de equipe de apoio técnico com funcionário exclusivos lotados nos conselhos para apoiar o trabalho dos conselheiros (Avelino, Alencar e Costa, 2017); o grau de autonomia financeira e administrativa (Almeida, 2020); a presença de especificação institucional ou definição de prerrogativas claras quanto à sua autoridade e raio de incidência sobre as políticas e da previsão de sanções em caso de descumprimento (Gurza Lavalle, Guicheney, Vello, 2021); o caráter da presidência, se eleita ou nomeada, da paridade ou sub-representação da sociedade civil, e, por fim, das regras que permitem o controle da pauta (Almeida, 2020).

A partir dos fatores sobre a inserção do conselho na comunidade política e o desenho institucional, inserção na comunidade de política e desenho institucional, Bezerra et al (2022) propõem uma tipologia, disponível no **Quadro 02**, abaixo, a serem aplicadas para o enquadramento dos conselhos de políticas públicas como recurso heurístico construído a partir da teoria e resultado de exercício analítico de relações lógicas. No entanto, os autores advertem que diante do proposto não se esgota as possibilidades empíricas que explicam em cada caso a vulnerabilidade ou resiliência ante as medidas de desinstitucionalização pelas quais passaram os colegiados nacionais, nem pretende exaurir os mecanismos que podem atuar para produzir variações outras com maiores nuances quanto aos efeitos dessas medidas. Outra ressalva realizadas pelos autores é a de que tanto o desenho institucional, quanto a inserção nas comunidades de política são multidimensionais, porém na tipologia, se considera apenas o aspecto mais formal do primeiro fator, pela hierarquia dos atos normativos, se foram criados/alterados por atos legais ou infralegais; assim como o aspecto mais agêntico do segundo fator, sintetizado pela centralidade dos conselhos na respectiva comunidade política, se de alta ou baixa inserção na comunidade da política (Bezerra *et al.* , 2022).

A partir os dois fatores supramencionados produzem uma combinação de possibilidades de resiliência e não resiliência de quatro tipos, que são os seguintes, a saber: vulnerável; resiliente, frágil inserido e formal inerte. A categoria “vulnerável” corresponde a conjugação de um desenho institucional fraco e da baixa inserção na comunidade política e espera-se que neste tipo se encontrem os conselhos revogados ou que permaneceram inativos

no período analisado, assumindo-se que exista pouca disputa em torno das atribuições e funções do conselho, ou ainda que a disputa de interesses ocorra em outro lócus (Bezerra *et al.*, 2022).

A categoria “resiliente” refere-se à desenho institucional forte e de alta inserção na comunidade de política, gerando a expectativa de reunir conselhos que não foram afetados por medidas de desinstitucionalização, permanecendo em funcionamento, sem qualquer alteração legal (Bezerra *et al.*, 2022). A categoria “frágil inserido” condiz com um desenho institucional fraco, conjugado com alta inserção na comunidade de política, levantando a expectativa de que tais conselhos estejam ativos, mesmo tendo sofrido alterações e de que a comunidade continua a disputar o conselho, mesmo que para o questionamento da legitimidade das alterações na sua composição e funcionamento (Bezerra *et al.*, 2022).

Por fim, a categoria “formal inerte”, corresponde a conjugação de um desenho institucional forte e de baixa inserção em comunidade de política, em que os conselhos estão previstos em lei, mas inexistente ou é inexpressiva a sua comunidade de política, deslocando-se para outras arenas de incidência na respectiva política, como, por exemplo a ocupação de cargos na pasta do setor, levando à expectativa de que tais conselhos permaneçam inativos, mesmo no caso de eventualmente sofrerem alteração (Bezerra *et al.*, 2022).

Quadro 02 - Tipologia das Resiliências das Instituições Participativas

		BAIXA INSERÇÃO NA COMUNIDADE	ALTA INSERÇÃO NA COMUNIDADE
DESENHO FRACO	INSTITUCIONAL	Vulnerável	Frágil Inserido
DESENHO FORTE	INSTITUCIONAL	Formal Inerte	Resiliente

Fonte: Bezerra *et al.* (2022).

As categorias de análise levantadas em cada um dos três fatores que determinam a resiliência de conselhos - a inserção nas comunidades, redes de políticas e arranjos institucionais em determinadas políticas públicas e do regime político; o desenho institucional e as preferências governamentais frente ao setor de políticas públicas em análise - permitirão a avaliação da peculiaridade de cada conselho, sua capacidade maior ou menor de se manter diante de um contexto adverso à participação social, de responder de maneira resiliente às medidas de desinstitucionalização das instâncias participativas, gerando efeitos sobre o

desempenho da política pública.

Bezerra et al (2022) acreditam que as medidas adotadas no governo Bolsonaro correspondem uma modalidade específica de mudança institucional que decorre de grandes alterações na coalizão governante, introduzindo, por sua vez, acentuadas mudanças quanto às prioridades e orientação das políticas; e que a literatura centrada na mudança institucional e seus mecanismos endógenos e incrementais apresentariam limitações para a compreensão de aspectos relevantes de mudanças de política (*policy change*) aplicadas a este caso. Estes autores afirmam que mecanismos de mudança incremental endógena, como também o conhecimento que aportam sobre os tipos de agentes que a promovem, seriam pouco informativos para apontar os fatores que explicam a maior ou menor resiliência das instituições participativas de políticas de um mesmo tipo frente à contextos adversos, em que a decisão de as desmantelar foi adotada e implementada.

Este estudo não concorda com tal posicionamento, e propõe, ao contrário, a aproximação dos dois arcabouços, haja vista que enquanto estrutura teórica da resiliência apresenta aspectos macroestruturais como o desenho institucional e inserção da área de política públicas, o aporte sobre mudança gradual e transformativa permite entender a dinâmica interna de mudança, realizando análise qualitativa, detalhada de aspectos microestruturais, demonstrando as tendências no comportamento dos atores envolvidos, as disputas de poder entre grupos inseridos em determinadas instituições participativas, e permitindo percepção mais aproximada sobre os efeitos das medidas de restrição impostas em contexto adverso à democracia, e das estratégias de resiliência em defesa das instituições participativas.

2.5.1 Estruturas relacionais de subsistemas de política

Como visto acima, nesta pesquisa, a comunidade política de Bezerra *et al.* (2024) remete às estruturas relacionais dos subsistemas de política de Almeida (2020). Tais estruturas podem ajudar no entendimento da centralidade que o conselho assume para a respectiva comunidade política, compostas por *stakeholders*, inclusive movimentos sociais.

De acordo com Abers, Silva e Tatagiba (2018) estão inseridos em relações de interdependência com diversos atores e instituições com quem interagem rotineiramente, constituindo o que denominamos de estruturas relacionais, que se organizam de duas formas: regimes e subsistemas. Os regimes “são compostos pelas estruturas das relações entre atores politicamente relevantes da sociedade e do Estado e destes com arranjos institucionais, regras e ideias instituídos pelos conflitos políticos e por políticas públicas do passado, e são liderados

por coalizões governantes” (Abers, Silva e Tatagiba, 2018). Dito de outra maneira, trata-se da configuração das relações entre atores politicamente relevantes, a qual condiciona o acesso às discussões e decisões governamentais.

Os subsistemas referem-se às configurações de poder específicas a cada setor de política, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso a estes setores e influência sobre eles. Além disso, os subsistemas apresentam dinâmica que independe do regime vigente e conseguem captar as variações no interior do regime em razão das configurações de poder específicas (Abers, Silva, Tatagiba, 2018).

Em função de seu posicionamento nas relações de poder entre regimes e subsistemas, os atores políticos, entre os quais se situam os movimentos sociais, adquirem acesso diferenciado aos recursos materiais e simbólicos que circulam nessas estruturas, que tanto influenciam, quanto diferenciam a capacidade de acessar e influenciar a política pública. Essa capacidade de agência dos atores é inerente criativa, situada e relacional, fazendo que os atores produzam e reproduzam estruturas relacionais que, simultaneamente, agem sobre eles (Abers, Silva, Tatagiba, 2018).

Então, de acordo com Abers, Silva e Tatagiba (2018), a agência, neste sentido, é a capacidade de produzir efeitos sobre a realidade, por meio de vínculos entre os atores, que não são inertes, deterministas, mas representam redes sociais, pré construídas e mutáveis, ao mesmo tempo. Ademais, essa capacidade de produzir efeitos é afetada pela localização dos atores nas estruturas relacionais que se insere, os quais agem a partir de condições produzidas e instituídas por ações passadas.

2.6. MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL E TRANSFORMATIVA

Conflitos e mudanças são intrínsecas às instituições, uma vez que sua criação e funcionamento necessariamente implicam certa distribuição de poder que fortalece determinados atores e enfraquece outros (Mahoney; Thelen, 2010). Assim as instituições são dinâmicas, e seus papéis podem sofrer alterações na trajetória das políticas, devido aos processos que envolvem lutas pelo poder, internamente ou no entorno, podendo passar por mudanças que afetem suas condições de concretizar os objetivos que inspiraram sua criação, seja na direção de reforçá-los, orientá-los ou mesmo torná-los sem efetividade (Martinelli, Almeida, Coelho, 2022).

O modelo da Mudança Institucional Gradual e Transformativa surgiu a partir da

convicção de que as vertentes do neoinstitucionalismo - escolha racional, sociológica ou histórica - não ajudavam na obtenção de explicações para as circunstâncias de mudanças, pois privilegiam a perspectiva do continuísmo e da reprodução de práticas nas instituições. O neoinstitucionalismo serve de ferramenta para explicar a reprodução das instituições, falhando ao subestimar a importância dos processos de mudança desencadeados pela força da agência (Vieira, Gomes, 2014).

Nesse sentido, as três variedades de neoinstitucionalismo fornecem respostas sobre o que sustentam as instituições ao longo do tempo, assim como relatos de choque exógenos provocando mudanças institucionais, carecendo de modelo geral de mudanças que possa compreender fontes de mudanças tanto exógenas quanto endógenas (Mahoney e Thelen, 2010). Nesse esforço, os autores Mahoney e Thelen (2010) explicam que a mudança institucional ocorre muitas vezes quando os problemas de interpretação e aplicação das regras abrem espaço para atores envolvidos implementarem as regras existentes de forma nova. Deste modo, as mudanças graduais e transformativas tendem a se manifestar a partir das lacunas existentes entre as regras e suas interpretações, ou ainda, entre as regras e suas diferentes aplicações (Duarte, 2019).

Isto se dá porque em contextos com regras formalizadas, existe espaço para a manifestação da ambiguidade na sua interpretação por parte dos autores, abrindo-se brechas para que estes mudem seus interesses, percepções e preferências, podendo resultar em questionamentos quanto à continuidade das instituições (Mahoney; Thelen, 2010). As mudanças podem envolver a criação de novas regras, ou implicar extensões criativas de regras para a nova realidade (Mahoney; Thelen, 2010).

Nessa abordagem, as instituições estão preocupadas com as tensões, porque resultam em considerações sobre recursos, possuindo invariavelmente consequências distributivas (Mahoney; Thelen, 2010). Na gênese do processo de mudanças, estão atores com diferentes dotações de recursos, normalmente motivados a perseguir a criação de diferentes tipos de instituições (Mahoney; Thelen, 2010). Assim, as instituições resultam de mudanças que refletem muitas vezes as contribuições relativas, muitas vezes conflituosas, desses atores com motivações distintas, podendo até mesmo não refletir os objetivos de nenhum grupo envolvido (Mahoney; Thelen, 2010).

Desta feita, não há nada de automático ou de autorreprodução sobre arranjos institucionais. O que existe são instituições que representam compromissos ou acordos relativamente duráveis, embora contestáveis com base em dinâmicas de coligação, sempre vulneráveis a mudanças (Mahoney; Thelen, 2010). A mudança e a estabilidade estão de fato

ligadas em âmbito institucional, pois aqueles que se beneficiam dos acordos existentes podem ter uma preferência objetiva por continuidade, porém para conseguir este objetivo será necessário mobilização contínua de apoio político para resolver ambiguidades a seu favor (Mahoney; Thelen, 2010). O próprio funcionamento esperado das instituições muitas vezes gera pressões para mudar, quando os efeitos distributivos ao longo do tempo desencadearem divisões entre os detentores do poder institucional (Mahoney; Thelen, 2010).

O modelo de mudança institucional gradual e transformativa decorre de processo lento e incremental cujos resultados conduzem a uma descontinuidade do status quo das instituições (Mahoney e Thelen, 2010). Para se avaliar o tipo de mudança é preciso analisar dois aspectos, a saber: se o contexto político possibilita aos defensores do status quo forte ou fraco poder de veto à mudança; e se as regras institucionais fornecem oportunidade para que o grupo no poder possa exercer discricionariedade na interpretação e cumprimento das normas (Mahoney e Thelen, 2010). Ambos os aspectos são essenciais para se reconhecer o perfil dominante de agente de mudança envolvido em determinado contexto, assim como as estratégias que este adota visando atingir de seus objetivos (Mahoney; Thelen, 2010).

Quanto ao aspecto se o contexto político possibilita aos defensores do status quo forte ou fraco poder de veto à mudança, ele também se relaciona à resiliência. Segundo Gomide e Sá Silva (2023), uma das características que tornam as políticas mais suscetíveis ao desmonte se refere àquelas que não contam com atores ou coalizões de apoio com poder de veto às mudanças. Nesse sentido, as políticas e instituições cujos atores não possuem poder de veto para impedir a sua mudança, estão mais suscetíveis à descontinuidade, demonstrando menor resiliência.

O modelo de Mahoney e Thelen (2010) apresenta quatro estratégias de mudanças: a) *displacement* ou substituição; b) *layering* ou sobreposição; *drift* ou deriva; e, por fim, d) *conversion* ou conversão. Por sua vez, estas estratégias de mudanças estão relacionadas a quatro tipos de estratégias comportamentais por parte dos atores envolvidos, respectivamente, a saber: insurgentes, subversivos, simbiontes e oportunistas.

O tipo de mudança chamada de substituição ou *displacement* ocorre por meio de remoção de regras existentes e a introdução de novas. Costuma ocorrer em ambiente que apresenta poucas possibilidades de veto, quando as instâncias que podem impedir ou atrasar o processo são poucas ou possuem pouco poder e apresentam pouca possibilidade de interpretações alternativas das regras ou de sua implementação. Em ambiente institucional favorável, os agentes adotam a estratégia de propor substituição das regras, agindo abertamente contra o status quo, e são denominados insurgentes (Mahoney; Thelen, 2010; Cabral; Vieira,

2020), Normalmente, representa uma mudança radical frequentemente apresentada na teoria sobre mudanças como o equilíbrio pontuado (Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023), existindo um esforço consciente para reestruturar fundamentalmente tantos objetivos quanto os instrumentos da política, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2020).

A mudança do tipo sobreposição ou *layering* ocorre por meio de inserção de novas regras ao conjunto pré-existente, de emendas ou de revisões de regras antigas, alterando a forma como as regras originais estruturam o comportamento das instituições e dos atores em questão. O ambiente institucional apresenta adversidades: muitas possibilidades de veto e pouca discricionariedade na interpretação e implementação de regras. Desta maneira, os atores, denominados subversivos, preferem dissimular suas intenções e propõem mudanças incrementais no lugar de mudanças mais impactantes, para evitar os custos do embate com os defensores do status quo (Mahoney; Thelen, 2010; Cabral; Vieira, 2020). Novos objetivos e instrumentos são adicionados aos já existentes sem abandonar o que havia anteriormente (Howlett, Ramesh, Perl, 2020). Portanto, a sobreposição não introduz regras inteiramente novas, mas produz alterações, revisões e acréscimos ao que já existe, podendo gerar mudanças substanciais e até mesmo inverter a lógica do núcleo original.

Já ‘à deriva’ ou *drift* é o tipo de mudança que ocorre pela alteração do impacto das regras existentes em decorrência de mudanças no ambiente, que apresenta alta discricionariedade para interpretar e implementar as regras, mas muitas instâncias de veto para novas regras, ou instâncias com muito poder de veto. Os atores agem no sentido de minar a instituição no longo prazo, e são denominados simbiosites (Mahoney e Thelen, 2010; Cabral e Vieira, 2020). Estes estão divididos nos subgrupos parasitas e mutualistas, que se trata de atores que desejam preservar a regra, porém executando-a conforme seus interesses (Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023). No subgrupo parasita, os atores exploram a instituição para ganhos privados, mantendo-a no curto prazo, devido a circunstância de seu sucesso depender da existência e eficácia da instituição, porém vai minando-a ou negligenciando-a no longo prazo, estando associadas ao tipo de mudança ‘à deriva’ (Mahoney; Thelen, 2010). O subgrupo mutualista, por sua vez, consegue explorar as regras sem colocar em risco sua existência, não respeita as regras, mas seu espírito na busca de seus interesses, atuando para garantir a manutenção e estabilidade das instituições, embora possam provocar mudanças (Mahoney; Thelen, 2010).

Por último, a mudança do tipo conversão ou *conversion* ocorre por meio da alteração da forma de se aplicar as regras já existentes, em função de um realinhamento estratégico. Ocorre em ambientes em que as regras podem ser reinterpretadas e as mudanças possuem

poucas possibilidades de veto. Os atores preferem agir de forma ambígua, temendo os custos de um posicionamento claro e explorando as oportunidades que surgirem (Mahoney; Thelen, 2010; Cabral; Vieira, 2020). Dito de outra forma, conversão ou *conversion* está presente quando as regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas e colocadas em prática de novas maneiras, o que só é possível quando os atores, denominados oportunistas, intencionalmente exploram as ambiguidades inerentes aos objetivos da política em questão por existir margem para discricionariedade na implementação a partir da interpretação da política formal (Mahoney; Thelen, 2010; Cabral; Vieira, 2020; Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023). Cabe mencionar que, a depender do peso destes atores em ambiente organizacional, podem produzir inércia institucional (Mahoney; Thelen, 2010).

Para Mahoney e Thelen (2010) o que explica os tipos de mudanças graduais e transformativas explicada acima são três fatores, a saber: o contexto político, as características institucionais ou formais da política existente e os atributos dos atores dominantes (Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023). Assim, são o contexto político dominante, as diferenças na natureza das regras institucionais, e a forma como atuam os atores envolvidos que definem a probabilidade de certas mudanças, segundo Mahoney e Thelen. A partir disso, duas perguntas se tornam importantes para análise dos fatores: se o contexto político permite aos defensores da política a possibilidade de veto forte ou fraco; e se as regras institucionais permitem margem ou oportunidade para a interpretação e escolhas discricionárias por parte dos atores envolvidos.

O contexto político está ligado a lógica de distribuição de poder, na qual a extensão da mudança vai depender do poder de veto dos defensores da política (Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023). Nesse sentido, quanto mais forte o poder de veto dos defensores da política, menor a probabilidade de acontecerem transformações na política em questão; e, por sua vez, menor a chance de desmantelamento (Gomide e Sá Silva 2023) e maior resiliência.

As características da política estão relacionadas ao grau de discricionariedade na interpretação e implementação (Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023). A ambiguidade na forma com que algumas regras foram elaboradas permite a possibilidade de interpretação e grau de escolha quanto aos objetivos e instrumentos a serem explorados pelos atores interessados em mudanças (Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023).

Por fim, os atores dominantes se referem aos agentes de mudança, cujo comportamento também é avaliado no modelo de mudança institucional gradual transformativa de Mahoney e Thelen (2010), indo além de simples divisão entre vencedores e perdedores. Ao se questionar a respeito da intenção do agente em preservar as regras existentes e se ele as cumpre, chegou-se à combinação que determina quatro tipos de agentes de mudança. Assim, é possível

relacionar os fatores contextuais e institucionais e tipos de agentes do modelo de mudança institucional gradual e transformativa, resultando na seguinte matriz representada pelo **Quadro 03** a seguir:

Quadro 03 - Estratégias de mudanças gradual transformativa e tipo de comportamento dos atores

		CARACTERÍSTICAS DA INSTITUIÇÃO	
		Baixo nível de discricionarietàade	Alto nível de discricionarietàade
Características do Contexto Político	Possibilidade de veto		
	Forte possibilidade de veto	Subversivos (Mudança de <i>Layering</i>)	Simbiontes (Mudança de <i>Drift</i>)
	Fraca possibilidade de veto	Insurgentes (Mudança de <i>Displacement</i>)	Oportunistas (Mudança de <i>Conversion</i>)

Fonte: a Autora (2025).

2.7 CONVERGINDO AS ABORDAGENS TEÓRICAS

A partir da construção teórica acima, se consegue extrair como principais conceitos teóricos deste trabalho, os conceitos de ondas de desdemocracia, desmantelamento de políticas públicas, assédio institucional e resiliência; esta possui múltiplos fatores definidores, como as oito características de políticas sujeitas ao desmonte de acordo com Gomide e Sá Silva (2023), tornando, em essência, uma política menos resiliente.

A resiliência, portanto, pode ser dimensionada a partir de um extenso rol de características. As políticas mais resilientes seriam as que contam com atores ou coalizões de apoio com poder de veto às mudanças; em que o ator dominante apoie a política existente por motivos materiais e ideológicos, ou que avalie que os benefícios do desmonte não superam os custos; que sejam políticas que apresentem custos difusos e benefícios concentrados, de maneira que os grupos beneficiados percebam diretamente os benefícios, facilitando a ação coletiva e a formação de coalizões de oposição; que apresentem altos custos “afundados” na

construção de capacidade administrativa para implementação, em razão de organizações, infraestrutura física e capital humano bem estabelecidos e estruturados; que possuam efeitos de complementaridade, redes e conexões com outras políticas; com elevados custos de reversão de expectativas adaptativas; enraizamento político e institucional; com elevado impacto na remodelação das instituições governamentais, interesses dos atores políticos e econômicos organizados e na base eleitoral dos políticos; e, por fim, que sejam institucionalizadas em forma de lei ou garantia constitucional (Gomide, Sá e Silva, 2023).

Nesta pesquisa, busca-se compreender se a instituição participativa em estudo conta com atores ou coalizões de apoio com poder de veto às mudanças; se o ator dominante apoia a política existente por motivos materiais e ideológicos, se possui enraizamento político e institucional; com elevado impacto na remodelação das instituições governamentais, interesses dos atores políticos e econômicos organizados e na base eleitoral dos políticos e se trata-se de políticas institucionalizadas em forma de lei ou garantia constitucional (Gomide, Sá e Silva, 2023). Dito de outra forma, esta pesquisa analisa a resiliência à luz da centralidade do conselho para a comunidade política, do desenho institucional e das preferências do governo em relação à área de políticas públicas (Bezerra *et al.*, 2022, 2024), bem como à luz das mudanças institucionais graduais transformativas (Mahoney, Thelen, 2010)

A dispensa das demais características do recorte deste trabalho, se deve, primeiramente, ao fato de que muitas características de políticas resilientes remetem à teoria de desmantelamento, de Bauer e Knill (2014), que possui viés quantitativista, complexo de difícil aferição, bem como pela desconsideração do viés autoritário e conservador das transições políticas, que não corresponde a previsível mudança de governo, que esta teoria minimiza. Ademais, as outras exclusões de pela capacidade de execução da pesquisa, o que limita seu escopo.

Os conceitos centrais utilizados estão reproduzidos no **Quadro 04**, a seguir. Os conceitos relacionam-se com o framework teórico e autores utilizados neste referencial.

Quadro 04 – Principais conceitos teóricos

TEORIAS	PRINCIPAIS CONCEITOS	AUTORES
Desdemocracia	A Democracia é definida pelas ações do Estado para dar maior conformidade às demandas expressas pelos seus cidadãos, sendo um processo sempre incompleto e sujeito a reversão, o que se dá por ondas resultantes das lutas sociais. A Desdemocracia se dá quando as mudanças se dão no sentido de menor conformidade às demandas dos cidadãos.	Charles Tilly (2007)
Desmantelamento de políticas públicas	Medidas de natureza extintiva, restritiva ou de anulação do papel das instituições que foi iniciada com o texto “ <i>Dismantling the Welfare State?</i> ”, a partir do qual emergiram as teorias sobre desmantelamento de políticas públicas e a mudança institucional gradual transformativa.	Pierson (1994); Bauer e Knill (2014); Bezerra <i>et al</i> (2022, 2024)
Assédio Institucional	Conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizados ou emanado, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores cuja finalidade primeira é colocar em xeque a própria instituição. Esta prática também implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas.	Cardoso Júnior (2022); Lotta <i>et al.</i> (2022)
Resiliência	Esforço e a ação intencional dos atores para manterem as instituições participativas como espaço de atuação, influência e deliberação da sociedade civil sobre os rumos da política, em que os atores envolvidos não só zelem pela preservação, mas também defendam explicitamente a instituição, por meio da adaptação e ação criativa, seja por improvisação ou pela criação de novas regras e dinâmicas.	Almeida (2020)
Centralidade do conselho para a comunidade política	Quando a sociedade civil atribui centralidade ao papel dessa instância participativa, maior disputa em torno do conselho, aumento de sua resiliência e a manutenção de suas atividades	Bezerra <i>et al.</i> (2022, 2024); Almeida (2020); Gomide e Sá Silva (2023).
Desenho institucional	Compreensão a força institucional, grau ou nível de institucionalização e de efetividade das instituições participativas nos resultados das políticas públicas em função da hierarquia normativa dos dispositivos que criam os colegiados e definem suas características, o que determina o grau de estabilidade da instituição e a garantia de sua continuidade.	Bezerra <i>et al</i> (2022, 2024); Almeida (2020); Gomide e Sá Silva (2023).
Pauta e preferência do governo em relação à área de política pública	Os conselhos de políticas públicas mais fortemente afetados em seu funcionamento por medidas de desmonte estão relacionados a áreas de políticas públicas em que as agendas defendidas nos colegiados se apresentavam de forma contrária à agenda política adotada pelo governo.	Bezerra <i>et al</i> (2022, 2024); Almeida (2020); Gomide e Sá Silva (2023).
Mudança Institucional Gradual e	A mudança institucional lenta e incremental que ocorre quando a interpretação e aplicação das regras abrem margem para atores envolvidos, com poder de veto, implementarem as regras existentes de nova forma, utilizando como estratégias de mudança: Substituição, Camadas, à Deriva e	Mahoney; Thelen (2010), Gomide e Sá

Transformativa	Conversão, e seguindo as seguintes estratégias comportamentais: insurgentes, simbiontes, subversivos e oportunistas.	Silva (2023).
Regimes	Estruturas das relações entre atores politicamente relevantes da sociedade e do Estado e destes com arranjos institucionais, regras e ideias instituídos pelos conflitos políticos e por políticas públicas do passado, liderados por coalizões governantes.	Abers, Silva, Tatagiba, 2018
Subsistemas	Configurações de poder específicas a cada setor de política, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso a estes setores e de influência sobre eles.	Abers, Silva, Tatagiba, 2018

Fonte: a Autora (2025).

O referencial sobre ondas de democracia e desdemocracia ajuda a perceber mudanças políticas contextuais de longo prazo na relação entre Estado e sociedade, que afetam a existência e permanência de canais de participação social e a construção democrática. Nas ondas de desdemocratização, fica comprometida a fluidez e responsividade entre sociedade e Estado, o qual não se mostra mais sensível no atendimento das demandas sociais na construção de políticas públicas (Tilly, 2007).

Neste contexto ainda, verifica-se uma tendência de retrocesso em governos democraticamente eleitos, com o desmonte em maior ou menor grau de determinadas políticas públicas, e, com emprego de discursos, falas e posicionamentos públicos, como imposições normativas e práticas administrativas, realizados ou emanados, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos de alta hierarquia, com a finalidade primeira é colocar em xeque e desvalorizar a própria instituição e caracterizando assédio institucional (Cardoso Júnior, 2022).

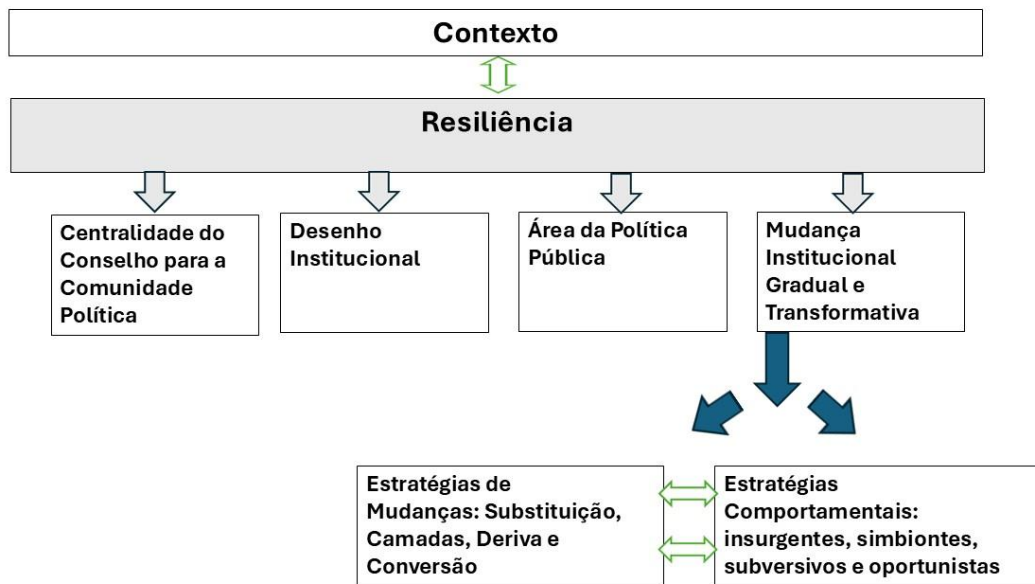
O ambiente opressivo e antidemocrático a que as instâncias participativas, como os conselhos de políticas públicas com participação social, são expostas, leva a uma maior ou menor mobilização de grupos de interesse na busca de estratégias de resiliência. Tanto a incidência de medidas de desmantelamento, quanto a resiliência das instituições variam a depender de alguns fatores, que, segundo Almeida (2020) e Bezerra *et al.* (2022), são os seguintes: a pauta da política pública, o desenho institucional e a centralidade da instância participativa para a comunidade política em que se insere.

O processo de mudança institucional endógena, gradual e transformativa, neste contexto de resiliência, é possível em casos nos quais exista margem, para atores com poder de veto a mudanças, para interpretar e escolher com discricionariedade, explorando as ambiguidades das regras, estratégias de mudança como: a *shift*, *drift*, *layering* e *conversion*. Ao mesmo tempo, os atores envolvidos nessa dinâmica institucional podem assumir certos

comportamentos – insurgentes, subversivos, simbiontes ou oportunistas – em busca de atender aos seus interesses, aceitando e cumprindo, ou não, as regras existentes.

A partir das contribuições teóricas visitadas e dos conceitos utilizados nesse trabalho, propomos como construção teórica necessária para a compreensão do objeto desse estudo de caso e de sua análise um framework síntese da consolidação teórica, disposto na **Figura 01**, a seguir.

Figura 01 – *Framework* da Consolidação Teórica



Fonte: a Autora (2025).

3. MÉTODOS DE PESQUISA

Com vista a atingir o objetivo estabelecido, os tópicos desta seção servirão para apresentar os aspectos técnicos e metodológicos essenciais de concretização deste estudo, descrevendo o tipo de pesquisa, os procedimentos técnicos e de análise dos dados coletados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PEQUISA

Se existe uma ideia de evolução no conceito de cientificidade, não se pode trabalhar, nas ciências sociais, apenas com a norma da cientificidade já construída, sendo necessário progredir, elaborar critérios de orientação cada vez mais precisos (Mynaio, 2012). Para Bruyne *et al.* (1995), o procedimento científico é, ao mesmo tempo, a aquisição do saber, o aperfeiçoamento de uma metodologia e a elaboração de uma norma.

Cabe elucidar que o objeto das ciências sociais é histórico, sendo que cada sociedade humana existe e se constrói num determinado espaço e de maneira particular em relação a outras, possuindo uma consciência histórica; revelando identidade entre sujeito e objeto, reconhecendo-os imbricados e comprometidos, é intrínseco e extrinsecamente ideológico, assentindo que não existindo ciência neutra, e essencialmente qualitativo, observando a realidade social, no seu dinamismo individual ou coletivo, com toda a riqueza de significados advindos desta (Mynaio, 2012).

A abordagem qualitativa nos estudos organizacionais apareceu a partir da década de 1960, dentro do movimento metodológico mais amplo das ciências sociais que se contrapunha à predominância de enfoques de pesquisas partidárias do positivismo (Godoy, 2012) e é a perspectiva adotada nesta pesquisa, por abranger várias formas de pesquisa e ajudar a compreender e explicar o fenômeno social com o menor afastamento possível do ambiente natural (Merriam, 1988), e por abranger procedimentos metodológicos pertencentes ao campo organizacional e da administração pública.

Nesse sentido, pesquisa qualitativa, a exemplo desta, é, por excelência, multimétodo, tratando-se de abordagem em que o pesquisador procura entender os fenômenos humanos e sociais de forma naturalística e interpretativa, tentando compreender, em profundidade, os fenômenos a partir dos significados que os atores lhes atribuem (Godoy, 2013) e aplicando uma variedade de métodos e estratégias de pesquisa (Denzin; Lincoln, 2005), ao mesmo tempo que se insere no campo político, permeado por questões políticas e éticas (Denzin; Lincoln, 2005). Quanto a natureza do estudo, esta pesquisa é descritiva, haja vista que busca descrever o

comportamento dos fenômenos, bem como identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão (Collis; Hussey, 2005).

Para responder aos objetivos propostos neste trabalho, a estratégia metodológica escolhida foi o estudo de caso. A partir da década de 1970, o emprego da estratégia de estudos de caso na área das organizações reacendeu a discussão sobre a questão da generalização e da validade nessa modalidade de pesquisa. A validade dos resultados, em pesquisa qualitativa, no entanto, não possui as conotações que tem na pesquisa quantitativa, nem vem acompanhada de confiabilidade ou generalização (Cresswel, 2007).

A questão do rigor e do atendimento a critérios que atestem a qualidade de um estudo de caso qualitativo passa pelo entendimento do significado atribuído aos conceitos de fidedignidade, validade e generalização para a pesquisa qualitativa (Godoy, 2010). A possibilidade de produzir generalizações, a validade externa, tem sido regra orientadora de pesquisas alinhadas à tradição do método quantitativo. No entanto, esse questionamento não faz sentido para estudo de caso qualitativo, sendo um caso relevante por si só, não havendo a necessidade de o pesquisador questionar a possibilidade de generalização para outros casos (Stake, 2005).

Já quanto à validade interna da pesquisa, esta se confirmará a da construção de conclusões apoiada nos dados. Aqui deve se julgar se a descrição oferecida pelo pesquisador está de acordo com o apresentado nos dados (Godoy, 2010). A validade na pesquisa qualitativa assume o sentido de determinação da acurácia dos resultados do ponto de vista do pesquisador, participante e leitores, transmitindo a ideia de integridade, autenticidade e credibilidade (Cresswel, 2007)

Da mesma forma que a generalização, a confiabilidade desempenha um significado específico na pesquisa qualitativa (Cresswel, 2007). É possível obter a confiabilidade aferida a partir da consistência dos padrões no desenvolvimento de temas entre diversos investigadores em uma equipe (Cresswel, 2007), estando associada ao grau de consistência com que os códigos e categorias são atribuídas às informações coletadas (Godoy, 2010).

O estudo de caso é considerado a principal estratégia metodológica utilizada em pesquisas acadêmicas em administração (Takahashi, 2013). Isto se deve à sua capacidade de adequação para abordar problemas práticos e voltada para o campo de conhecimento aplicado (Merriam, 1988). Ademais, essa estratégia oferece mecanismos para explorar e analisar unidades sociais complexas, que envolvem muitas variáveis inter-relacionadas, e em que existe certa dificuldade em estabelecer clara separação entre a unidade de interesse para o estudo e o contexto no qual está inserida (Yin, 2011). Ademais, a técnica permite o levantamento e análise

de grandes quantidades de informação, sem perder a adequada compreensão do contexto (Takahashi, 2013).

Para Stake (2005), o traço mais definidor do estudo de caso é que ele chama atenção para o que existe de singular em um caso ou múltiplos casos, sendo este o motivo de escolha para esta pesquisa sobre o Conselho Consultivo do IPHAN. Assim, o estudo de caso se aplica em contexto de abordagens de pesquisa com viés mais interpretativo, para as quais existe certa valorização da especificidade, da marginalidade e do caráter distintivo intrínseco a um determinado fenômeno (Takahashi, 2013). Para o autor, o estudo de caso não é um método, mas uma escolha do que vai ser estudado com interesse por meio de casos considerados individualmente; é tanto um processo de pesquisa como o produto de um esforço de pesquisa (Stake, 2005).

Para este trabalho, foi adotada a categoria “estudo de caso intrínseco” a partir da tipologia criada por Stake (2005), haja vista esta categoria ser considerada a técnica para obter melhor entendimento de um caso particular. Isto não se deve ao desejo de ilustrar um problema qualquer em particular, mas sim porque é na sua singularidade que reside o interesse de conhecimento (Stake, 2005).

Para o sucesso na apreensão da especificidade de um caso é imprescindível a delimitação das fronteiras do fenômeno a ser analisado. E ao se analisar um caso em particular, considera-se sempre o específico e não o geral. O caso constitui um sistema delimitado de partes que atua de certo modo padronizado e exerce determinada função. As fronteiras do caso são estabelecidas a partir de alguns fatores, que podem abranger elementos temporais e espaciais, bem como características pessoais e organizacionais (Takahashi, 2013).

O estudo de caso possui caráter fundamentalmente descritivo, não fazendo sentido o questionamento sobre em que medida os resultados encontrados em uma investigação particular podem ser extrapolados ou transferidos para outros contextos. O caso é relevante e importante por si só, não sendo necessário que o pesquisador busque generalização para aplicar em outros casos, embora Stake (2005) afirme que o conhecimento profundo advindo de um estudo de caso possa auxiliar os pesquisadores no entendimento de outros casos.

Em resumo, esta é uma pesquisa qualitativa, multimétodo, descritivo-exploratória, e o caso escolhido para análise a partir da estratégia metodológica de estudo de caso, na categoria estudo de caso intrínseco, é o Conselho Consultivo de Patrimônio Cultural, um conselho com participação social, com prerrogativas finalísticas do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional, uma autarquia da Administração Pública Federal indireta. A escolha de tal caso se deveu as suas peculiaridades, ao seu desempenho institucional diante de um contexto de

desdemocracia, desmantelamento de políticas e assédio institucional recente, bem como o grande desconhecimento de estudos sobre políticas de patrimônio cultural no campo da administração pública.

Ademais, acredita-se que a estratégia de estudo de caso traz a contribuição de permitir uma compreensão qualificada e de maior profundidade sobre a resiliência do CCPC e as estratégias de mudanças endógenas operadas no IPHAN e de comportamento e interpretação contextual adotados pelos atores envolvidos, bem como a análise da resposta a este contexto, construída a partir do discurso dos próprios atores, isto é, por construções reflexivas de suas atividades na vida social.

Por meio do arcabouço teórico e metodológico eleito objetivou-se análise de macro aspectos como o desenho institucional, aceitação da pauta da área de políticas públicas e a centralidade do CCPC para a comunidade política no seu entorno, como também perceber as estratégias dos grupos de interesse para expressar suas preferências e comportamentos. Assim, foi possível aportar a este estudo de caso uma variedade de informações qualitativas que ajudaram a construir a análise da resiliência dos CCPC.

3.2 ESTRATÉGIAS PARA A COLETA DE DADOS

Como já dito, a pesquisa qualitativa é, por essência, multimétodo e faz uso de variadas fontes de informação. De acordo com Yin (2001) – a coleta de dados no estudo de caso pode ser feita, principalmente, por meio de seis fontes: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e, por último, artefatos físicos.

No presente trabalho, a coleta de dados foi realizada pelas técnicas de levantamento documental e entrevistas. O levantamento documental, por meio de acervo de documentos primários e secundários, pode trazer contribuições importantes para o presente estudo de caso, aqui devendo ser entendidos de maneira ampla, com a inclusão de materiais escritos, como matérias de jornais, textos publicados na mídia, cartas, memorandos, atas de reunião, relatórios e documentos administrativos, dados estatísticos, e até mesmo, elementos iconográficos, como fotografias e gravações (Godoi, 2012).

Foram analisadas as atas da reunião do Conselho entre 2014 e 2024, totalizando 30 atas, desde a 75ª reunião até a 105ª, ocorrida em setembro de 2024, conforme o disposto no Anexo I. Ademais, outras fontes decorreram de documentos inseridos em processos sei e resultantes de solicitação de informações pelo canal fala.br, livros sobre o desmonte na

administração, websites de movimentos sociais, notícias de jornal, relatórios de gestão. O compilado está presente no Anexo II.

As entrevistas são pertinentes quando um assunto é complexo, pouco explorado ou delicado (Godoi, 2012). Trata-se da estratégia mais empregada no trabalho de campo com o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa (Minayo, 2012). Assim, conseguiu-se recolher dados a partir da expressão linguística e da linguagem do entrevistado, possibilitando ao entrevistador perceber como os sujeitos interpretam o referido assunto e realizar elucidações para fundamentar suas crenças e opiniões (Godoi, 2012). Os alvos das entrevistas foram servidores que prestaram serviço na Secretaria Executiva do CCPC ou estiveram envolvidos com a produção do Conselho, bem como membros do próprio Conselho e membros de movimento social relacionado a política patrimonial.

Esta pesquisa realizou entrevistas do tipo semiestruturada, com 20 questões, combinando perguntas fechadas e abertas com o objetivo primordial de compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao assunto de interesse (Godoi, 2012). Deste modo, foram realizadas 11 entrevistas, por meio do aplicativo *Teams*, e uma pessoalmente, com gravação de áudio. Em 10 entrevistas foi aplicado roteiro de perguntas construídas a partir do referencial teórico deste trabalho, conforme o **Quadro 05** abaixo, e nas 2 entrevistas restantes, foram questionadas perguntas pontuais para esclarecimentos de questões específicas que surgiram. O conteúdo das entrevistas foi transcrito utilizando-se a ferramenta de inteligência artificial chamada *Meetpulp* e revisado para garantir correção textual e anonimato dos participantes, em regra. Os entrevistados identificados concederam autorização para tanto. Os arquivos das entrevistas estão disponíveis no seguinte link: https://drive.google.com/drive/folders/1b3_ZL9DOakexA2dtQvmOU7D3DRss3AB7?usp=drive_link. As entrevistas levaram em média 1h15 de duração.

Os perfis dos entrevistados foram variados. Participaram das entrevistas principalmente servidores do IPHAN com no mínimo 5 anos de carreira, a saber: da área de comunicação, suporte administrativo do Gabinete da Presidência do Instituto, técnicos da área de patrimônio imaterial que participavam das câmaras setoriais, um diretor e ex-diretores do Departamento de Patrimônio Imaterial, bem como três dos quatro servidores que trabalharam como secretários executivos do CCPC nos últimos 10 anos. Ademais, também foram entrevistados um conselheiro, que está no CCPC desde 2011, e um representante do Fórum de Entidades Em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro, que atua como coordenador. Cumpre mencionar que em 3 entrevistas (25% do total) se chegou aos entrevistados por indicação prévia, pelo método “bola de neve”.

Por fim, cabe informar algumas limitações desta pesquisa. O pedido de entrevista não foi respondido, ou foi negado pela presidente do conselho da gestão passada, Larissa Peixoto, bem como por seu assessor e uma secretária-executiva do mesmo período. Ademais, apesar do envio de mais de 5 convites, só houve o aceite de um representante da sociedade civil no Conselho Consultivo para a entrevista. Ademais, por inviabilidade de agenda, não foi possível colher dados de nenhum servidor representante do Departamento de Patrimônio Material, umas das áreas finalística do IPHAN.

Quadro 05 – Roteiro das perguntas das entrevistas

Nº	Roteiro de Perguntas da entrevista (em linguagem acessível)	Autores
1	Poderia se apresentar e contar a respeito da sua participação na dinâmica do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural?	OBS: Pergunta teste para abrir a comunicação.
2	Em linhas gerais, qual é a sua avaliação a respeito da atuação e dos resultados alcançados pelo Conselho?	OBS: Pergunta teste para estabelecer para comunicação e receptividade do entrevistado.
3	Quais são os elementos facilitadores, que são positivos no conselho e seu desempenho, e quais são os elementos dificultadores, que são negativos e atrapalham o desempenho do conselho?	OBS: Pergunta teste para estabelecer para comunicação e receptividade do entrevistado.
4	Como você percebe que a agenda do Conselho se insere em relação à agenda política do governo entre 2019-2022?	(Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
5	Qual nível de institucionalização (entendido como estruturação, regularidade e previsibilidade) do Conselho e do seu impacto na política de patrimônio cultural?	(Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
	No âmbito do conselho, existia disposição dos atores envolvidos para agir defensivamente à política patrimonial?	(Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
7	Como você descreveria e caracterizaria a comunidade política envolvida com o colegiado?	(Abers, Silva, Tatagiba, 2018; Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
8	O conselho era importante para os interesses e pautas dos atores da comunidade? Por quê?	(Abers, Silva, Tatagiba, 2018; Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)

9	Os atores envolvidos usaram estratégias para fazer seus interesses representados no conselho frente a possíveis adversidades e contingências políticas? Dê exemplos.	(Mahoney e Thelen, 2010)
10	É possível identificar ações da comunidade política em defesa do colegiado ou da política patrimonial? Dê exemplos.	(Abers, Silva, Tatagiba, 2018; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
11	Poderia descrever algum caso ou evento específico que implicou na mobilização dessa comunidade política?	(Abers, Silva, Tatagiba, 2018; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
12	Havia disposição dos atores para agir defensivamente ante à política patrimonial? Quem seriam estes atores? E como você os descreveriam?	(Abers, Silva, Tatagiba, 2018; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
13	O colegiado é importante para os interesses e pautas dos atores da comunidade política?	(Abers, Silva, Tatagiba, 2018; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
14	As regras e normativos permitia que o grupo gestor do conselho (no poder) exercesse discricionariedade na interpretação e cumprimento das normas? Como isso se dava?	(Mahoney e Thelen, 2010)
15	Durante o período analisado, houve mudança nas regras do Conselho? Se houve, poderia explicar como isso se deu?	(Mahoney e Thelen, 2010)
16	Você consegue identificar mudanças? Como foram? Quando ocorreram?	(Mahoney e Thelen, 2010; Gomide e Sá Silva, 2023)
17	É possível perceber qual estratégia de mudança? Quais os interesses que estavam em jogo?	(Mahoney e Thelen, 2010; Gomide e Sá Silva, 2023)
18	O contexto político permitia que aqueles que eram contra a mudança tivessem poder para vetá-la?	(Mahoney e Thelen, 2010)
19	Como você descreveria a estratégia comportamental dos atores no Conselho? Como eles agiram?	(Mahoney e Thelen, 2010)
20	Existe algum comentário ou observação final que você gostaria de fazer? Algo que não foi abordado e que você gostaria de registrar?	OBS.: Pergunta para fechar a entrevista.

Fonte: a Autora (2025).

3.3 ESTRATÉGIAS PARA A ANÁLISE DE DADOS

O processo de análise de dados em estudos qualitativos consiste em extrair sentido dos dados de pesquisa e requer passos como preparar os dados para análise, conduzir análises, aprofundar-se no entendimento dos dados, fazer representação destes, e produzir uma interpretação dos seus significados de maneira ampla (Cresswell, 2007). A análise não é uma única fase, sendo comum haver redefinições, com idas e vindas a outras fases como a da coleta, em processo sistemático, mas não rígido (Godoi, 2012). Cabe ao pesquisador perceber o ponto de saturação de dados, a partir do qual a busca ou introdução de informação se torna redundante (Godoi, 2012). É possível que a validação de informações pelo uso de técnicas como triangulação, cuja confirmação se dá nas diferentes fontes de coleta de dados.

Nesta pesquisa, os dados coletados em entrevista pelo aplicativo *Teams* foram integralmente convertidos em arquivo de áudio mp3 e transcritos em texto pela ferramenta *Meetpulp*, que facilita a revisão e a correção dos textos, que somados as outras fontes documentais coletadas, correspondem ao acervo ou material submetido à análise de conteúdo, conforme o descrito a seguir.

Segundo Bardin (2009), as fases da análise de conteúdo se organizam em três momentos: primeiro, a pré-análise; em segundo, a exploração do material e, em terceiro, o tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A fase de pré-análise se trata da fase de organização, na qual se busca intuições e insights sobre como tornar possível, operacionalizar e sistematizar ideias iniciais, permitindo a condução de esquema preciso de desenvolvimento das operações sucessivas no plano de análise (Bardin, 2009). Esta fase está destinada à escolha dos documentos a serem submetidos à análise, à formulação das hipóteses e dos objetivos, e à elaboração de indicadores que prestarão fundamento à interpretação final (Bardin, 2009). A seguir, parte-se para a exploração do material, que se refere à fase de análise propriamente dita, administrando sistematicamente as decisões tomadas no momento anterior, utilizando o material previamente preparado e realizando operações de codificação, descarte e enumeração, conforme as regras previamente formuladas (Bardin, 2009). Por fim, na fase de tratamento dos resultados e interpretação, faz-se uso da categorização e reagrupamento de todos os elementos obtidos de acordo com suas características em comum, seguidos da interpretação e criação de inferência, por meio de dedução de maneira lógica a partir do conteúdo analisado (Gomes, 2012).

Em razão da sua vantagem de a técnica poder ser aplicada em variado contexto, possibilitando a análise de conteúdo emanados da comunicação a partir da perspectiva também qualitativa e do uso de inferências, permitindo chegar dimensões de significado para além da mensagem, e até mesmo auferir conhecimento do que está por trás dos conteúdos, este trabalho

aplicou a técnica de análise de dados qualitativa de Análise de Conteúdo de Bardin (2009).

A fim de organizar o material resultante da coleta e subsidiar as respostas de pesquisa foram definidas cinco macrocategorias a partir do referencial teórico deste trabalho, e diretamente associadas às perguntas de pesquisa e categorias de análise a priori, conforme o **Quadro 06** a seguir, que são as seguintes: agenda/pauta, institucionalização, comunidade política e mudanças.

Quadro 06 - Categorias de análise a priori

MACROCATEGORIAS	AUTORES
Agenda e Pauta	(Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
Institucionalização	(Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
Comunidade política	(Abers, Silva, Tatagiba, 2018; Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
Interesses	(Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024)
Mudanças	(Mahoney; Thelen, 2010; Cabral e Vieira, 2014; Gomide e Sá Silva, 2023)

Fonte: a Autora (2025).

Na página seguinte, apresenta-se o **Quadro 07**, que resume as etapas desta pesquisa, relacionadas aos objetivos de pesquisa e às categorias teóricas, que elenca as fontes de coleta dos dados, que nesta pesquisa são duas - entrevistas e pesquisa documental-; bem como associa ao tipo de análise de dados empregada, e explicita o referencial teórico, de onde se extraem as categorias teóricas, identificando os respectivos autores. Cabe mencionar que esta pesquisa emprega apenas da análise de conteúdo, de Bardin (2001), como método de análise.

Quadro 07 – Etapas, Fontes de Dados e Tipo de Análise e Teoria relacionada

ETAPA	FONTE DE DADOS	TIPO DE ANÁLISE E TEORIA RELACIONADA
Análise da inserção da área das políticas de patrimônio cultural em relação às pautas do Governo Federal	<p><u>Pesquisa Documental:</u> Artigos e reportagens que abordem as diretrizes políticas do Governo Bolsonaro em relação à cultura.</p> <p><u>Entrevistas:</u> Agentes overnamentais e e atores envolvidos na política e no CCPC.</p>	Análise de conteúdo (Bardin, 2009). Resiliência (Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024).
Descrição do desenho institucional do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural	<p><u>Pesquisa Documental:</u> Atos normativos e regimentais que estruturam o IPHAN e o CCPC.</p> <p><u>Entrevistas:</u> Secretários-executivos do CCPC</p>	Análise de conteúdo (Bardin, 2009). Resiliência (Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024).
Análise a centralidade do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural para a respectiva comunidade política.	<p><u>Entrevistas:</u> Agentes governamentais e e atores envolvidos na política e no CCPC: servidores, membros do conselho, representantes de movimentos sociais</p>	Análise de conteúdo (Bardin, 2009). Resiliência (Almeida, 2020; Bezerra <i>et al.</i> , 2022, 2024).
Descrição das mudanças endógenas no relacionamento dos atores envolvidos diante do contexto de desdemocracia.	<p><u>Pesquisa Documental:</u> Série histórica de orçamentária e produtos do CCPC (bem tombados, registrados e revalidados) dos últimos de 10 anos; normativos ou instruções internas publicadas e atas de reuniões do Conselho entre 2019-2022.</p> <p><u>Entrevista:</u> Agentes governamentais e e atores envolvidos na política e no CCPC: servidores, membros do conselho, representantes de movimentos sociais</p>	Análise de conteúdo (Bardin, 2009). Mudança Institucional Gradual Transformativa (Mahoney e Thelen, 2010; Cabral e Vieira, 2014; Gomide e Sá Silva, 2023)

Fonte: a Autora (2025).

4. ESTUDO DE CASO: CONSELHO CONSULTIVO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é o órgão colegiado de decisão máxima, com participação social, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) para as questões relativas ao patrimônio brasileiro material e imaterial, criado pela mesma lei que instituiu o Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), hoje, IPHAN, em 1937, como resultado de anteprojetos de Mario de Andrade, Gustavo Capanema e Rodrigo Melo Franco (IPHAN, 2024).

Ao Conselho compete opinar sobre questões relacionadas ao patrimônio cultural propostas pelo Presidente do IPHAN, pela maioria de seus membros ou pela Diretoria Colegiada do IPHAN, bem como examinar e deliberar sobre processos de tombamento e rerratificação de bens culturais de natureza material; registro e revalidação de bens culturais de natureza imaterial; saída temporária do País de bens acautelados pela União; e outras competências estabelecidas em regimento interno ou ato da Diretoria Colegiada ou do Presidente do IPHAN, segundo o Decreto nº 11679, de 2023 (Brasil, 2023).

O Conselho é presidido pelo Presidente do IPHAN, como membro nato, e composto por representantes de diversos ministérios, entidades acadêmicas e da sociedade civil, garantindo uma ampla representação de interesses e conhecimentos na área do patrimônio cultural (Brasil, 2024). Os membros do Conselho Consultivo são indicados pelo Presidente do IPHAN, e designados pelo Ministro de Estado da Cultura, incluindo representantes de órgãos governamentais, como o Ministério da Cultura e o Ministério da Educação, além de entidades como a Associação Brasileira de Antropologia e a Sociedade de Arqueologia Brasileira. Cada membro tem um suplente que o substitui em caso de ausência ou impedimento, assegurando a continuidade das atividades do Conselho. O mandato dos membros da sociedade civil hoje é de doze meses, com possibilidade de recondução (Brasil, 2024).

O Conselho se reúne em caráter ordinário quatro vezes ao ano e pode convocar reuniões extraordinárias conforme a necessidade. O quórum para as reuniões é de maioria absoluta, enquanto o quórum para decisão é o de maioria simples. Em caso de empate, o Presidente tem um voto de qualidade. Essa estrutura permite que o Conselho funcione de maneira eficiente e organizada, promovendo discussões e decisões sobre o patrimônio cultural de forma democrática.

Além disso, o Conselho Consultivo pode instituir câmaras setoriais para assessorar em temas específicos relacionados ao patrimônio cultural. A participação no Conselho e nas câmaras pelos conselheiros é considerada uma prestação de serviço público relevante e não é

remunerada, refletindo o compromisso dos membros com a preservação e promoção do patrimônio cultural brasileiro.

Outra instância que faz parte do Conselho Consultivo se refere a sua Secretaria-Executiva, exercida pelo Gabinete do Presidente do IPHAN, o qual realiza atribuições de suporte as atividades do Conselho Consultivo, de interlocução e intermediação entre a Presidência e demais Departamentos e os conselheiros, além da elaboração do regimento interno do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, que deve ser aprovado pelos membros do Conselho (Brasil, 2024). O Secretário-Executivo é escolhido e designado pelo Presidente, entre servidores do IPHAN (IPHAN, 2012).

4.1 O IPHAN E O PATRIMÔNIO CULTURAL

Desde a criação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em 13 de janeiro de 1937, por meio da Lei nº 378, assinada pelo então presidente Getúlio Vargas, os conceitos que orientam a atuação deste Instituto têm evoluído, obedecendo aos marcos normativos. O IPHAN é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Cultura, com quase 90 anos de existência, cuja missão, segundo seu plano estratégico atual, é a de “promover a proteção do patrimônio cultural brasileiro de maneira sustentável, contribuindo para a cidadania plena e para o reconhecimento, a valorização e a difusão da diversidade cultural” (IPHAN, 2021), fortalecendo identidades, garantindo o direito à memória, bem como contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país.

A sua missão institucional se divide em dois pilares principais: a salvaguarda do patrimônio material, a partir de processos de tombamento; e a salvaguarda do patrimônio imaterial, por meio do processo de registro. O fundamento de sua missão pode ser observado no art. 216 da Constituição Federal de 1988, que estabelece o seguinte:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (Brasil, 1988, Art. 216. online)

O principal instrumento de preservação do patrimônio material - aqueles de expressão concreta, caracterizados pela presença de um bem ou de conjuntos de bens edificados, imóveis, assim como por objetos com existência material e valor histórico e artístico, é o tombamento. Os bens móveis e integrados recebem reconhecimento de seu valor cultural como patrimônio por meio do tombamento, em conjunto ou como parte integrante e fundamental na composição de um imóvel ou bem edificado protegido pelo tombamento, e são inscritos nos livros de tomo, como coleção ou acervo. A extensão do tombamento de bens móveis e integrados pertencentes a imóveis tombados ocorre por meio de listagens, arrolamentos e inventários presentes no processo de tombamento ou em documentação particular. Inclui-se como objeto de conservação os sítios arqueológicos e bens submersos como os resquícios de embarcações afundadas.

Por sua vez, a política de salvaguarda do patrimônio cultural imaterial desenvolvida no Brasil é considerada exemplar desde sua origem no ano 2000. Embora políticas públicas para a dimensão imaterial do patrimônio estivessem em curso no país desde os anos 50, com os trabalhos desenvolvidos no campo do folclore e da cultura popular, foi com o Decreto nº 3.551/2000, que se introduziu o instrumento jurídico do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, que em conjunto com os procedimentos para a identificação de bens culturais imateriais, como inventários, estudos e mapeamentos, e ações para apoio e fomento constituem a Política de Salvaguarda do Patrimônio Imaterial, fazendo parte do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) (IPHAN, 2018).

A perspectiva de valorização e promoção dos saberes e modos de fazer tradicionais, das festas e celebrações, das formas de expressão, bem como dos lugares de produção e reprodução de práticas culturais coletivas, com vistas a apoiar e fomentar sua transmissão e continuidade para as novas gerações, e, sobretudo, o pressuposto da gestão compartilhada entre Estado e comunidades de detentores, foi influência direta para a elaboração da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, aprovada em 2003 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o primeiro instrumento internacional sobre o tema ratificado pelo Brasil (IPHAN, 2018).

O Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial é realizado por meio de sua

inscrição em um dos quatro livros, usados até então: o Livro de Registro dos Saberes – para a inscrição de conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; o Livro de Registro das Celebrações – para rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social; o Livro de Registro das Formas de Expressão – para as manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas, produzidas por coletividades e que tenham transmissão geracional de seus saberes e práticas; e, por fim, o Livro de Registro dos Lugares – destinado à inscrição de espaços representativos de identidades, como mercados, feiras, praças e santuários onde se concentram e se reproduzem práticas culturais coletivas (IPHAN, 2018).

Ademais, o IPHAN também tem sob sua competência a atividade de gerir a conservação, salvaguarda e monitoramento dos bens culturais brasileiros inscritos na Lista do Patrimônio Mundial e na Lista o Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade, conforme convenções da UNESCO, a saber: a Convenção do Patrimônio Mundial de 1972, e a Convenção do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003.

4.2 PRESSÕES, VALORES E DESAFIOS DO IPHAN

Segundo Nestor Reis Goulart, ex-conselheiro, quando o IPHAN iniciou suas atividades, o Brasil era um país eminentemente rural, com cerca de apenas 13 milhões de habitantes urbanos, e a preocupação do IPHAN à época era a preservação de edifícios e cidades históricas que estavam vazios e em decrepitude, sendo necessárias obras de preservação. Hoje, no entanto, os problemas enfrentados pelo IPHAN são outros, sobretudo, os de pressão do mercado imobiliário, pois o tombamento implica a restrição de uso das áreas envoltórias, impedindo alterações paisagísticas. Logo, existem crescentes pressões pelo destombamento de áreas e redução das poligonais protegidas, e até mesmo deliberadas ações ilegais de modificação do espaço protegido, gerando descaracterização e sujeitas a multas (IPHAN, 2017).

Além disso, na década de 1970 se iniciou o Programa Cidades Históricas, que, por um lado, aportou volumoso recurso na restauração e conservação de cidades históricas, mas que, por outro, trouxe pressões do mercado turístico com a exploração da visitação turística. O turismo preenche os espaços edificados e territórios com utilidade social e cultural, sendo uma importante razão para a sua preservação, porém o potencial turístico de um bem não deve determinar a medida das ações de sua conservação necessariamente, haja vista que existem bens de valor artístico e histórico incalculável, porém em territórios sem expressão turística, e que dependem exclusivamente do Estado para sua perpetuação no tempo e preservação.

Tratam-se, portanto, de interesses e pressões opostas, que carecem de equilíbrio, pacificação e convivência (IPHAN, 2017). Cabe lembrar que o IPHAN também participa do processo de licenciamento ambiental para obras e empreendimentos, atestando a viabilidade dada as condições de preservação ambiental, paisagística, arqueológica e valor histórico do território sob análise. Este processo obedece a marcos normativos delineados, mas revela em essência a contradição de interesses entre a preservação e conservação versus especulação imobiliária e exploração turística.

Quanto aos valores observados pelo IPHAN em sua atuação, muito pode ser entendido da Seção II, Da Cultura, artigo 215 da Constituição de 1988, reproduzido a seguir:

Seção II

DA CULTURA o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005) (Brasil, 1989, Art. 215, online).

A Constituição, portanto, determina a garantia, pelo Estado, do pleno exercício dos direitos culturais, assim como o apoio e incentivo a valorização e a difusão das manifestações de tradição e cultura. Desta feita, a produção editorial de conhecimento e as iniciativas de educação sobre cultura e patrimônio cultural são outra área importante de atuação do IPHAN, visando a valorização, transmissão dos conhecimentos culturais para as próximas gerações, bem como a construção da identidade nacional de seu povo, despertando a consciência sobre a necessidade de preservação e proteção do patrimônio. A premissa é a de que quanto mais se conhece a cultura, mais ela será reproduzida, e perdurará ao longo do tempo, embora se saiba que a cultura é um sistema aberto, mais ou menos mutável e passivo de alterações de acordo com vários fatores sociais.

Essa atuação do IPHAN, preza por uma sociedade plural, em que o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, muitas vezes subrepresentados e preteridos

tanto no campo das artes e cultura, quanto da política e política pública.

4.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO IPHAN E DO CONSELHO CONSULTIVO

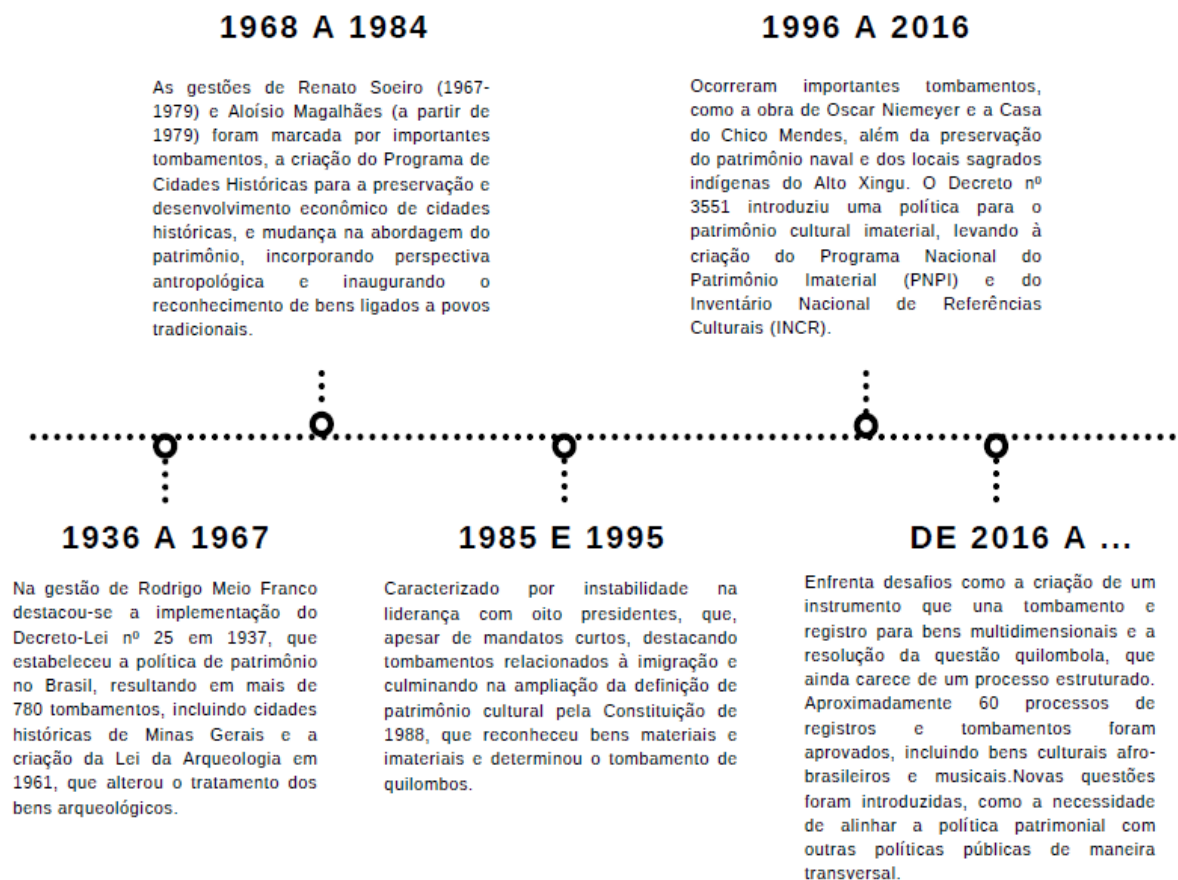
Em toda sua história, o IPHAN passou por mudanças administrativas, tendo sido vinculado ao Ministério da Saúde e Educação, ao Ministério da Educação e Cultura e ao Ministério do Turismo, e ao recentemente recriado Ministério da Cultura. Além disso, consta ter recebido o status de Departamento, de Secretaria. Em 1990, no Governo Collor, o IPHAN, à época chamado SPHAN, com status de secretaria, foi extinto pela primeira vez, e recriado em seguida sob o formato de Autarquia. O Conselho também foi reconstituído e a contagem das reuniões do conselho foi recomeçada.

O Decreto nº 9759/2019 determinou a extinção de uma série de conselhos na data de 28 de junho de 2019, estabelecendo um conjunto de medidas limitadoras para os conselhos recriados. Este é o caso do CCPC que, em 08 de agosto de 2019, foi recriado com a edição do Decreto nº 9963 pelo Presidente Bolsonaro. A sua recriação, à primeira vista incoerente, e se deve ao fato de que o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é o órgão colegiado de decisão máxima do IPHAN, possuindo atribuições finalísticas quanto ao tombamento e registro de bens culturais que não eram desempenhadas por nenhum outro órgão da administração pública federal. Assim, seu reestabelecimento era condição *sine qua non* para a continuidade das atividades ligadas ao Patrimônio Cultural e para cumprimento desta função pública trazida pelos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988.

4.4 A TRAJETÓRIA DO CONSELHO CONSULTIVO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Cumprido, neste momento, realizar um resgate de momentos relevantes da trajetória institucional desta autarquia, que pode ser dividida em quatro fases até 2016, cuja divisão advém de balanço institucional realizado na 82ª reunião do conselho, por ocasião das comemorações dos 80 anos de existência do IPHAN, e uma quinta fase, a mais recente até os dias de hoje, conforme a linha do tempo presente na **Figura 02** a seguir.

Figura 02 – Linha do tempo do CCPC



Fonte: a Autora (2025).

A criação resultou de desdobramento da efervescência da semana de arte moderna de 1922. Em 1926, foi Oswald de Andrade quem sugeriu a criação de um departamento de organização e defesa do patrimônio artístico do Brasil e a realização, pela primeira vez, do tombamento de bens. Neste mesmo ano, o IPHAN começa a funcionar ainda de maneira precária, recebendo várias propostas de desenho e anteprojetos, sendo o mais famoso dele o de Mario de Andrade, embora não tenha logrado ser a proposta vencedora. Em 1937, se dá início ao seu funcionamento oficial, recebendo o nome de Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), conforme estabelecido no artigo 46, da Lei nº 378 de 13 de janeiro de 1937, estando à época subordinado ao Ministério da Educação e Saúde Pública.

O primeiro período de gestão foi sob o comando de Rodrigo Melo Franco entre os anos de 1936 e 1967, quando este aposenta. Os marcos do período Rodrigo Melo Franco são todos conhecidos e o mais importante marco, que nos diz respeito nesse balanço, é o Decreto-Lei nº 25, de 1937, o instrumento jurídico, utilizado até hoje, que permitiu construir de fato uma política do patrimônio no Brasil, e que também alavancou outras como a política de publicações e de conhecimento da cultura nacional que se estabelece desde 1937, com a primeira edição da

Revista do Patrimônio, reunindo artigos de autoridades no campo do patrimônio e de importância seminal como foi o texto de Heloísa Alberto Torres, a partir do qual se começam os estudos na área da arqueologia, ressaltando a importância do Museu Nacional; o texto do Lúcio Costa sobre a questão da arquitetura, e o texto do próprio Gilberto Freyre, que é sobre a arte brasileira.

Em 1938, começam talvez os tombamentos mais emblemáticos e mais corajosos, que vão dar a marca deste período com mais de duzentos tombamentos. Trata-se aqui dos tombamentos das chamadas cidades históricas de Minas Gerais, o primeiro dos seis conjuntos urbanos tombados, formado por Serro, Tiradentes, Diamantina, Mariana, São João del Rei, e Ouro Preto, além do complexo monumental de Congonhas do Campo. Isso está associado a um esforço gigantesco de dar conta de um universo territorial de largas dimensões e riquezas patrimoniais a serem preservadas, destacando-se nesse esforço o conjunto de São Miguel das Missões, no Rio Grande do Sul. É importante compreender que em 1961 surge a Lei da Arqueologia, de 1961, que faz mudar inclusive o tratamento dos bens arqueológicos pelo próprio Conselho, trazendo como consequência a diminuição da quantidade de bens arqueológicos tombados. Porém, no geral, a gestão de Rodrigo Melo Franco foi a mais produtivo em termos numéricos, com a duração de mais de três décadas e com uma média de 25 bens tombados por ano, correspondendo a mais de 780 bens ao total. A segunda fase dessa trajetória se dá por dois períodos, a gestão de Renato Soeiro de 1967 a 1979 e Aloísio Magalhães, assumindo em seguida. A gestão de Renato Soeiro foi marcada por repressões, mas também por importantes tombamentos como a Marina da Glória, a Catedral de Brasília e a Cinelândia. Em 72, vai se aposentar o próprio Lúcio Costa, participante do conselho, deixando o legado de muitos pareceres. A política editorial institucional segue com lançamentos e, do ponto de vista da política arqueológica, deixa de ter a importância que tinha o Museu Nacional para a política institucional e passa para outro momento, de descentralização com representantes do IPHAN nos Estados, os quais eram arqueólogos que respondiam diretamente por essa decisão política.

O terceiro período foi marcado por instabilidade na liderança, com oito presidentes entre 1985 e 1995, cada um com mandatos curtos de um a dois anos, o que dificultou a implementação de políticas consistentes. Apesar da instabilidade, os presidentes desse período deixaram contribuições significativas, refletindo a inflexão que o IPHAN teve na década de 80, antes da Constituição de 1988. Os tombamentos em destaque desta época estão relacionados à imigração alemã, italiana e japonesa e ajudaram a construir um novo discurso sobre o patrimônio, consolidando um entendimento e uma evolução conceitual já presentes na

instituição, que tem como exemplo, a cidade de Antônio Prado. Brasília é tombada na última reunião antes de interromper o Conselho Consultivo, com o primeiro desmonte da Instituição, e sua extinção no governo do Presidente Collor. Na fase de reconstrução, houve a retomada dos trabalhos do IPHAN e seguiu-se a presidência de Fernando Cardoso, Glauco Campello e Luiz Carlos Heck com novas contribuições, haja vista que a constituição do 1988 passou a determinar o tombamento dos quilombos. O primeiro processo de tombamento de um quilombo ocorreu em 2002, após dificuldades enfrentadas pelo IPHAN desde 1988 na definição de parâmetros e valores do patrimônio. Outra inovação da Constituição de 1988, concernem aos artigos 215 e 216, por meio dos quais expandiu a definição de patrimônio cultural ao reconhecer a existência de bens culturais tanto de natureza material quanto imaterial. Os bens culturais de natureza imaterial, referem-se às práticas e aspectos da vida social que se manifestam em conhecimentos, ofícios e modos de fazer; celebrações; formas de expressão cênica, plástica, musical ou lúdica; e nos locais (como mercados, feiras e até santuários que acolhem práticas culturais coletivas).

Durante o quarto período da instituição, que vai até 2016, quando a autarquia completa 80 anos, foram realizados tombamentos exemplares, incluindo a obra de Oscar Niemeyer, em 2007, e a Casa do Chico Mendes, além do trabalho importante de preservação do patrimônio naval brasileiro com o Projeto Barcos do Brasil e o tombamento das três primeiras embarcações tradicionais brasileiras, e dos lugares indígenas sagrados do Alto Xingu em 2010. Uma grande inovação deste período na esfera da política patrimonial diz respeito ao Decreto nº 3551, que estabelece uma política institucional para o patrimônio cultural imaterial, com o registro e a revalidação instituídos em 2000 como instrumentos de preservação, expandindo a competência do Conselho Consultivo.

Em âmbito institucional da autarquia, neste período, criou-se o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI) e se consolidou o Inventário Nacional de Referências Culturais (INCR), como instrumento de identificação do patrimônio cultural brasileiro, e repositório de conhecimento para toda a sociedade. O desempenho de uma política de salvaguarda mais estruturada e sistemática começou a ser implementada pelo IPHAN a partir da criação do Departamento do Patrimônio Imaterial (DPI), em 2004. Em 2010, foi instituído o Inventário Nacional da Diversidade Linguística (INDL), pelo Decreto nº. 7.387, de 9 de dezembro de 2010. Este instrumento passa a ser utilizado para reconhecimento e valorização das línguas portadoras de referência à identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, como parte do patrimônio imaterial.

Para fase pós 2016, isto é, na última década, restaram como desafios, por exemplo,

construir um instrumento que não é o processo de tombamento e que não é o de registro, mas os dois ao mesmo tempo, para dar conta de preservar bem multidimensionais como, por exemplo, a arquitetura indígena. Outro ponto de interesse é resolver a questão quilombola, uma demanda constitucional, que esbarra em conflitos de interesses sobre a exploração da terra e mineração, haja vista que a constituição estabeleceu que o território quilombola é tombado, porém ainda hoje não se tem um processo estruturado de tombamento para território quilombola. Ademais, outras demandas são implantar o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural para atuação complementar, sobrepondo valores, realidades e redes locais, regionais e nacionais; e a gestão compartilhada e efetiva participação social na instrução dos processos e acordos para gestão, com vistas a garantir a participação da sociedade civil nos processos de tombamento, identificação e gestão de bens imóveis.

Nessa última fase, conta-se aproximadamente 60 processos de aprovação de registros e tombamentos, que estão listados e datados no **Anexo I**, entre os quais se pode destacar o registro de bens ligados à musicalidade como as matrizes tradicionais do forró, o choro, o repente, o samba do bumbo paulista; o registro de bens ligados aos povos de matriz africana, como o registro do bembé do mercado e o carimbó, além do tombamento de terreiros como o Terreiro *Ilê Axé Ichimimó Aganju Didê*, em Cachoeira, na Bahia de um conjunto de fortalezas militares no longo do litoral brasileiro, como Fernando de Noronha.

Mais recentemente, na gestão de Leandro Grass, novas questões têm sido trazidas ao debate do Conselho, na sua mais recente conformação de estrutura. Trata-se de algumas questões não tão novas, porém ainda não solucionadas, como apreciação de bens que guardem características de bens materiais e imateriais simultaneamente, mas também de questões inéditas como registro de bens que guardam forte transversalidade com outras políticas públicas, a exemplo do registro do ofício das parteiras, que produz impacto em políticas trabalhistas e previdenciárias. Isto suscita a necessidade de inserir a política patrimonial em processo de governança com outras políticas, o que inexistia até então, e que, segundo Gomides e Sá Silva (2023), é um dos fatores que tornam uma política mais suscetível ao desmantelamento, tornando-a, por sua vez, menos resiliente.

4.5 O CONTEXTO DE DESDEMOCRACIA, DESMANTELAMENTO E ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO IPHAN

Quanto ao contexto do setor da cultura, Varella, Dora e Certra (2022) definem o período entre 2019 a 2022 como anticultural e descrevem a atuação governamental baseada nos seguintes elementos: o desmantelamento da cultura como aparato institucional enquanto objeto de política pública; volta da censura e violação da liberdade de expressão artística; a ofensiva autoritária e conservadora contra o setor da cultura, utilizando recurso discursivo intimidante e ameaçador, a desinformação e o discurso de ódio contra a cultura; assim como o aparelhamento e instrumentação ideológica dos órgãos públicos. Quanto a este último, uma estratégia reiteradamente utilizada, sobretudo no âmbito do governo federal, foi o assédio institucional.

A corrosão institucional da cultura começa a ser percebida a partir do ano de 2016, desencadeada pelo período de turbulência democrática do *impeachment* da Presidente Dilma (Varella, Dora, Cetra, 2022). O maior símbolo de desmantelo pelo setor da cultura foi a extinção do Ministério da Cultura, tentada durante o governo Temer, e enfim levada a diante a partir de 1º de janeiro de 2019. A pasta da cultura, à qual o IPHAN estava vinculado, foi relegada à status de secretaria, sendo, primeiramente, situada no Ministério da Cidadania, e depois, no Ministério do Turismo (ASMINC, 2019). A junção da pasta da cultura com outras que diferem na forma de implantação, princípios, modelos e atuação trouxe desafios à sua implementação e desvirtuamento de valores, além de acirrar clima de concorrência entre as políticas sociais (ASMINC, 2019), bem como estabeleceu como se a dimensão da cultural servisse apenas ao propósito econômico turístico e não ao de identidade do próprio povo brasileiro.

A atuação do Secretário Especial da Cultura Roberto Alvim, indicado pelo Bolsonaro foi marcada por episódios de censura, ameaça e conservadorismo na cultura com o lançamento de editais excludentes, perseguição a artistas por meio de redes sociais, que repercutiram até sua demissão, após desencadear crise pela veiculação de vídeo em que fazia ode ao nazismo. Neste episódio, o secretário copiou uma citação do ministro de propaganda da Alemanha nazista, Joseph Goebbels, em um pronunciamento, divulgado para anunciar o Prêmio Nacional das Artes, projeto no valor total de mais de R\$ 20 milhões (O Globo, 2020), e utilizou expressões como “civilização brasileira” e “nova arte nacional”, que remetem a discursos da extrema direita. Outra referência ao regime de nazista veio da trilha sonora do pronunciamento: a ópera ‘*Lohengrin*’, de Richard Wagner, um compositor alemão, celebrado pelo líder nazista, e que o influenciou em sua formação ideológica. O próprio cenário também reproduzia um

registro histórico de Goebbels, como ilustra a **Figura 03** abaixo.

Figura 03: Secretário Roberto Alvim e Goebbels



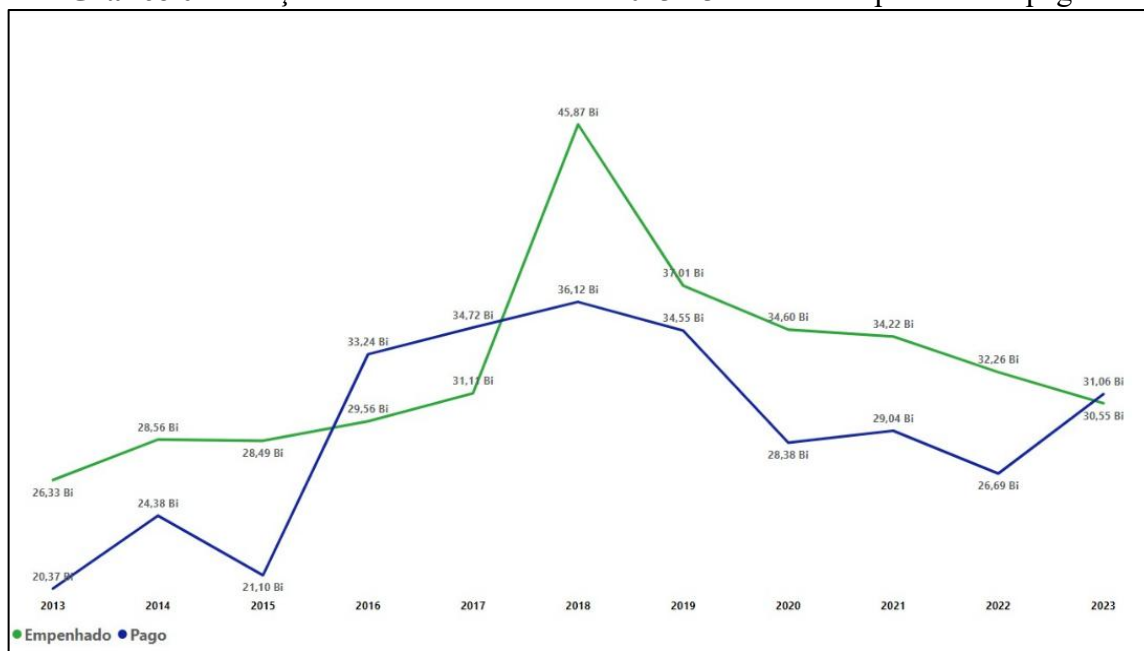
Fonte: Jornal Estadão (2020).

O desmantelamento de políticas públicas pode ser verificado pela retirada de orçamento do setor. No setor da cultura, os cortes orçamentários se avolumaram, inviabilizando a implementação de ações e políticas (Associação dos Servidores do Ministério da Cultura, 2019). No IPHAN, não foi diferente, tendo este presenciado cenário de restrição orçamentária na última década. Abaixo, o **Gráfico 01**, construído os valores da **Tabela 01**, demonstra a consolidação dos recursos orçamentários efetivamente empenhados e pagos pelos gestores do Instituto, entre 2013 e 2023, no custeio das políticas públicas patrimoniais. Pode surpreender que os valores empenhados até 2017 sejam menores que os do período após 2018, no entanto, é preciso considerar o contexto de múltiplas crises, incluindo a crise econômica, acentuada no 2º Governo Dilma. Verifica-se, então, uma queda acentuada nos empenhos desde 2018 - ano eleitoral, quando se alcançou o maior valor de empenho do período analisado. Cumpre ressaltar que a escolha pela avaliação do orçamento a partir de valores empenhados se deve ao fato de que esses valores se referem à execução e pagamentos efetivos de recursos, uma forma de mensuração mais próxima da realidade concreta.

Tabela 01– Orçamento empenhado e pago pelo IPHAN entre 2013 e 2023

Ano Exercício	Empenhado	Pago
2013	26.334.811.835,00	20.365.248.952,00
2014	28.562.377.573,00	24.375.096.896,00
2015	28.490.068.679,00	21.103.858.042,00
2016	29.562.591.733,00	33.242.277.549,00
2017	31.105.821.013,00	34.717.306.630,00
2018	45.871.642.237,00	36.116.680.882,00
2019	37.012.850.236,00	34.547.438.474,00
2020	34.600.550.065,00	28.382.802.624,00
2021	34.215.441.128,00	29.038.693.957,00
2022	32.260.858.102,00	26.686.412.530,00
2023	30.553.468.353,00	31.058.619.755,00
Total	358.570.480.954,00	319.634.436.291,00

Fonte: adaptado do SIOP por Raul Azevedo e pela Autora (2025).

Gráfico 01 – Orçamento do IPHAN entre 2013-23: valores empenhados e pagos

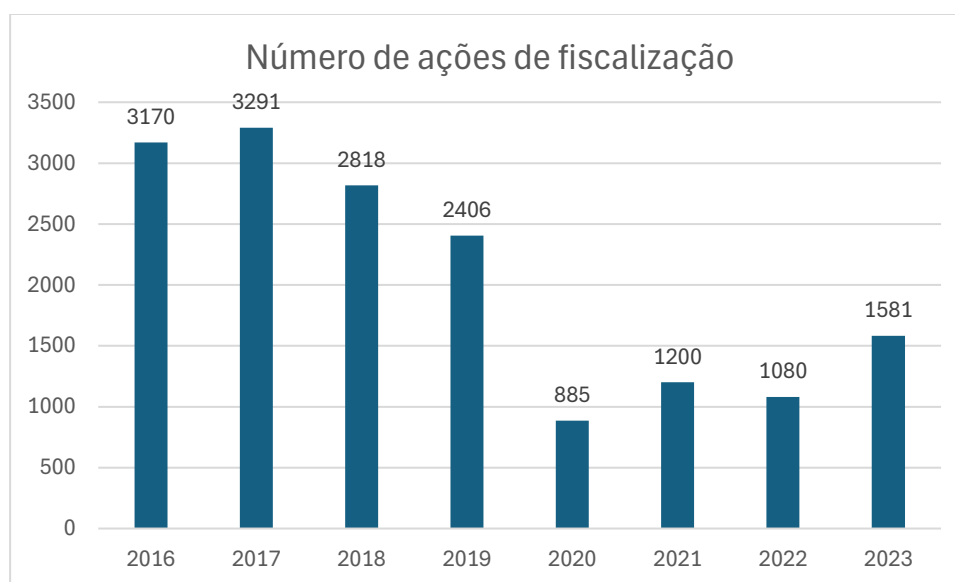
Fonte: a Autora (2025).

Uma medida de resultado operacional institucional do IPHAN se refere às ações anuais de fiscalização, vistoria, inspeção, autuação, autorização, licenciamento e controle da circulação e comércio de bens culturais protegidos, por meio das quais o Instituto exerce o poder de polícia administrativa, bem como ações de subsídio e fortalecimento relativas ao seu exercício, as quais são identificadas por meio do Sistema Fiscalis, – Sistema Informatizado de Fiscalização – um sistema em funcionamento a partir de 2016 no âmbito do instituto. Criado inicialmente para atender a fiscalização do patrimônio edificado, o sistema começou a ser pensado em 2010, após a publicação da Portaria nº 187/2010 (IPHANb, 2010), que estabelece o trâmite da atividade de fiscalização dos bens edificados tombados pelo IPHAN, e suas respectivas áreas de entorno, e regulamenta a aplicação de multas por ações lesivas ao patrimônio.

A partir dos relatórios de gestão do IPHAN da última década que trazem dados do Sistema Fiscalis se consegue perceber uma queda nas atividades de fiscalização desde 2017, atingindo o menor número de ações de fiscalização em 2020, o que pode ser explicado pelo início da pandemia de covid-19. No entanto, a retomada de crescimento significativo de tais ações só se dá, com o início do 3º Governo Lula, conforme Gráfico 2 abaixo. A queda no número de fiscalizações inicia-se antes do governo Bolsonaro, porém é neste período que tal tendência se tornou mais aguda e foram atingidos os menores números de fiscalizações - aproximadamente 1/3 das ações se comparado ao período entre 2016 e 2018.

Dada a importância das ações de fiscalização para a conservação do patrimônio material e preservação da dimensão paisagística, a redução destas ações expõe o patrimônio a risco de danos, muitas vezes irreversíveis; contraria os ditames constitucionais; e transpõe para o campo patrimonial a flexibilização e desmonte das ações de fiscalização e licenciamento, em prol dos interesses imobiliários ou de exploração econômica por grupo de atores como empresários, conforme discurso veiculado na mídia pelo grupo no poder durante o Governo de Bolsonaro.

Gráfico 02 – Desempenho de ações de fiscalização



Fonte: a Autora (2025).

A flexibilização do procedimento de licenciamento ambiental pelo IPHAN se deu a partir da Portaria do IPHAN nº 25, de 15 de junho de 2021, que estabeleceu os critérios para operacionalização do Sistema de Avaliação de Impacto ao Patrimônio (SAIP) e para análise manual da Ficha de Caracterização de Atividade (FCA) no âmbito dos processos de

licenciamento ambiental dos quais o IPHAN participa. O objetivo deste sistema, lançado como inovador e desburocratizante pelos seus gestores, era dar maior celeridade, eficiência e segurança jurídica ao processo de licenciamento ambiental federal. Considerando a complexidade do empreendimento da fiscalização, o SAIP informava, automaticamente, a necessidade ou não de realização de estudo de impacto, o que otimizava o trabalho dos técnicos do IPHAN, que teriam mais tempo para realizar atividades de fiscalização e monitoramento do Patrimônio Brasileiro.

Por meio deste instrumento também se introduziu o Termo de Compromisso do Empreendedor Referente aos Bens Registrados (TCE), autorizando a autodeclaração sobre os impactos ao patrimônio nos processos de licenciamento ambiental, por meio do qual, segundo a referida portaria, o “interessado se compromete a realizar a avaliação de impacto e, se necessário, adotar medidas protetivas em relação aos bens registrados ou em processo de registro devidamente instruído, caso encontre ou seja informado da ocorrência de tais bens na Área de Influência Direta - AID do empreendimento”(IPHANA, 2021).

Assim, a identificação de bens arqueológicos passou a ser realizada por meio de procedimento de caráter automático via sistema, bem como também autônomo e auto declaratório, baseado em sítios já georreferenciados, sem a avaliação técnica desde o começo. Isso representa uma opção por sistema mais suscetível a danos, haja vista a grande extensão de sítios arqueológicos ainda sem georreferenciamento naquele momento, bem como depende da boa-fé e honestidade dos empreendedores, que são dirigidos pelo interesse de maximização dos lucros, muitas vezes incompatíveis com o da preservação. Ademais, a flexibilização dos critérios do processo de licenciamento ambiental exclui a participação social na definição dos impactos dos empreendimentos, operando sem consulta à sociedade civil a ser afetada no estudo dos impactos do sistema.

Isto aponta para o favorecimento da lógica de exploração predatória do meio ambiente, representando ameaça ao patrimônio arqueológico e ambiental. Potencialmente, essa lógica afeta também bens culturais intimamente ligados aos modos de ser e de viver de populações indígenas, quilombolas, caiçaras, ribeirinhas, extrativistas, dentre outras, colocando ainda em risco a execução da política de salvaguarda dos bens culturais imateriais. O que se teme é a concretização dessa ameaça, a exemplo da construção do porto da Cargill, em Santarém, no Pará, desde 2007, que destruiu parte do Sítio do Porto, importante sítio arqueológico da Região Amazônia, reconhecido, pela população local, também como uma tentativa de apagar a memória e a cultura dos povos indígenas do Tapajós.

Ainda sobre bens arqueológico, é preciso citar o Decreto nº 10935, de 12 de janeiro de

2022, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional, que alterava a legislação de proteção a cavernas, grutas, lapas e abismos, permitindo a exploração, inclusive, daquelas áreas com grau máximo de proteção. Neste caso, foi o próprio Poder Judiciário que atuou, evitando o desmantelamento da política patrimonial. Em decisão, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou irreversível o risco de danos às cavidades naturais subterrâneas e áreas de influência, suspendendo a permissão para a construção de empreendimentos em cavernas.

O desmonte da Lei Rouanet é outro ponto que afetou o IPHAN. Esta lei instituída pelo meio do dispositivo legal Lei nº 8.312, de 23 de dezembro de 1991, foi sancionada com o objetivo de fomentar a atividade cultural no Brasil, e instituiu o Programa Nacional de Incentivo à Cultura (PRONAC) para captar e canalizar recursos para o setor da cultura. A lei traz entre seus objetivos os seguintes: contribuir para facilitar a todos os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional; assim como preservar os bens materiais e imateriais do Patrimônio Cultural Brasileiro.

Esta lei beneficia diversos segmentos artísticos e culturais. Entre eles estão a preservação do patrimônio cultural, histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus e demais acervos. O incentivo trazido pela lei se dá por meio de mecanismos de apoio, como incentivos a captação de recursos para projetos culturais, o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e baseia-se na renúncia fiscal, possibilitando às empresas tributadas com base no lucro real a descontar até 4% do imposto devido e aos cidadãos contribuintes, aplicarem a título de doação ou patrocínio, uma parte do imposto de renda devido em projetos aprovados pelo Ministério da Cultura.

Para o público-alvo participar do Pronac, o proponente encaminha a proposta cultural ao Ministério da Cultura, via Internet, em formulário próprio, e em seguida o projeto é analisado formal e tecnicamente pelas instituições vinculadas ao Ministério da Cultura, ou seu substituto, em suas áreas específicas, sendo então submetido à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) para apreciação final. No caso de o projeto ser aprovado, é publicada no Diário Oficial da União (DOU) a portaria que autoriza a captação de recursos, habilitando seu proponente a obter patrocínios ou doações. O que aconteceu, durante o período do Governo Bolsonaro, foi que ocorreram decisões administrativas que levaram quase à paralisia do programa.

Nesse sentido, a Portaria nº 24, de 22 de dezembro de 2020, da Secretaria da Cultura do Ministério do Turismo estabelecia metas de análise de propostas culturais para o controle do passivo de prestação de contas no âmbito de toda a Secretaria Especial de Cultura, denominado de “princípio do equilíbrio”. Assim, limitou-se a análise de 6 projetos por dia e 120 ao mês, levando a uma extrema lentidão na análise dos projetos, que levavam em média 140 dias para serem analisados pela Secretaria de Cultura. Este fato foi analisado pelo TCU, que, em setembro de 2021, suspendeu cautelarmente a Portaria nº 24 em razão do "indevido represamento semestral ou anual dos projetos culturais de fomento indireto", sem a devida motivação técnica para tanto.

Outro episódio de desmantelamento se refere ao esvaziamento da Comissão Nacional de Incentivo à Cultural (CNIC), um colegiado composto por representantes da sociedade civil, representantes das instituições vinculadas à Secretaria da Cultura, e representantes do setor empresarial da cultural, com o objetivo subsidiar a aprovação dos projetos culturais que receberão os incentivos de financiamento, sendo também um fórum de debate da sociedade civil e classe artística, com o objetivo de melhorar o mecanismo de incentivo fiscal. Em março de 2021, terminou o mandato dos representantes do biênio 2019-2020 da CNIC, e o edital de chamamento para próximo biênio de 2021 e 2022 não foi publicado, sendo protelado por mais 6 meses, o que revelou a falta de vontade política na existência deste fórum.

Ademais, o Decreto nº 10.755, publicado em 26 de julho de 2021, trouxe mudanças conservadoras e de caráter autoritário à Lei Rouanet de Incentivo à Cultura, que afetaram não só o setor da cultura no todo, privilegiando arte sacra e Belas Artes, em detrimento da arte popular, como também a própria CNIC. Entre as mudanças relativas à CNIC foi determinado que esta passaria a ser apenas uma instância recursal consultiva. De acordo com Artigo 6º do referido decreto, a CNIC perdia o seu caráter deliberativo, passando a emitir parecer técnico sobre os recursos apresentados apenas em caso de decisões desfavoráveis a projetos. As prerrogativas anteriores da comissão foram atribuídas ao Secretário Especial de Cultura, demonstrando uma centralização de poder para o Sr. Mário Frias, secretário à época. Este ganhou a prerrogativa de elaborar o regimento interno da CNIC e passou a poder tomar decisões ad referendum, ou seja, isoladamente, sem a necessidade de avaliação pelo colegiado.

Outra evidência de desmantelamento trata-se da extinção dos comitês gestores de sítios de patrimônio mundial após a promulgação do Decreto nº 9759/2019 que extinguiu os conselhos e demais mecanismos de participação social criados por atos infralegais. A existência desses comitês é exigência advinda de compromissos assumidos pelo Brasil junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que

estabeleceu critérios para avaliar o valor universal excepcional dos bens e orientar os Estados-parte na proteção e gestão dos bens do Patrimônio Mundial. Os comitês gestores de sítios do patrimônio mundial da UNESCO são fundamentais para o bom gerenciamento dos sítios, tem o valor simbólico de estabelecer o compromisso institucional com o Estado e as comunidades na preservação de lugares com relevância histórica e paisagística.

Além disso, as medidas introduzidas pelo governo iniciado em 2019, vão além da restrição das instâncias participativas. Durante o Governo Bolsonaro, se deu a nomeações de gestores sem a experiência e perfil profissional na área patrimonial para cargos de direção. Uma evidência direta disso foi a própria indicação de Larissa Peixoto- uma administradora e servidora do Ministério do Turismo e sem nenhuma formação na área patrimonial - para a Presidência do IPHAN a partir de 2020.

Em 2021, o anúncio do leilão do edifício Palácio Capanema foi mais um episódio simbólico do desprestígio do governo à cultura nacional. Embora a hipótese de privatização do prédio, à primeira vista, fosse ilegal, haja vista estar resguardado pelo instrumento do tombamento, tal iniciativa questiona os limites da legalidade, desconsiderando o seu valor como marco da arquitetura modernista, tendo sido sede do Ministério da Educação, e do próprio IPHAN. Tal polêmica foi levantada após a publicação da Lei nº 11.410, de 10 de junho de 2020, que visava aprimorar os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União.

Somam-se a isso os discursos de desvalorização do corpo técnico e da missão institucional do IPHAN proferidos pelo presidente Bolsonaro veiculados pela mídia nacional. Em vídeo de reunião ministerial ocorrida em 22 de abril de 2019, o Presidente manifestou o seguinte: “O IPHAN para qualquer obra no Brasil como parou a do Luciano Hang. Enquanto tá lá um cocozinho petrificado de índio, para a obra, pô!” (O Globo, 2019). Ele se referia à pesquisa arqueológica prévia de competência do IPHAN nos processos de licenciamento ambiental, demonstrando desprezo por tais processos, regulados por lei, e despreocupação com a preservação da herança cultural deixada pelos diversos grupos étnicos do Brasil.

Em discurso, durante evento na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, em dezembro de 2021, o Presidente Bolsonaro assumiu desconhecimento sobre a atuação do IPHAN, e ordenou a substituição de gestores em defesa dos interesses ligados a seus apoiadores (Carta Capital, 2022). Tal pronunciamento resultou em ação judicial impetrada pelo Ministério Público para a investigação, que levou ao afastamento da Presidente do IPHAN. O trecho do discurso presidencial veiculado pela mídia está transcrito abaixo:

Há pouco tempo tomei conhecimento de uma obra de uma pessoa conhecida, o Luciano Hang, que estava fazendo mais uma obra e apareceu um ‘pedaço de azulejo’ durante as escavações. Chegou o IPHAN e interditou a obra. Liguei pro ministro da

pasta, e perguntei ‘que trem é esse?’ Porque eu não sou tão inteligente como meus ministros. ‘O que é IPHAN, com PH?’ Explicaram para mim, tomei conhecimento, ‘ripei’ todo mundo do IPHAN. Botei outro cara lá, o IPHAN não dá mais dor de cabeça pra gente.” (Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro, 2021, disponível em: <https://forumpatrimoniobr.wordpress.com/2021/12/17/notas-do-forum-sobre-exoneracoes-e-nomeacoes-espurias-no-IPHAN/>, acessado em: 07/07/2024).

O servidor à frente da decisão de impugnação da obra referida acima, passou por processo de sindicância, da qual foi absolvido por sua conduta não ter contrariado a legalidade. No entanto, houve a troca de lideranças tanto na Superintendência do Rio Grande do Sul, bem como na própria presidência do IPHAN, com a exoneração de Kátia Bogéa, que estava no cargo desde 2016 e a substituição por Larissa Peixoto, cujo esposo compunha a segurança presidencial de Bolsonaro, mantendo relações com a família Bolsonaro.

Uma outra forma de garantir o aparelhamento e instrumentação ideológica dos órgãos públicos se deu por meio da criação de rotina de controle sobre nomeações e exonerações de cargo comissionados ou funções de confiança de qualquer nível; requisições e cessões a partir do nível 3; substituições de qualquer nível; e publicações em sites, perfis, mídias digitais e portais oficiais das entidades vinculadas, que deviam ser previamente encaminhadas para conhecimento da Secretaria de Cultura. As mesmas exigências recaiam sobre as publicações de editais de licitação, convênios, termos de execução descentralizada, acordos de cooperação, chamamentos públicos ou outros instrumentos congêneres, cujos objetos envolvessem exclusivamente as atividades finalísticas das entidades vinculadas, como o IPHAN. Esse regramento foi disposto no Ofício Circular nº 89/2020/SECULT/GAB/SECULT, que está reproduzido no Anexo IV.

O ofício se fundamenta na prerrogativa de supervisão direta da Secretaria da Cultura sobre as entidades vinculadas ao setor da cultura, concedida pelo Decreto nº 10.449, de 07 de agosto de 2020, e justifica tal medida afirmando que foi “para aprimorar os fluxos e ações, para maior sintonia das atividades”, apesar da autonomia administrativa, financeira e patrimonial, das autarquias para realizar tais atos em seu âmbito. Assim, todos os meses o Instituto remetia lista de nomes e editais para pela Secretaria. Acredita-se que isso permitia a realização de crivo ideológico, evitando que os cargos e funções de confiança fossem ocupados indivíduos politicamente não alinhados ao governo da vez, ou que houvesse publicações que fugisse a perspectiva política ou medidas administrativas não pactuadas.

Por fim, em termos estéticos, a cor vermelha era evitada nas publicações institucionais e até mesmo na vestimenta dos gestores para não remeter ao partido de oposição, de esquerda,

o Partido dos Trabalhadores (PT). Tratava-se de regra informal, haja vista não haver nenhuma norma oficial definindo tal conduta.

4.5.1 A Extinção e a recriação do Conselho Consultivo

Bem antes da gestão do presidente Bolsonaro, em junho de 2017, na Ata da 86ª reunião do Conselho Consultivo, registou-se fala da presidente do IPHAN à época, Kátia Bogéa, descrevendo o contexto político de dificuldades e abordando a crise advinda do *impeachment* da Presidente Dilma e da transição para Governo Temer, tendo o Ministério da Cultura, sido extinto e recriado. Ela afirma que naquele momento o Ministério estava “acéfalo, sem qualquer indicação de novo ministro”, sendo o IPHAN afetado duramente pela situação e pelas tentativas de criação de uma Secretaria Especial do Patrimônio, conforme trecho abaixo:

A recriação do Ministério da Cultura, segundo a Presidente, foi impulsionada pelo inconformismo de diversos setores da sociedade e pela classe artística, em geral, com a extinção da pasta. Estes se mobilizaram, tanto nas redes sociais, quanto através de ocupações, reunindo servidores da Cultura e simpatizantes em um movimento denominado Ocupa MinC, com a como pauta reivindicatória a recriação do Ministério. A crise foi aguda em termos de orçamento, haja vista que os recursos do Fundo Nacional da Cultural, importante fonte de renda para as entidades vinculadas da Cultura, incluindo o IPHAN, tinham sido zerados em 2017. Com a falta de um ministro como interlocutor, as tratativas com a Presidência da República foram dificultadas, deixando as entidades sem recursos e com objetivos, como a autorização para a realização de concurso público, seriamente ameaçados.

Em junho de 2019, foram discutidos, na 92ª reunião do Conselho Consultivo, entre outros assuntos, os decretos do Presidente Bolsonaro sobre extinção dos colegiados, seus impactos no Conselho, e as medidas tomadas para garantir a recriação do colegiado. Segundo o Chefe de Gabinete à época, Rafael Arrelaro, o Decreto trazia uma possibilidade de recriação dos colegiados, fugindo desse regramento bastante rígido, desde que a entidade justifique a necessidade do órgão, de maneira bastante fundamentada, e que essa fundamentação fosse considerada e aprovada pela Casa Civil da Presidência da República. Para isso, ele explicou que havia construído, junto com equipes da Secretaria Especial da Cultura, do Ministério da Cidadania, ao qual o IPHAN estava vinculado naquele momento, e da Procuradoria Federal do Instituto, a justificativa e a fundamentação para que se pudesse fazer a recriação do Conselho

Consultivo nos mesmos moldes em que ele operava. Alguns trechos da fala de gestores do IPHAN na 92ª Reunião estão reproduzidos abaixo:

Dentro do pacote de medidas dos cem dias de governo, o Presidente da República editou, entre outros atos, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril, dispondo sobre a nova formatação dos colegiados do Governo Federal, com o objetivo de conter despesas e reduzir o número de colegiados, alguns já inativos há muitos anos e, com isso, fazer com que todos os órgãos e entidades da administração pública federal fizessem uma reavaliação da necessidade dos conselhos e reuniões de colegiados. Num primeiro momento, eles fizeram a edição desse decreto, depois, complementado pelo Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019, que traz algumas mudanças em relação ao decreto original. O principal ponto do primeiro decreto é que todos os colegiados do Governo Federal estarão extintos a partir do dia vinte e oito de junho do corrente ano. Então temos mais alguns dias para que os colegiados que já existiam continuem suas atividades. Mas, de vinte e oito de junho, em diante, todos os colegiados estão extintos e, a partir dali eles devem ser recriados, seguindo um regramento específico que está disposto nesses dois decretos. (Rafael Arrelaro, Chefe de Gabinete, ata da 92ª reunião, 2019).

Eu nunca imaginei ter que fazer uma defesa, um dia, do Conselho do IPHAN, que tem uma das trajetórias mais límpidas, mais claras, mais úteis ao Brasil. É quase um ato, para mim, de irrazoabilidade, que o IPHAN tenha que se explicar. Ele tem uma tal legitimidade, uma tal folha de serviços, ele envolveu tanta gente que pensava, que a ideia de que ele possa estar jogado numa fossa comum, com uma série de órgãos de origem espúria, malnascidos, malcriados, é uma coisa que leva a ideia de que no Brasil, a generalização leva ao erro sistêmico. Isso é grave. De modo que eu queria dizer a você que eu creio - não falei com ninguém, não consultei a ninguém -, que o Conselho, como sempre, fará o que deve, que é servir à boa causa, de maneira sóbria, silenciosa, e à disposição da Presidência do IPHAN. Se você achar que o Conselho deve fazer alguma coisa como colegiado, ou individualmente, você nos dirá. Se não, ficaremos esperando uma decisão, que eu creio que pode ser no curto prazo desfavorável e, no médio prazo, renascerá (Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, Conselheiro, ata da 92ª reunião, 2019).

Estamos fazendo a defesa tentando explicar a especificidade deste Conselho, o que ele representa. Mas com diz o Embaixador, é demais ter que explicar isso, depois de oitenta e dois anos. Mas estamos fazendo todo o trabalho. O Secretário Henrique Pires é da área da cultura e acompanha o IPHAN há muitos anos. Ele é muito sensível. Eu acho que dentro do Ministério e da Secretaria Especial da Cultura estamos tendo muito apoio. (Kátia Bogéa, Presidente do IPHAN, ata da 92ª reunião, 2019).

No contexto desta reunião o Procurador Chefe, Heliomar Oliveira fez deus expliação sobre a questão da criação do Conselho, haja vista a importância do status do normativo para a definição sobre a sua extinção diante do Decreto nº 9759/2019. Seu relato foi transcrito a seguir:

O Conselho é, inicialmente, criado por lei. Na verdade, é a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, lei essa que, na verdade, cria o Ministério da Educação e Saúde. Após ela, sucessivas alterações ocorreram na estrutura do Governo Federal e, entendemos que, ainda que não haja uma cláusula expressa, houve a revogação tácita dos dispositivos dessa lei na medida em que esses órgãos foram sendo reestruturados. Na verdade, o ato jurídico no qual se dá, hoje, a existência do Conselho é o Decreto nº 9.238/2017. O que há de referência legal ao Conselho Consultivo é o Decreto-lei 25/37, mas ele propriamente não cria, nem institui, ele apenas faz referência à existência do

Conselho. Tanto é que, mesmo naquela época, em trinta e sete, foi um outro ato que efetivamente criou o Conselho Consultivo (Heliomar Oliveira, Procurador-Chefe, ata da 92ª reunião, 2019).

Na 92ª reunião, O Chefe de Gabinete destacou ainda os principais pontos que atingiam diretamente o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, que estão entre eles, os seguintes: a limitação, a princípio, de sete pessoas; a realização das reuniões por videoconferência quando envolver membros que estão em diferentes unidades da federação, e não mais, presencialmente; e, em relação à paridade, o decreto prevê que o número de membros da sociedade civil deve ser o equivalente ao número de membros governamentais – em 2019 eram 23 conselheiros, sendo 13 da sociedade civil, isto é, superava a paridade. Ainda, segundo o Chefe de Gabinete, o decreto trazia uma possibilidade de recriação dos colegiados, fugindo desse regramento bastante rígido, desde que a entidade justificasse a necessidade do órgão, de maneira bastante fundamentada, e que essa fundamentação fosse considerada e aprovada pela Casa Civil da Presidência da República.

Segundo o Chefe de Gabinete, o IPHAN construiu, junto com as equipes da Secretaria Especial da Cultura e do Ministério da Cidadania - ao qual estava vinculado na época-, com todo o apoio da nossa Procuradoria Federal, a justificativa e a fundamentação para que pudessem fazer a recriação do Conselho Consultivo nos mesmos moldes em que ele atuava. Assim, ele contou que foi feita toda a defesa histórica do Conselho, que o Conselho foi criado junto com o IPHAN há oitenta e dois anos, que é indissociável da existência do IPHAN, não só pelas suas atribuições, mas pela sua atuação histórica e pelas personalidades que tinham e tiveram assento no Conselho.

No documento de defesa do Conselho, ressaltou-se a necessidade de as reuniões serem presenciais e da manutenção do número de membros, porque o entendimento é de que uma reunião dessa magnitude, dessa importância e com a riqueza das discussões que tinham, se empobreceria muito se fosse realizada por videoconferência, além da dificuldade que a tecnologia tem para dar conta de algumas questões muito práticas do dia a dia, da discussão otimizada presencialmente. Ademais, enfatizou-se a riqueza do material que é produzido pelo Conselho, das discussões que temos no colegiado, e que elas serviam de fonte de pesquisa para inúmeros profissionais, estudantes, pós-graduandos, tanto nacional, quanto internacionalmente.

Um último ponto foi trazido pelo Procurador Chefe na 92ª reunião. Ele explicou que, pelos Decretos editados sobre os colegiados, as Câmaras Setoriais no Conselho Consultivo estariam inviabilizadas, podendo até existir, mas não em caráter permanente. Todo esse material foi encaminhado ao Ministério da Cidadania que, por sua vez, repassou para a Casa Civil da

Presidência, onde foi feita a análise. O Conselho Consultivo foi extinto em 28 de junho de 2019, e então recriado em 08 de agosto de 2019, por meio do Decreto nº 9963/2019 pelo Presidente Bolsonaro, nos mesmos moldes da formatação anterior, porém, como previsto pelo Procurador Chefe, com restrições ao funcionamento das câmaras setoriais.

5 RESULTADOS DE PESQUISA

Nesse Capítulo, os resultados serão apresentados no modelo da **Figura 01** (página 52). A análise se inicia pela centralidade do CCPC para a comunidade política do seu entorno; identificando os atores do seu subsistema e as mobilizações em defesa do colegiado. Ela então desdobra-se sobre o desenho institucional do conselho, trazendo as características estruturais do colegiado e, a seguir, apresenta reflexão sobre o constatado quanto às preferências do governo Bolsonaro em relação às pautas da política patrimonial. Isso permitirá o enquadramento do Conselho em tipologia sobre Resiliência desenvolvida por Bezerra et al. (2022, 2024). Em seguida, são apresentados os resultados da análise das mudanças institucionais graduais transformativas identificadas na sucessão de atos normativos de estrutura do conselho e na interpretação sobre aspecto técnico da revalidação de bens registrados, permitindo-se a percepção das estratégias de mudanças operadas pelos atores, bem como, por sua vez, das estratégias comportamentais adotadas.

5.1 CENTRALIDADE DO CONSELHO CONSULTIVO PARA A COMUNIDADE POLÍTICA

No momento em que a participação social nas políticas públicas é desafiada diante de mudanças em direção ao desmonte de políticas de participação, se torna importante conhecer o lugar mais ou menos central que as instituições participativas, como os conselhos, ocupam nas estratégias de ação de suas comunidades políticas, uma vez que estas também podem mobilizar repertórios e recursos, contenciosos ou não, que representam oportunidades políticas para a defesa de agendas, levando o processo de desinstitucionalização a se tornar menos previsível e linear (Almeida, 2020; Abers, Rossi; Von Bülow, 2021).

A expectativa é a de que a maior disputa em torno do conselho aumente sua resiliência, e a manutenção de suas atividades, o que ocorre quando a sociedade civil atribui centralidade ao papel dessa instância participativa. Por outro lado, espera-se um esvaziamento ou inatividade da instituição participativa, com diminuição de sua resiliência frente a um ambiente politicamente hostil, quando o conselho não é visto como espaço relevante de disputa e militantismo. Para se determinar se um conselho é ou não central para a comunidade é indispensável observar a disposição dos atores para agir defensivamente antes as medidas de desinstitucionalização, identificando se, na trajetória de institucionalização socioestatal da

política, o conselho importa para os interesses e pautas dos atores da comunidade e se este ocupa lugar nas estratégias para fazer frente às contingências da política e às estratégias dos demais grupos (Bezerra *et al.*, 2022).

5.1.1 Atores do subsistema da comunidade política em defesa do Conselho Consultivo

Para compreender essa comunidade política é preciso primeiramente conhecer os *stakeholders* envolvidos, seu perfil e forma de atuação, bem como identificar a ação defensiva em prol do Conselho. Entre os *stakeholders* identificados pela pesquisa estão os detentores ou portadores de bens culturais, os servidores do IPHAN, os conselheiros e entidades ligadas às políticas patrimoniais, bem como um coletivo da sociedade civil, chamado Fórum Patrimônio, surgido em 2019.

Os detentores são pessoas que reproduzem ou detém a guarda de bem de valor histórico, artístico ou cultural, seja material ou imaterial, que, em regra, acionam ao IPHAN e enviam documentação para que o Instituto conceda o título de patrimônio cultural ao bem dos quais são proponentes. Uma vez tombado ou registrado o bem recebe a tutela do Estado para sua preservação e salvaguarda. O título de patrimônio cultural atribuído a um bem também possui dimensão simbólica de status, emanando ideia de valor na reprodução ou comercialização de bens culturais indiretos advindos destes bens tutelados.

Até 2023, sua intervenção era, no geral, no momento de início ou provocação do processo de tombamento ou registro, dos quais eram proponentes, porém antes da pandemia era possível ter a presença e participação de detentores nas reuniões do conselho, como ouvintes, sem direito a voto. A partir da introdução do Decreto nº 11670, de 2023, os detentores foram incluídos no rol de atores para mandatos de conselheiros, na condição de representantes da sociedade civil. Cumpre mencionar que este é um grupo heterogêneo de pessoas com ampla diversidade social, racial, religiosa, regional e econômica.

Os servidores do IPHAN se referem à burocracia profissional, que ingressou por concurso público e atua no Instituto para o desempenho da política patrimonial. Não se trata de um corpo de servidores neutros, mas que se identificam em maior ou menor intensidade com a missão do órgão e que valorizam a cultura como política social. Existem servidores que atuam diretamente com o Conselho, como é o caso do Secretário Executivo do Conselho, servidores da ASCOM, que organizam as reuniões do Conselho, técnicos que produzem notas técnicas e pareceres, com expertise em áreas como arquitetura, arqueologia, antropologia, história, artes.

Trata-se, portanto, de um corpo técnico profissional que dá suporte às atividades condizentes com a missão organizacional do Instituto.

Os conselheiros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural até 2023 eram compostos por representantes ministeriais, representantes de entidades ligadas ao patrimônio cultural, e representantes da sociedade civil, descritos como um grupo elitizado, de grande maioria branca, de elevado nível de escolaridade. Quanto aos representantes da sociedade civil, havia elevadíssimo número de catedráticos, professores de universidades, diplomatas, militares na reserva e ex-servidores do IPHAN. Alguns destes possuíam mais de 20 anos de contribuição como conselheiros. Até 2023, o CCPC possuía 23 representantes, sendo 13 representantes da sociedade civil.

Com a reformulação da composição do conselho promovida pelo Decreto nº 11670 de 30 de agosto de 2023, houve a inclusão de novos assentos para entidades, assim como a extensão do número de representantes da sociedade civil, a serem escolhidos entre profissionais do campo do patrimônio cultural; detentores de bens culturais; e lideranças de povos e comunidades tradicionais. A reformulação garantiu, a partir de 2023, um colegiado mais diversos e com maior representatividade social. O CCPC passou a contar com 30 conselheiros, advindos do cargo nato de presidente do IPHAN, representações ministeriais, entidades relacionadas ao patrimônio e sociedade civil, incluindo detentores. Cabe esclarecer que a participação no Conselho, na qualidade de membro, se dá de forma não remunerada, sendo considerada prestação de serviço público relevante.

O Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro foi criado em 2019, reunindo entidades e coletivos da sociedade civil para fomentar a mobilização contra-ataques promovidos contra o IPHAN e o Patrimônio Cultural Brasileiro pela gestão no poder. O Fórum entidades da sociedade civil, presente em vários estados da federação, com o compromisso de defender a preservação do patrimônio cultural brasileiro, bem como propor ações e políticas para assegurar e ampliar a proteção às nossas manifestações culturais em todas as suas dimensões. Contando com a adesão de conselheiros e ex-servidores do IPHAN, a partir de agosto de 2020, o Fórum passou a se articular também a partir de núcleos estaduais, capilarizando sua mobilização. O Fórum atua promovendo reuniões mensais, realizando *lives* transmitidas pelo *Youtube*, escrevendo cartas e manifestos em sua página oficial, publicando livro, coproduzindo e analisando projetos de financiamento para comissão da cultura e patrimônio em âmbito legislativo estadual e federal.

São mais de 25 entidades participantes do Fórum, a saber: Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP), Associação

Brasileira de Arte Rupestre (ABAR), Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura (ABEA), Associação Brasileira de Gestão Cultural (ABGC), Associação de Geógrafos Brasileiros (AGB), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (ANPARQ), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (ANPEGE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Associação Nacional de História (ANPUH), Associação Nacional de Pesquisa em Tecnologia e Ciência do Patrimônio (ANTECIPA), Rede Nacional de Arquivistas das Instituições Federais de Ensino (ANQUIFES), Associação dos Servidores do Ministério da Cultura (ASMINC), Comitê Brasileiro de História da Arte (CBHA), Centro Palmares de Estudos e Assessoria por Direitos (Centro Palmares), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Seção Brasileira do Comitê Internacional para a Documentação e Conservação de Edifícios, Sítios e Conjuntos do Movimento Moderno (DOCOMOMO), Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FENEA), Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), Fórum Nacional das Associações de Arquivologia do Brasil (FNArq), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Museus (ICOM-BR), Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), Coletivo de ex-Trabalhadores do IPHAN (Pró-IPHAN), Sociedade de Arqueologia Brasileira (SAB), Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), e a Comitê Brasileiro para a Conservação do Patrimônio Industrial (TICCIH Brasil).

5.1.2 Mobilizações de atores em defesa ao Conselho Consultivo em contexto de democracia, desmantelamento e assédio institucional

Para compreender a centralidade do Conselho para os *stakeholders* é preciso entender, primeiramente, se no período considerado, entre 2019 e 2022, houve disputa em torno do Conselho. Como explicado anteriormente, o CCPC foi extinto em 28 de junho de 2019, e então recriado em 08 de agosto de 2019, por meio do Decreto nº 9.963 de 08 de agosto de 2019 pelo Presidente Bolsonaro, nos mesmos moldes da formatação anterior, porém com restrições ao funcionamento das câmaras setoriais. Com sua extinção anunciada, tanto servidores, como gestores e conselheiros se mobilizaram e colocaram à disposição para, se necessário fosse, ações de defesa do Conselho. No entanto, os procedimentos de defesa da continuidade do Conselho foram, naquele momento, conduzidos pela via burocrática regular, por meio do encaminhamento à Casa Civil do processo com a devida motivação para a continuidade do

Conselho.

Em maio de 2018, na 88ª reunião do Conselho, tinha sido a última ocasião de posse dos conselheiros do CCPC, para mandatos de quatro anos, com direito à recondução, segundo a interpretação dos normativos. Assim, oito dos treze conselheiros da sociedade civil foram reconduzidos para o mandato do quadriênio 2018-2022. Existia conselheiro que completava 20 anos no CCPC. No entanto, devido as alterações trazidas pelo Decreto nº 9963/2019, que não mencionava mais a hipótese de recondução, seguiu-se em suspense se, em 2022, haveria conselheiros reconduzidos.

Mesmo com a extinção e seguida recriação do conselho, sob nova presidência, a da Presidente Larissa Peixoto, os mandatos dos conselheiros da sociedade civil foram mantidos, embora tenha ocorrido a saída deliberada de um dos conselheiros, o Sr. Ulpiano Bezerra de Meneses- por convicções políticas, segundo entrevistados-, o que foi lamentado pelos colegas de conselho, e registrado em ata com honrosa homenagem. Houve ainda grande rotatividade de conselheiros indicados por órgãos do governo, como Ministérios e institutos, bem como indicados pelas entidades como a SAB e a ABA, o que já era esperado.

Em 2022, em clima muito mais conflituoso entre a presidência do IPHAN e conselheiros da sociedade civil, após esgotar o mandato dos conselheiros do quadriênio 2018 – 2022, e quase há um mês para o fim do Governo Bolsonaro, novos conselheiros foram empossados para mandato que seria para o quadriênio 2022-2026, na 101ª reunião do CCPC. Os normativos sobre o conselho não mencionam regras para a escolha, nem estabelecem modalidade de eleição para conselheiros, o que não significa que não havia disputa e expectativa sobre a composição do conselho. Os nomes são escolhidos pelo Presidente do IPHAN, normalmente a partir de indicações dos diretores e assessores, e encaminhados ao Secretário da Cultura para que o Ministro do Turismo fizesse a designação por Portaria.

Dos conselheiros que receberam mandato para o quadriênio entre 2022-2026, entre os membros da sociedade civil, três conselheiros foram reconduzidos: Diógenes da Cunha Lima, Reitor na UFRN; José Carlos Mathias, Vice-Almirante; e Marcos Castrioto de Azambuja, este último, Embaixador. Trata-se de conselheiros menos contestadores na gestão passada do CCPC. É forçoso também observar que das 22 vagas de conselheiros para o quadriênio de 2022-2026, foram empossadas apenas 19. Sobre este novo conselho, um entrevistado observou o seguinte:

E quando chegou em 2022, que se completavam quatro anos desde a portaria de 2018, que designou os membros que estavam então na composição do conselho consultivo de patrimônio cultural, houve um esforço para uma renovação maior do conselho consultivo, para que o conselho consultivo fosse integrado por um conjunto diverso de pessoas de diferentes especialidades, de diferentes formas de atividade do IPHAN, da arqueologia, da engenharia, da arquitetura, da antropologia e pessoas, em sua grande maioria, que não tivessem sido conselheiros. Já que durante muito tempo, a renovação, principalmente dos membros da sociedade civil, porque são os membros da sociedade civil que são escolhidos pelo presidente do IPHAN, porque os outros são escolhidos pelo dirigente do órgão que representam. Então, aí sim, dos órgãos públicos e das entidades representativas, havia, dos órgãos públicos, havia sim uma rotatividade maior das entidades representativas, mais ou menos. A rotatividade era maior do que na sociedade civil, mas não tanto quanto dos órgãos públicos, agora, o governo passado, nesse momento, em 2022, buscou fazer uma renovação muito grande, indicando, em sua grande maioria, pessoas que até então não haviam sido membros do conselho consultivo de patrimônio cultural (Entrevistado).

Cumprе mencionar que estes conselheiros empossados em 2022 participaram de apenas duas reuniões, antes da transição de governo, e tendo o mandato interrompido em razão da reformulação do CCPC, em 2024, que modificou não só o número de conselheiros, mas também regras para a participação no Conselho Consultivo. Para o entendimento da mudança no perfil dos conselheiros, seguem os **Quadros 08 e 09** com os nomes, entidade que representam e profissão dos conselheiros, do quadriênio 2018-2022.

Quadro 08 – Conselheiros do Quadriênio 2018-2022

Nº	NOME	INSTITUIÇÃO	MINICURRÍCULO
1	Ana Paula Bruno	M Cidades	Doutora em Arquitetura e Urbanismo
2	Ângela Gutierrez	Sociedade Civil (Recondução)	Administradora, colecionadora de arte e Empreendedora Cultural
3	Antonio Carlos Motta Lima	ABA	Historiador, Doutor em Antropologia Social e etnologia
4	Arno Wehling	Sociedade Civil (Recondução)	Historiador, Presidente do Instituto Histórico Brasileiro
5	Carlos Augusto Machado Calil	Sociedade Civil	Professor de cinema, rádio e Televisão
6	Carlos Eduardo Dias Comas	Sociedade Civil (Recondução)	Arquiteto e Doutor em Projeto Arquitetural, e professor da UFRGS
7	Jorge Eremites de Oliveira	SAB	Doutor em História e Arqueologia

8	José Carlos Mathias	Sociedade Civil	Vice-Almirante da Marinha, Diretor do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha
9	José Pedro de Oliveira Costa	MMA	Secretário de Biodiversidade e Arquiteto
10	José Reginaldo Santos Gonçalves	Sociedade Civil	PhD em Antropologia Social, Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
11	Leonardo Barci Castriota	ICOMOS	Arquiteto e Urbanista
12	Luiz Alberto Ribeiro Freire	Sociedade Civil	Museólogo, especialista em arte barroca e Doutor em História da Arte
13	Luiz Phelipe de Carvalho Castro Andrés	Sociedade Civil (Recondução)	Engenheiro, mestre em Desenvolvimento Urbano
14	Luiz Roberto-Liza Curi	MEC	Sociólogo, ex-secretário de Cultura
15	Marcelo Mattos de Araújo	IBRAM	Advogado, especialista em Museologia e Doutor em Arquitetura
16	Marcia Genésia de Sant'Anna	Sociedade Civil (Recondução)	Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora da UFBA, ex-diretora do DPI
17	Marcos Castrioto de Azambuja	Sociedade Civil (Recondução)	Embaixador
18	Maria Cecilia Londres Fonseca	Sociedade Civil (Recondução)	Doutora em Sociologia,
19	Maria Manuela Ligeti Carneiro da Cunha	Sociedade Civil (Recondução)	Antropóloga, Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, Professora da USP
20	Neusvaldo Ferreira Lima	Ministério do Turismo	Administrador e engenheiro com especialização em engenharia de edificações
21	Nivaldo Vieira de Andrade Júnior	IAB	Doutor em Arquitetura e Urbanismo
22	Ulpiano Toledo Bezerra de Meneses	Sociedade Civil (Recondução)	Filósofo, Museólogo, Professor Emérito da Universidade de São Paulo (USP) de História Antiga, Doutor em Antropologia

Fonte: a Autora (2025).

Quadro 09 – Conselheiros do Quadriênio 2022-2026

Nº	NOME	INSTITUIÇÃO	MINICURRÍCULO
1	Adriana Schmidt Dias	SAB	Historiadora, mestre em História e doutora em Arqueologia

2	Antonio Carlos Motta Lima	ABA	Historiador, Doutor em Antropologia Social e Etnologia
3	Carla Cristina de Castro	Sociedade Civil	Antropóloga, especialista em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental
4	Cêça Guimarães	IAB	Arquiteta, e doutora em Planejamento Urbano e Regional
5	Daliana Cascudo Roberti Leite	Sociedade Civil	Psicóloga, cientista da computação, experiência em administração de instituições museológica, presidente do Instituto Câmara Cascudo
6	Diógenes da Cunha Lima	Sociedade Civil (Recondução)	Ex-secretário de Educação e Cultura do RN, Ex-Presidente do Conselho Estadual de Cultura, professor de Direito e reitor na UFRN
7	Flávio de Lemos Carsalade	ICOMOS	Arquiteto, doutor em Arquitetura pela UFBA e professor da UFMG
8	José Carlos Mathias	Sociedade Civil (Recondução)	Vice-Almirante da Marinha, Diretor do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha
9	José Luiz de Moraes	Sociedade Civil	Geógrafo, Doutor em Arquitetura em Urbanismo, Ex-Diretor da SAB
10	Lais Andrade Barbosa Araújo	Ministério de Desenvolvimento Regional	Economista, coordenadora-geral de apoio à gestão regional e urbana do MDR
11	Lucas Jordão Cunha	Ministério do Turismo	Advogado, assessor parlamentar, Secretário Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura do MTUR
12	Marcos Antônio Gomes de Mattos Albuquerque	Sociedade Civil	Sociólogo, Doutor em História pela UFPE, Pesquisador
13	Marcos Castrioto de Azambuja	Sociedade Civil (Recondução)	Embaixador
14	Margarida Cantarelli de Oliveira	Sociedade Civil	Desembargadora aposentada, professora universitária e Presidente do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano.
15	Maria José da Silva Fernandes	Sociedade Civil	Bibliotecária, especialista em Arte-educação.
	Maria José Soares	Sociedade Civil	Socióloga, Mestre em Antropologia e Doutora e Pssicossociologia de Comunidade e Ecologia Social

16	Mário Augusto Ribas do Nascimento	Sociedade Civil	Advogado, engenheiro agrônomo, especialista em agronegócios, Presidente da Organização das Cidades Brasileiras Patrimônio Mundial (OCBPM), Ex-vereador
17	Mario Mendonça de Oliveira	Sociedade Civil	Arquiteto, Doutor em Arquitetura e Urbanismo e Professor da UFBA
18	Max Perlinger	Sociedade Civil	Editor, empresário do setor da cultura, promotor de exposições
19	Pedro Machado Mastrobuono	IBRAM	Advogado, Historiador da Arte,

Fonte: a Autora (2025).

No que diz respeito à manutenção das suas atividades no período entre 2019 e 2022, é preciso considerar um comportamento errático no número de reuniões e no prazo entre reuniões. Em 2019, houve apenas duas reuniões, nos dias 12 e 13 de junho, ainda sob a presidência de Kátia Bogéa, e com toda a preocupação sobre a extinção do CCPC. Depois disso, foram quase 1 ano e 9 meses de inatividade no Conselho, entre a 93ª Reunião, em 13/06/2019 e a 94ª Reunião, em 09/03/2021. Em 2020 não houve reunião, contrariando os normativos que estabelecem o compromisso de 4 reuniões ordinárias ao ano.

Em abril de 2021, foi publicada reportagem na Folha de São Paulo com a seguinte manchete: “Sob Bolsonaro, IPHAN vive paralisia mais longa antes da ditadura militar” (Folha, 2021). Alegava que a paralisia do Conselho era a maior em 65 anos, impedindo processos de tombamento e registro, e apontava como causas as seguintes: o decreto extinguindo conselhos federais com participação da sociedade civil, deixando o conselho consultivo do IPHAN em um limbo administrativo, que só foi retomado em agosto através de outro decreto; as diversas mudanças em sua presidência após a exoneração de Kátia Bogéa, motivada por embate com empresário aliado a Bolsonaro; uma sucessão de presidentes interinos, antes do posto ser assumido por Larissa Peixoto, que, por sua vez, não tinham formação e experiência na área cultural compatível com o cargo; e, por fim, o fato de que o tombamento de um imóvel e seu entorno podia travar o avanço de novos projetos imobiliários para prejuízo dos interesses de outros setores da sociedade apoiados pelo Presidente Jair Bolsonaro, o qual inclusive emitiu discurso público ironizando a missão do órgão em reunião ministerial.

Embora esta pesquisa não tenha conseguido dados para confirmar se a paralisia era a maior em 65 anos de Conselho, as demais informações se confirmam. O **Quadro 10**, na página seguinte, revela o número de reuniões anuais nos últimos 10 anos.

Quadro 10 – Reuniões anuais do CCPC entre 2014 e 2024

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nº de Reuniões	03	04	03	03	04	02	00	06	03	00	04

Fonte: a Autora (2025).

Se, em 2020, não foram promovidas reuniões; em 2021, ocorreram 6 reuniões, o maior número de reuniões anuais do período apresentado. Segundo entrevistados, essa proatividade se explica, pelo fato de que muitos processos já estavam prontos para serem levados ao CCPC, dado o longo período de paralisia nas reuniões do CCPC.

A importância do Conselho Consultivo para os atores do subsistema da comunidade política do IPHAN foi confirmada por todos os entrevistados, e justificada por diversas razões, entre as quais estão as razões de ordem de prestígio e mérito profissional para aqueles que participavam como conselheiros Conselho. Ademais, a importância social da própria política patrimonial, seu efeito na geração de renda para detentores, sua longa trajetória histórica com a participação de personalidades eméritas da cultura e patrimônio, bem como o poder indutor de uma rede federativa por parte do Conselho, também foram citadas, como é possível conferir nos trechos de entrevistas abaixo:

Sim, ocupar o conselho é um lugar de prestígio. Eu vejo muito pela ANPUH, por exemplo, que é da História. Eu sou historiadora. A ANPUH não tinha cadeira no conselho. E era uma coisa, não tem, agora tem. As instituições querem se sentir representadas. A gente vê que a coisa do patrimônio tem um peso. As pessoas querem estar ali. E os atores mesmo, é um lugar de prestígio ser conselheiro, sabe? Isso rende um prestígio, sim, pra área, um reconhecimento, sabe? Entre os pares. (...) É, dinheiro não é não. É o prestígio, é o poder da fala, né? O poder de decidir sobre a vida das pessoas, porque ao fim e ao cabo é isso. (Entrevistada 10)

Inclusive, eles [os conselheiros] se sentem muito honrados em participar do Conselho Consultivo. Para eles é uma questão que quase que é uma medalha de mérito, mérito cultural, vamos dizer assim. Porque eles tomam decisões importantíssimas para o desenvolvimento do patrimônio cultural. E isso, pelo olhar de cada um. Coloco para eles uma responsabilidade e um valor à sua pessoa, que na verdade é um valor para o conjunto da sociedade, porque eles têm nas mãos uma arma para manutenção e impedimento de que se deteriore o patrimônio cultural brasileiro. Então, eu acho que é 100% honrado e tem uma certa batalha para indicação, para eles conseguirem” (Entrevistado 11).

(...) os detentores, a sociedade envolvida diretamente com o bem, como proprietário, como usuário do patrimônio, eu acho que eles instavam mais a atuação do IPHAN porque eles eram os principais beneficiários, os principais interessados em ver o Conselho trabalhando, atuando, trabalhando na preservação do patrimônio, no tombamento de bens materiais, no registro de bens materiais. E servidores também eram muito interessados porque eles acabavam criando um vínculo com um bem

muito forte por causa dos trabalhos desenvolvidos, de estudo, de análise, pelo contato que eles tinham com proprietários, com detentores, então eles conheciam o bem de uma maneira ímpar, então quando viam que um bem detinha valor, que o qualificava a ser tombado, a ser registrado, havia um esforço muito grande deles também eventualmente trazer os anseios da sociedade organizada, de detentores, de proprietários para que o Conselho Consultivo analisasse com a devida diligência, com o devido cuidado as propostas levadas a si. Então eu acho que proprietários e detentores eram os mais interessados eles enxergavam a importância do trabalho do Conselho para o seu trabalho, do trabalho dos servidores do IPHAN, no desenvolvimento dos estudos, dos dossiês, dos pareceres para subsidiar o trabalho do Conselho Consultivo em prol do patrimônio cultural, enquanto alguns atores como o Ministério Público, o Poder Judiciário, eles atuavam mais como intermediadores, interlocutores. (Entrevistado 8)

O IPHAN é visto como um órgão que, apesar das nossas limitações, e é preciso reconhecê-las, mas é visto como um órgão que coordena ou deveria coordenar, em nível nacional, o processo de preservação do patrimônio cultural nacional. E aí eu não estou falando do patrimônio reconhecido em nível federal, estou falando na ideia de que a gente deve ter, de fato, um sistema ou uma relação federativa que se configure como um sistema de proteção do patrimônio cultural nacional. Aquilo que é patrimônio no âmbito municipal, estadual ou federal(...) Mas, nesse sentido, a existência de um Conselho de Patrimônio inspira que em outras instâncias a gente tenha também conselhos de patrimônio nos estados e nos municípios. (Entrevistado 4)

(...) Eu acho que a grande, essa decisão, o que o conselho decide, ele muda na verdade a trajetória mesmo, talvez, daquele bem, né? O entendimento ali daquelas pessoas, eles voltam com esse reconhecimento para os seus territórios, então aquilo ganha também um outro peso, a gente tem uma série de bens que geram empregos, que geram cadeias produtivas. Então, o reconhecimento, ele, de fato, muda muitas vezes a vida ali daquele território, daquelas pessoas que vivem naquilo, ou que se dedicam. Então, tem um peso muito grande (Entrevistada 9).

Quanto à disposição dos atores para atuarem em defesa do CCPC ante medidas de desinstitucionalização, cabe mencionar a atuação do *stakeholders* que compõem o subsistema de estruturas relacionais – detentores, servidores do IPHAN, conselheiros e movimentos da sociedade civil –, em ações pela permanência do Conselho, bem como de manutenção de sua missão institucional, dos valores e políticas que promove contra o desmonte no âmbito do IPHAN, como nos trechos abaixo, extraído de entrevista:

Sim, eu acho que até já citei esse exemplo, de movimentos que resistiram à supressão de competências ou de atribuições do conselho. Claramente, existiu isso com relação, por exemplo, aos processos de reconhecimento do patrimônio imaterial. Houve, e eu vou citar um exemplo pontual, manifestações importantes sobre a falta de informações qualificadas com relação aos processos de revalidação de títulos de patrimônio cultural do Brasil. Eu não estou dizendo que a gestão anterior não queria revalidar os títulos, não se trata disso, mas não queria permitir uma discussão ampla sobre isso no âmbito do conselho. Então, houve manifestações sobre isso, isso foi tratado inclusive em reuniões do conselho que estão disponíveis para o conhecimento de todos. Então, teve sim um processo de resistência a retrocessos ou a supressão de atribuições ou de

prerrogativas do conselho (Entrevistado 4).

Havia disposição de pelo menos metade do Conselho de procurar exercer o nosso papel de representante da sociedade no sentido de que a política de preservação do patrimônio naquele momento pudesse prosseguir dentro dos princípios de democratização, de participação e de abertura que foram sendo já desenvolvidos pelo IPHAN há algum tempo dentro dessa política. Nós tentamos fazer isso e, razoavelmente, conseguimos até o momento em que fomos exonerados. A partir desse momento, o Conselho deixou de ser uma área onde a gente podia atuar (Entrevistada 6, Conselheira).

Há sim. Quando houve a possibilidade de, quando o Palácio Gustavo Capanema, no Rio de Janeiro, foi inserido em uma lista de bens da União, que a União poderia eventualmente destinar, alienar para a iniciativa privada, os próprios conselheiros, a sociedade civil organizada se mobilizou, questionando isso daí. Por mais que haja previsão na legislação de até mesmo conceder a iniciativa privada para administrá-lo, mesmo que seja mediante uma concessão pública, não alterando as suas características, aquilo que o levou a ser tomado, ainda assim foi objeto de intensa mobilização. Os conselheiros se manifestaram contrários à inscrição do Palácio Capanema nessa lista da Secretaria do Patrimônio da União.(...) Quando houve essa inscrição, o Conselho Consultivo se manifestou por meio de correspondência formal à presidência do IPHAN, questionando isso e solicitando que o Palácio Capanema fosse retirado. O DOCOMOMO Brasil é uma instância de representação do DOCOMOMO, que é uma organização da sociedade civil internacional (Entrevistado 8).

(...) Tanto em defesa, quando o conselho foi extinto, quanto depois, na forma que ia, tanto que alguns...o Conselheiro Ulpiano saiu. O sair dele foi uma forma também de dar visibilidade ao ato dele de sair, sabe? (Entrevistada 10)

As estratégias para fazer frente às contingências da política foram muitas como será visto a seguir: entrega de cargos, lançamento de livro em caráter de denúncia, surgimento de movimento social reunindo diversas entidades da sociedade civil, post na internet, acionamento do Ministério Público, carta aberta à Presidência do IPHAN, denúncia em veículo de comunicação.

5.1.2.1 Por parte dos Detentores

Como dito, os detentores, são os beneficiários diretos da política patrimonial de registro e tombamentos, tendo importância para iniciar tais processo. O período de 2019 a 2022

foi um interregno marcado pela pandemia da covid-19. Os detentores e proprietários de bens registrados e tombados ficaram impedidos de auferir renda a partir dos bens culturais pelas regras de reclusão. Tamanha foi a crise e a necessidade de se adaptarem às ferramentas digitais as quais não tinham acesso e nem que em alguns locais do país, como em Belém do Pará, os detentores procuraram o IPHAN pedindo todo tipo de ajuda, inclusive apoio para a divulgação de lives no *Youtube* com apresentações.

Esse relacionamento entre detentores e servidores da autarquia resultou na criação de uma política chamada Conectando Patrimônio em que o IPHAN fazia a promoção e divulgação de bens culturais regionais por meio de seus canais de comunicação, só não realizando a venda direta de produtos. A cada mês, um bem e uma região eram contemplados e tinham sua divulgação realizada. Foi uma política de baixo custo e que não gerava custos adicionais para a estrutura do órgão, expressando caráter humanitário, que não surgiu da cúpula de gestores, - embora também não tenha sido impedida por estes-, mas por meio dos servidores da autarquia, burocratas de nível de rua. Isto fomentou um relacionamento entre detentores e servidores, e a política se estendeu por meses, sendo apontado em entrevista como ponto dissidente e positivo do governo entre 2019 e 2022, como se pode conferir no trecho abaixo:

Ao mesmo tempo que existia, talvez, essa revolta contra a instituição, contra o governo Bolsonaro, contra o conselho que estava formado naquele momento, existia também um outro lado, de política pública, do órgão fazendo aquilo que deveria, que era tentar auxiliar os detentores naquele momento difícil. E isso foi feito por servidores. Então, é isso. A ligação que eles [os gestores indicados por Bolsonaro] tinham com o IPHAN era positiva e negativa ao mesmo tempo. Existia essa contradição (Entrevistada 9).

5.1.2.2 Por parte dos Servidores

Os servidores da cultura não possuem representação sindical, porém há apenas uma associação com aproximadamente 600 servidores filiados: a Associação dos Servidores do Ministério da Cultura (ASMINC). Esta possui, portanto, alcance limitado em termos adesão de servidores. Em 2019, a ASMINC contribuiu com o capítulo XI, intitulado “Os servidores da Cultura e a construção de uma dimensão ampla para o setor cultural”, no livro organizado e produzido, em 2019, pela Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ARCA), o qual foi intitulado “Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais”. A ASMINC não possuía abertura junto à Presidência do IPHAN.

Algumas ações assediosas ocorreram contra servidores, como por exemplo, o

afastamento do servidor efetivo e Secretário-Executivo do Conselho, no início da gestão da Larissa Peixoto na presidência do CCPC, e seu posterior posicionamento em outro setor, com a prática de isolamento e retirada de atividades laborais. Outra ocorrência se trata da exclusão de técnicos e analistas de uma coordenação-geral do Departamento de Patrimônio Imaterial das tratativas de revisão dos normativas que regulamentavam o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI), que eram, a saber: a Portaria nº 200/2016 e da Portaria nº299/2015. Em reação a tal medida, aconteceram mobilizações coletivas de menor escala, com a solicitação coletiva de exoneração a pedido por três servidores com cargos em comissão. Eles entregaram seus cargos, colocando-os à disposição, conforme carta de exposição de motivos constante em processo SEI.

Nesse contexto, como apontado em várias entrevistas, cabe menção à importância da excelência no trabalho mantido pelo corpo de profissionais do IPHAN, bem como pelo militância desses servidores para a defesa do Conselho em sua existência, bem como para promoção das políticas patrimoniais em momentos e contextos desafiantes pelos quais a instituição passou nos últimos 10 anos. A exemplo disto, um entrevistado se manifestou dizendo seguinte:

Olha, eu destaco como elementos positivos o profissionalismo das pessoas envolvidas, eram pessoas que trabalhavam em pró da missão do Instituto(...)Olha, eu observo o trabalho dos servidores, dos servidores da área técnica, de servidores da presidência também e dos conselheiros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, porque apesar de divergências, apesar de discordâncias, eles entendiam que o Conselho era um órgão único, um órgão singular, cujo trabalho não podia ficar à mercê de dissonâncias, divergências políticas e ideológicas e também porque o próprio Instituto, ele era instado pelo Ministério Público da União e pelo Ministério Público dos Estados a tomar decisões definitivas a respeito de bens que já haviam sido identificados como bens que comporiam o patrimônio cultural do país, material ou imaterial, que ainda estavam em processo de análise do tombamento, ou mesmo bens que haviam recebido o tombamento provisório, mas ainda não haviam recebido o tombamento definitivo. E a equipe técnica do IPHAN, ela reconhece a importância, já que esse é o trabalho do IPHAN, essa é a missão institucional do órgão. E apesar de qualquer dificuldade, o trabalho precisava ser conduzido, precisava ser desempenhado. Então, eu consegui identificar um bom grau de profissionalismo de todos os envolvidos do instituto... (Entrevistado 8).

Outra pessoa entrevistada, quando questionado sobre a atuação do conselho, respondeu o seguinte:

Os servidores da casa mantiveram e mantêm também a seriedade do trabalho. Então, na minha avaliação, assim, é claro que é uma avaliação muito subjetiva, observadora mesmo... a coisa acontecendo, a coisa sempre foi conduzida de forma muito séria e muito correta(...) Então, a minha avaliação é que [o CCPC]é um processo que ele sempre foi muito sério, pelo menos do que eu pude vivenciar, institucionalmente falando (Entrevistada 3)

5.1.2.3 Por parte de Conselheiros

Outro momento de mobilização da comunidade política em defesa da missão institucional do IPHAN, e denúncia de desmonte das políticas patrimoniais, corresponde à 100ª reunião do conselho, em 07 de abril de 2022, em que foi lido requerimento, assinado por representantes da sociedade civil do Conselho Consultivo, que solicitaram reunião extraordinária, para discutir os seguintes assuntos:

1. O impacto do Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, mencionado como uma norma que abre possibilidades inaceitáveis de destruição do patrimônio espeleológico e arqueológico, facilitando ações que comprometem a proteção desses patrimônios, refletindo uma preocupação com a preservação cultural e ambiental;
2. A identificação de bens arqueológicos por meio de procedimento de caráter 'automático', exclusivamente baseada em sítios já georreferenciados, sem a devida avaliação técnica, com flexibilização dos critérios do processo de licenciamento ambiental, e sem participação social na definição dos impactos dos empreendimentos, aponta para o favorecimento a uma exploração predatória do meio ambiente e para uma crescente ameaça ao patrimônio arqueológico e ambiental, e afeta ainda bens culturais que estão intimamente ligados aos modos de ser e de viver de populações indígenas, quilombolas, caiçaras, ribeirinhas, extrativistas, dentre outras, colocando ainda em risco a execução da política de salvaguarda dos bens culturais imateriais;
3. O modo como os processos de reavaliação da salvaguarda de bens registrados e de revalidação do seu título de Patrimônio Cultural do Brasil estavam sendo conduzidos pela Diretoria do Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI), sem debate qualificado e sem o aproveitamento desse momento fundamental para a revisão do pacto de salvaguarda com as comunidades e grupos detentores, exemplifica o rebaixamento da qualidade da ação institucional;
4. A retirada do apoio do IPHAN à identificação, documentação e exposição das peças e objetos das religiões afro-brasileiras, atualmente sob a guarda do Museu da República, vista como um descaso com a memória das comunidades negras;
5. As mudanças no processo seletivo do prêmio Rodrigo Melo Franco fragilizam a relação do IPHAN com a sociedade, afetando um mecanismo importante de reconhecimento;
6. A não realização do processo seletivo anual do mestrado profissional do IPHAN

prejudica a formação de profissionais qualificados na área;

7. A não implementação dos comitês gestores de sítios listados como patrimônio mundial que deixaram de se reunir após a promulgação dos decretos do atual governo que extinguíram todos os conselhos e demais mecanismos de participação social em políticas públicas do governo federal e paralisaram os trabalhos, levando ao descumprimento do compromisso assumido pelo Brasil junto à UNESCO, haja vista que tais comitês são essenciais para a gestão de bens culturais, compromete a participação popular e a gestão adequada dos patrimônios;

8. A venda de bens públicos tombados, como o Palácio Gustavo Capanema, é considerada uma ameaça ao patrimônio arquitetônico brasileiro;

9. A drástica redução orçamentária do IPHAN, em 2021, em comparação a 2019, é vista como um indicativo da precarização da missão institucional da entidade.

Em 07 abril de 2022, a 100ª reunião foi realizada com o propósito de fornecer resposta institucional aos conselheiros e espaço de discussão, sendo conduzida em formato de seminário sobre os bens arqueológicos, porém o que se observou foi um clima tenso, sem responder diretamente todas as questões trazidas, sem tempo adequado para fala de conselheiros.

Dado esse atrito entre conselheiros e presidência do IPHAN, e aproveitando o fato de que os mandatos dos conselheiros se encerravam no ano de 2022, a Presidência do Conselho promoveu a substituição de conselheiros da sociedade, com a exceção de três nomes, que foram reconduzidos, na reunião seguinte, a 101ª Reunião do CCPC, em 24 de outubro de 2022, como já relatado acima. Isto depois de seis meses de paralisia do CCPC. Nessa reunião, foram então apresentados novos conselheiros, com perfil diferente dos anteriores, que esbanjavam ampla, direta e reconhecida experiência profissional no campo patrimônio cultural. Nesse sentido, estão entre os novos conselheiros a neta do escritor Câmara Cascudo, sra. Daliana Casudo Roberti Leite, formada em psicologia e ciências da computação; a conselheira Margarida Cantarelli, uma escritora, professora e desembargadora; ou ainda o conselheiro Mário Augusto Ribas do Nascimento, formado em direito, engenharia agrônômica e agronegócio. Embora tivessem algum relacionamento com a área da cultura, não eram profissionais do patrimônio cultural propriamente dito. A presidência do IPHAN também não conseguiu preencher todas as vagas para a sociedade civil.

Após esta reunião, só ocorreu mais uma reunião durante o Governo Bolsonaro, com revalidação de bens, já no fim do ano em dezembro de 2022. Foi escolhido pela Presidência do Conselho para ser levado ao CCPC a revalidação do registro da baiana do acarajé, com

ampliação de abrangência para a nacional, o que pode ser interpretado como um “cala boca”, quanto às acusações sobre descaso com bens de matriz africana, quilombolas, e povos originários realizadas a esta gestão.

Cumprir mencionar que ações individuais de reação por parte dos conselheiros também ocorreram, como a saída do conselheiro Ulpiano Bezerra de Meneses, um professor, historiador, arqueólogo da USP, e um dos maiores nomes da museologia nacional, durante a gestão da Presidente Larissa Peixoto. Sua grande contribuição de mais de 20 anos motivou a aprovação de moção em agradecimento, por parte dos demais conselheiros, na 96ª Reunião do CCPC, em maio de 2021.

O protagonismo da conselheira Márcia Sant’Anna nas reuniões do CCPC até o fim do seu mandato de conselheira em 2022 também é evidenciado no discurso de muitos entrevistados. Ela utilizava a estratégia de pedir a palavra, mesmo em momentos não oportunos, para denunciar a quebra de regras procedimentais, solicitação de aprofundamento de revisão de pareceres e, foi porta voz de muitas demandas da sociedade civil, não priorizadas no âmbito do CCPC, conforme trecho transcrito da entrevista abaixo. Ademais, ela participou de iniciativa junto a fórum de entidades da sociedade civil.

Eu me lembro que eu tive que, inúmeras vezes, adotar estratégias para contornar esse tipo de manipulação. Por exemplo, usar a palavra em momentos que a palavra estava aberta para os conselheiros dentro de um tema e mudar o tema para poder falar sobre o que efetivamente eu desejava falar. Eu fiz isso. Porque se eu apresentasse a questão que de fato eu gostaria de colocar, dificilmente haveria espaço concedido para isso (Entrevistada 6, Conselheira).

5.1.2.4 Por parte do Movimento Social

O movimento social que, desde 2019, com atuação dominante, centralizando e organizando as ações de maior visibilidade em defesa do IPHAN e das políticas patrimoniais foi o Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro, que embora não fosse o único. O surgimento e a missão desse coletivo foram assim definidos pelo seu membro entrevistado:

É, o fórum surge em outubro de 2019 e ele surge durante um congresso de arquitetura em Porto Alegre, e ele surge com via de ação de várias entidades contra os desmandos e desmontes que estavam sendo promovidos nas políticas públicas de preservação do patrimônio cultural e no instituto, na instituição principal, que é a principal responsável dessas políticas públicas que é o IPHAN, pelo governo passado. Então, como reação para essa situação, que ameaçava de forma bastante forte, ameaçava e já realizava de forma bastante forte essas ameaças de desmonte dessas políticas, surge o fórum em outubro de 2019. E a partir daí o fórum surge, se não me engano, com 16 entidades, e desde então vem se somando outras entidades, e mesmo com o fim do governo anterior, o fórum resolve continuar exercendo as suas atividades. É isso (Entrevistado 12, Marco Olender).

A estratégia de ação utilizada pelo Fórum de Entidades para expressar sua opinião, muitas vezes se deu por meio de posts no site do movimento. Assim, encontra-se, no Anexo V, a lista de posts do Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro do site, desde o seu surgimento, com exceção de cartas abertas aos candidatos estaduais e municipais, por fugirem ao contexto do IPHAN, o qual aparece citado nos títulos de mais de 10 *posts* desde 2019.

No período entre 2019 e 2022, o fórum atuou de maneira bastante reativa, com vistas a denunciar os desmonte das políticas patrimoniais e incoerências observadas no IPHAN. Entre os posts publicados neste período estão: “Icomos manifesta “profunda preocupação”, “Nota de repúdio à iminente mudança na Diretoria do Patrimônio Imaterial do IPHAN”, “Pela Lisura no Prêmio Rodrigo Melo Franco”, “Em defesa do Mestrado Profissional do IPHAN”, e “Contra os destombamentos do IPHAN!”. Muitas das denúncias publicadas pelo Fórum foram levadas ao Conselho por meio de requerimento assinado pelos conselheiros da sociedade civil, como relatado acima, bem como foram veiculadas na mídia nacional.

Ademais, neste período também o coletivo publicou um livro intitulado “Em Defesa do Patrimônio Cultural: percursos e desafios”, sob a organização editorial da Conselheira do CCPC, Márcia Sant’Anna, ex servidora e ex-diretora do instituto, bem como por ex-diretor do DPI, Hernando Guanaes. Inicialmente a ideia era de produção de nova edição da Revista do Patrimônio Cultural Brasileiro, sobre patrimônio imaterial. Porém, após a exoneração do Diretor Hermano Guanaes, e sua substituição por Tássio de Lycurgos, -pastor protestante, advogado, mestre em filosofia, doutor em matemática, e pós-doutor em apologética cristã e em sociologia jurídica (UFPB), e também professor do departamento de artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-, a Conselheira Márcia Sant’Anna se sentiu prejudicada, renunciando à coordenação editorial da revista, conforme relatado no trecho de entrevista a seguir:

Então, eu sou membro do Fórum desde quando ele foi criado, juntamente com diversas outras pessoas da área de patrimônio. E, num dado momento, inclusive, como uma maneira de registrar o que gostaríamos de registrar naquele momento, o Fórum acolheu a publicação desse livro, que eu e o Hermano Guanaes de Queiroz estávamos organizando. O início da organização desse livro, na realidade, originalmente, esse livro deveria ser uma revista do IPHAN. Eu me comprometi a organizar o que seria o número da revista do IPHAN. Mas eu deixei claro, porque o governo Bolsonaro já estava instalado naquele momento em que eu fui convidada a organizar a revista, eu deixei claro que se eu percebesse alguma modificação nos rumos da política que eu entendesse seria prejudicial à própria política de patrimônio, eu abandonaria essa organização. Uma organização que eu estava fazendo voluntariamente. E isso aconteceu (Entrevistada 6, Conselheira).

Todos os demais articulistas também renunciaram à revista e se retiraram da publicação, que foi recriada em novas bases, e publicada em formato de livro pelo Fórum.

A coordenação do Fórum avalia que a existência do mesmo se deu em duas fases: a primeira, reativa, de 2019 até a transição para o terceiro governo Lula; e uma segunda, mais propositiva, no final do mandato de Bolsonaro, como assim define o coordenador do Fórum, Marco Olender, a seguir:

O Fórum é um movimento social e político que tem como objetivo principal cuidar da preservação do patrimônio cultural brasileiro. E ele começa, a gente fala isso, eu falo, Nivaldo, Martina, todo mundo que é do fórum fala, a gente começa de forma muito reativa. Reativa por quê? A gente começa como reação a esses momentos das políticas públicas. Com o tempo, ainda quando vigorava a gestão do ‘inelegível’, o Fórum entendeu que seria importante também ter uma postura propositiva, não só reagir aos desmandos, não só fazer ações e manifestações contra os desmandos... (Entrevistado 12, Marco Olender).

Na primeira fase, o comportamento reativo se deu em razão ao ambiente hostil à política do patrimônio instalado pelo governo federal, em que era difícil conversar. Tal atmosfera resultou da demissão da Presidente Kátia Bogéa, e substituição por servidora do turismo, sem formação na área patrimonial, em razão de ser esposa de membro da segurança presidencial de Bolsonaro; e da substituição de Hermano Guanaes pela indicação de um pastor evangélico, em prejuízo dos bens religiosos de matriz africana, bastante sensíveis, haja vista que a intolerância por parte de alguns grupos evangélicos. Ademais, houve a tentativa de colocar à venda o Palácio Capanema, bem tombado e por lei de venda proibida. Assim, segundo o representante do Fórum, o recado que essas ações do governo Bolsonaro passavam era o de que, embora não houvesse nenhuma proibição, não havia abertura, nem aproximação para a participação da sociedade civil. O sentimento, segundo o representante do Fórum, era de hostilidade à comunidade de defensores do patrimônio.

Na segunda e atual fase do coletivo, a atuação tem sido mais próxima ao governo federal, houve convite para membros do coletivo integrarem o governo de transição do 3º governo Lula, para a reconstrução, revisão e atualização dos parâmetros das políticas de patrimônio cultural, do IPHAN, e do setor da cultura. O coletivo no presente afirma conseguir estabelecer diálogo, realizar reuniões, bem como ser convidado para reuniões com representantes do Instituto. Percebe-se nos *posts* publicados pelo Fórum, nesta segunda fase, um tom de maior cordialidade, como, por exemplo, nos posts: “Diretrizes integradoras para as futuras políticas públicas de patrimônio cultural”, “Recurso à Presidência do IPHAN sobre restaurante em forma de Zeppelin no Bairro do Recife”, “Manifesto referente à definição da Presidência do IPHAN e demais cargos de gestão da instituição”, e “Pela permanência dos

empregados públicos cedidos pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO)”.

5.1.2.5 Estrutura Relacional de Subsistema

A estrutura relacional do sistema do IPHAN, segundo Abers, Silva e Tatagiba (2018), é composto por Regime e Subsistema. O regime diz respeito aos atores com acesso às decisões governamentais, enquanto o subsistema diz respeito às configurações de poder específicas a cada setor de política, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso a esses setores e influência sobre eles, foco desta seção.

No que se refere ao contexto de análise do IPHAN e do Conselho Consultivo, no período entre 2019 e 2022, o regime pode ser representado pelos Presidentes do IPHAN, Secretários de Cultura, Ministros do Turismo e Presidente da República, entendidos aqui como atores com poder de tomar as decisões políticas e normativas sobre a política patrimonial de fato. Por sua vez, o subsistema de atores do IPHAN e Conselho Consultivo é composto por detentores, servidores, conselheiros e movimentos sociais, que se relacionam em rede.

Isso pode ser verificado na interação entre detentores e servidores, conselheiros e movimentos sociais. Detentores, que se relacionam com servidores, o que levou a iniciativa da política Conectando Patrimônio foi um exemplo disso. A criação do movimento Fórum Patrimônio, em 2019, principal movimento atuante no campo política patrimonial da atualidade, que reúne e articula todos esses atores é outro. Temos pelo menos dois conselheiros bastante atuantes no Fórum, a Conselheira Márcia Sant’Anna, e o ex Conselheiro Nivaldo Vieira de Andrade Júnior, também presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e ex coordenador geral do Fórum.

E a mobilização dentro do próprio conselho também é outro exemplo dessa estrutura relacional. Verificou-se uma aproximação entre grupos de conselheiros e uma coesão maior entre os que representavam a sociedade civil, como pode ser percebido no trecho a seguir:

Eu acho que de um modo geral, os conselheiros têm uma atuação bastante independente dentro do Conselho e de defesa daquilo que eles acreditam ali dentro. Agora, o que eu verifiquei durante esse período do governo Bolsonaro é que havia um grupo de conselheiros que equivalia mais ou menos à metade do Conselho, talvez um pouco mais até, que reunia as entidades profissionais que estão representadas no Conselho, como a ABA, a SAB e várias outras, que não são entidades de governo, são entidades da própria sociedade, mas que têm um perfil profissional e um conjunto de conselheiros nomeados por notório saber, que também são representantes da sociedade, que se irmanaram durante aquele período em defesa dos princípios de os princípios democráticos da formulação e implementação da política de preservação

do patrimônio cultural. Eles se irmanaram naquele momento ao perceberem que esse princípio poderia ser desviado. Nesse momento, eles atuaram nesse sentido, como um grupo que estava ali em defesa da própria instituição e em defesa da política, do que já se havia conseguido até então, em termos de democratização da própria política de preservação do patrimônio. Então, eles se tornaram uma comunidade naquele momento, que trocavam informações entre si e atuavam in loco (Entrevistada 6, Conselheira).

Entre as estratégias de atuação desses atores estão o acionamento do Ministério Público, envio de correspondência à presidência e uso da mídia de massa, algumas delas estão descritas na entrevista abaixo:

Por outro lado, os conselheiros, por exemplo, também tinham a sua forma de agir em prol daquilo que eles acreditavam que deveria ser feito ou não deveria ser feito, e a principal iniciativa utilizada por eles foi a mobilização entre si e o envio de documentos, correspondências oficiais, a presidência do IPHAN questionando determinadas atitudes, determinadas intervenções no trabalho do Instituto e também a mobilização por meio da mídia de massa. Então, a mídia de massa foi utilizada por atores que atuam no IPHAN, quer seja como membros do conselho consultivo ou até mesmo pessoas que estejam ligadas à preservação do patrimônio, que recorriam à mídia de massa para tentar jogar luz sobre situações que eles vislumbravam como situações prejudiciais ao patrimônio cultural (Entrevistado 8).

A sociedade teve que apelar para o Ministério Público a fim de sustar esse destombamento [do Solário de São Lourenço]. E nós conseguimos levar isso ao Conselho, porque de qualquer modo, como a presidência do IPHAN tem a presidência do Conselho, ela tem, obviamente, um poder ali importante de abrir ou não espaço nas pautas. E isso foi, esse poder foi exercido naquela época. Agora, houve, claro, houve protestos da própria área técnica do IPHAN, houve protestos de conselheiros. Nós fizemos inúmeras cartas abertas e moções discordando de várias coisas que foram pensadas naquele momento. Houve apoio ao Ministério Público no sentido das atitudes que o Ministério Público tomou contra certas decisões do IPHAN. Ou seja, houve uma reação. Mas, no âmbito do Conselho, foi bastante difícil atuar nesse sentido naquele momento. Bastante difícil mesmo (Entrevistada 6, Conselheira).

Como resultado de pesquisa, as ações de resiliência dos atores envolvidos no subsistema relacional do CCPC, identificadas nesta pesquisa, foram listadas no **Quadro 11**, na página seguinte.

Quadro 11 – Ações de Resiliência do Subsistema de Atores

DATA	AÇÕES DE RESILIÊNCIA
2019	ASMINC produziu o “Capítulo XI -Os servidores da Cultura e a construção de uma dimensão ampla para o setor cultural”, do livro “Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais”, organizado e produzido pela Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ARCA).
2019	Criação do Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural, movimento social reunindo inicialmente 16 entidades com representação de detentores, servidores, conselheiros e entidades ligadas ao patrimônio com vistas denúncia dos desmantelamentos no campo patrimonial.
2021	Retirada do conselheiro Ulpiano Bezerra de Menezes, um emérito professor, historiador, arqueólogo da USP, do CCPC como forma de protesto à gestão.
2021	Retirada da Conselheira Márcia Sant’Anna do editorial de Revista do Patrimônio do IPHAN.
Outubro de 2021	Lançamento do livro Em defesa do Patrimônio Cultural: percursos e desafios, primeiro publicado pelo Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro, em caráter de denúncia.
Fevereiro de 2022	Acionamento do MPF contra destombamento ilegal do Solar São Lourenço, tombado desde 1938.
Março de 2022	Solicitação simultânea de exoneração a pedido por três servidores com cargos em comissão em razão da exclusão de técnicos e analistas das tratativas de revisão dos normativas que regulamentavam o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI).
Abril de 2022	Debate sobre o requerimento, assinado por conselheiros da sociedade civil do Conselho Consultivo, cobrando respostas da Presidência do IPHAN sobre 9 pontos de denúncia de desmantelamento e desvirtuamentos da política patrimonial, na 100ª reunião do Conselho.

Fonte: a Autora (2025).

As abordagens adotadas como ações de resiliência para lidar com os desafios de um contexto de desdemocracia foram diversas: pedido de exoneração a pedido pelos próprios servidores, publicação de um livro com a finalidade de denúncia, criação de movimento social reunindo várias organizações da sociedade civil, postagens em redes sociais, convocação do Ministério Público, envio de uma carta aberta à Presidência do IPHAN e denúncias em meios de comunicação. A seguir serão apresentados os resultados em relação ao desenho institucional

do CCPC a partir da análise e demonstração dos aspectos normativos e estruturais do colegiado, permitindo-se avaliar em que medida estes contribuem para a resiliência do Conselho.

5.2 DESENHO INSTITUCIONAL

Segundo Bezerra *et al.* (2024), o desenho institucional das instâncias participativas no que interessa para a apreensão do sentido de resiliência, este tem sido apontado como fator central para a compreensão da sua força institucional, grau ou nível de institucionalização e de efetividade das instituições participativas nos resultados das políticas públicas, aqui trabalhado em função da hierarquia normativa dos dispositivos que criam os colegiados e definem suas características. A relevância desse fator se deve ao fato de ele determinar o grau de estabilidade da instituição participativa e garantia de sua continuidade, uma vez criada a instituição. Desta feita, os colegiados previstos em lei, com atribuições bem definidas e com gestão de recursos orçamentários referem-se a exemplos de instituições participativas com desenho institucional forte. Por sua vez, colegiados previstos apenas em decretos e sem atribuições bem definidas (ou ainda definidas somente em normas infralegais) dizem respeito a exemplos de colegiados com desenho institucional fraco (Bezerra *et al.*, 2022, 2024).

Esses normativos trazem aporte de informações sobre o desenho institucional das instituições participativas que afetam a resiliência, como as seguintes: o caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos (Morais, Silva, Frota, 2021); a presença ou não de designação orçamentária específica; a existência ou não de equipe de apoio técnico com funcionário exclusivos lotados nos conselhos para apoiar o trabalho dos conselheiros (Avelino, Alencar, Costa, 2017); o grau de autonomia financeira e administrativa (Almeida, 2020); a presença de especificação institucional ou definição de prerrogativas claras quanto à sua autoridade e raio de incidência sobre as políticas e da previsão de sanções em caso de descumprimento (Gurza Lavalle, Guicheney, Vello, 2021); o caráter da presidência, se eleita ou nomeada, da paridade ou sub-representação da sociedade civil, e, por fim, das regras que permitem o controle da pauta (Almeida, 2020).

5.2.1 O Desenho Institucional do CCPC

O IPHAN é, portanto, uma autarquia federal, com 87 anos de existência, cuja missão, estabelecida em seu plano estratégico atual, é a de “promover a proteção do patrimônio cultural

brasileiro de maneira sustentável, contribuindo para a cidadania plena e para o reconhecimento, a valorização e a difusão da diversidade cultural” (IPHANa, 2022), fortalecendo as identidades nacionais, garantindo o direito à memória, bem como contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do país. De maneira geral, sua missão institucional está dividida entre dois pilares: a salvaguarda do patrimônio material, associados a processos de tombamento de imóveis e bens e objetos de valor histórico e artístico nacional; bem como a salvaguarda do patrimônio imaterial, ligada a processos de registro, em que são tradições culturais descritas em algum dos 4 livros: 1) Livro dos Saberes; 2) Livro das Formas de Expressão; 3) Livro das Celebrações; e 4) Livro dos Lugares. (IPHAN, s.d.).

Atualmente, a atuação do CCPC está fundamentada em dois normativos: o Decreto 11.670 de 30 de agosto de 2023, que dispõe sobre o referido Conselho; e a Portaria nº 486, de 29 de novembro de 2012, que apresenta seu regimento interno. Ambos, portanto, são atos infralegais. No entanto, nem sempre foi assim. Originalmente o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural foi instituído por lei, a mesma lei que criou o IPHAN e lhe atribuiu suas competências referentes à tutela do patrimônio cultural nacional, a Lei nº 378 de 1937. Sabe-se, no entanto, que em sua trajetória histórica, o IPHAN passou por mudanças administrativas, tendo sido vinculado ao Ministério da Saúde e Educação, ao Ministério da Educação e Cultura, da Cidadania e do Turismo, no governo passado, e, recentemente, vinculado ao recriado Ministério da Cultura. Nesse percurso, consta ter recebido o status de Departamento, assim como de Secretaria, e mais recentemente de Instituto.

No governo do Presidente Collor, que operou uma reforma administrativa que enxugou muitas instâncias de governo, o IPHAN, como muitas outras instâncias, foi extinto, porém, logo em seguida recriado, com as características de uma Autarquia, e recebendo a designação de Instituto, conforme o descrito na Ata da 82ª reunião do CCPC, em comemoração aos 80 anos de Conselho Consultivo. Sua recriação remetia ao dever do Estado de tutelar e preservar o patrimônio cultural nacional, nas formas descritas no artigo 216 da CF de 1988, e o IPHAN era o órgão em nível federal com tal especialidade. Uma vez recriado, o Conselho passou a ser regulamentado por ato infralegal.

Sua resiliência institucional foi testada por ocasião da publicação do Decreto nº 9759, de 2019, que promoveu a extinção de uma série de conselhos regulados por atos infralegais. No caso do IPHAN, quase dois meses depois, em 08 de agosto de 2019, o Presidente Bolsonaro recriou o Conselho Consultivo por via da edição do Decreto nº 9963 de 29 de maio de 2002. Para tanto, houve forte mobilização da Presidência do IPHAN à época, com apoio dos seus servidores, técnicos e entidades ligadas às políticas de patrimônio cultural e à elaboração de

exposição de motivos e justificativas para a recriação do Conselho, a qual foi encaminhada à Presidência da República, como visto acima. A lógica evocada era a de que o CCPC é o órgão de decisão máxima do IPHAN para execução de importante parte das competências finalísticas do órgão, como o tombamento, registro, revalidação e saída temporária de bens culturais. Se ele continuasse suspenso, isto significaria a paralisia do Instituto, o desaparecimento da política patrimonial e a não efetivação dos ditames constitucionais do Estado na tutela do patrimônio cultural.

Não se pode prescindir de que a recriação do Conselho também foi influenciada pela sua tradição de mais de 8 décadas à época, sendo talvez o conselho mais antigo na administração pública federal. Existem conselhos nacionais antigos e consolidados, como é o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), criado na década de 1980, bem como do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), todos conselhos com larga trajetória institucional que apresentaram uma resistência maior em sua permanência, em razão de sua existência em lei, porém que igualmente realizaram campanhas de mobilização em defesa da saúde pública e da assistência social no governo passado (Avritzer *et al.*, 2022). Sobre o caráter de institucionalidade do CCPC, entrevistados mencionam o seguinte:

Bom, em termos formais, a institucionalização do conselho é bastante sólida. O conselho é parte integrante da estrutura do IPHAN, como eu falei, se você pega a estrutura regimental do IPHAN, o conselho está lá como um órgão colegiado do IPHAN. Então, institucionalmente, ele é parte da nossa estrutura. Tem competências muito bem estabelecidas, estabelecidas por decreto, tem regimento interno, então, em termos de reuniões periódicas, o decreto estabelece que são quatro reuniões ordinárias que acontecem, a gente também tem a possibilidade de fazer reuniões extraordinárias, a gente tem a participação, vamos dizer assim, massiva e sólida dos conselheiros nas reuniões. Então, em termos de institucionalidade e, vamos dizer assim, da eficácia das decisões ou dos encaminhamentos do conselho, eu acho que isso é uma coisa que é indiscutível. Essa institucionalidade é, inclusive, histórica dentro do IPHAN. O conselho existe desde que o IPHAN existe praticamente (Entrevistado 4).

Nível de institucionalização atualmente é o decreto [Dec.nº11670/2024], só que o regimento interno [de 2012] precisou ser revisto em decorrência desse decreto, e o decreto determina que quem redige o regimento interno é a secretaria do conselho (Entrevistado 2).

Quanto ao caráter deliberativo ou consultivo do CCPC, cumpre mencionar que, embora este carregue no nome a palavra “Consultivo”, possui prerrogativas tanto deliberativas, quanto consultivas. Embora o Decreto mais recente sobre o Conselho tenha ocultado a menção a essas características, em versões anteriores ele assim foi caracterizado e suas prerrogativas e

processos internos estão ajustados a isso. O Art 2º do Decreto nº 9963, de 2019, que normatizava o CCPC, mencionava o seguinte: “O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é órgão consultivo e deliberativo, integrante da estrutura organizacional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, (...)”

Na sua criação, em 1937, o Conselho era deliberativo, não necessitando da chancela de outras instâncias superiores do Governo. Em 1975, durante o regime militar, isto mudou, e a Lei nº 6.292/1975 estabeleceu que o tombamento de bens no IPHAN passaria a depender de homologação do Ministro de Estado da Educação e Cultura, a respectiva instância superior à época, após aprovação de parecer de tombamento pelo Conselho Consultivo. E assim permanece até hoje (Fonseca, 1997). Na década de 1970, o patrimônio cultural tutelado pelo Estado se resumia à sua vertente material, promovendo a gestão patrimonial apenas de bens imóveis e móveis, como objetos e coleções de valor artístico, histórico e cultural, e necessitando da chancela Ministerial para a formalização dos processos de tombamento, o que um entrevistado caracterizou como “meramente procedimental”. Fato curioso é o de que mesmo não sendo um Conselho deliberativo de fato no que concerne aos bens materiais, não se tem notícia de decisão de tombamento expedida pelo CCPC, que tenha sido deslegitimada, arquivada ou indeferida em instância superior, reforçando a ideia de que, embora não regulamentada, se confirma um poder simbólico de deliberação com característica de definitividade das decisões, como se “de direito” fosse.

Nos anos 2000, no entanto, com a expansão do conceito de patrimônio cultural para além dos bens culturais móveis e imóveis, por meio da inclusão do registro e revalidação de bens culturais imateriais, o Conselho passou a ter, nestes casos, a prerrogativa de definitividade nas suas decisões, com o encerramento do processo nesta mesma instância.

As atividades do Conselho Consultivo são geridas pela Secretaria Executiva, e, normalmente, em termos orçamentários correspondem anualmente às despesas para a realização de quatro reuniões, gastas com diárias e passagens para os conselheiros. Cada reunião tem um custo atual de aproximadamente 150 mil reais, totalizando 600 mil reais por ano, em média. A realização de reuniões adicionais presenciais está sujeita à consecução de mais recursos, o que geralmente é bastante limitado e restrito, e não tendo ocorrido no período analisado.

A equipe de apoio técnico com funcionários exclusivos a serviço do Conselho e para apoiar o trabalho dos conselheiros é de uma pessoa apenas, o próprio Secretário- Executivo do Conselho. O (a) Secretário (a) recebe uma função comissionada executiva (FCE 2.01), que equivale a um pouco mais de trezentos reais, para tanto. Além disso, a Secretaria também conta

com uma técnica para atividades de expedição de passagens e diárias. A Secretaria Executiva é exercida pelo Gabinete da Presidência, e o orçamento do Conselho, por sua vez, faz parte do orçamento do Gabinete, não apresentando autonomia financeira. Sobre este assunto, um entrevistado relatou o seguinte:

A estrutura é pequena e durante boa parte do tempo, não há necessidade de uma estrutura muito grande, mas quando há um volume grande de pedidos de saída do país de bens acautelados, que são, por exemplo, obras de arte, há acervos de museus que são tombados como patrimônio cultural no Brasil. Então, há pedido de permissão de intercâmbio cultural, há pedido de saída de obras de arte. E uma das atribuições do Conselho é aprovar esses pedidos de saída temporária. Então, quando acumula um número muito grande de pedidos de saída de obras de arte, às vésperas de reuniões do Conselho e durante as próprias reuniões do Conselho, seria salutar uma quantidade maior de servidores trabalhando na organização e no apoio logístico, no apoio administrativo para a realização da reunião e para a condição dos trabalhos. Então, eu acho que a estrutura poderia ser um pouquinho maior e um pouquinho mais bem organizada, talvez, para contar com servidores dedicados, se não exclusivamente, principalmente para o Conselho, e ainda que fosse, por exemplo, o secretário, que ele pudesse ficar designado especialmente para o Conselho Consultivo, porque eu, enquanto secretário, tinha outras atribuições e secretariar, se não me engano, o Conselho era uma dentre essas outras várias atribuições (Entrevistado 9).

As atribuições do CCPC, bem como dos atores envolvidos estão definidas no seu Regimento Interno, uma portaria que data de 2012, e do decreto que dispõem sobre a estrutura do Conselho. As reuniões do Conselho seguem sequência procedimental descrita em seu Regimento Interno.

A Presidência do Conselho refere-se a um cargo nato, isto é, o Presidente do IPHAN é automaticamente o Presidente do Conselho, e possui a prerrogativa do voto de qualificação em caso de empate nas decisões do Conselho. O cargo de Presidente do CCPC tem as seguintes atribuições: convocar e presidir as reuniões do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural; designar o conselheiro relator para questões a serem apreciadas pelo Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural; presidir os debates e solucionar as questões de ordem; promover as votações e exercer o voto de qualidade; assinar as deliberações e pronunciamentos do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, encaminhando-os para os devidos fins; assinar as atas das reuniões do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, após a apreciação dos conselheiros; convocar reuniões extraordinárias, sempre que julgar necessário, ou mediante solicitação formal de metade dos conselheiros; constituir comissões para estudo de questões relacionadas às atribuições do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural; determinar o atendimento de diligências solicitadas pelos relatores ou por outros conselheiros; designar conselheiro para conduzir os trabalhos quando necessitar ausentar-se momentaneamente da reunião; convidar autoridades, representantes de comunidades, intelectuais e especialistas para assistir às

reuniões; avaliar a pertinência de pedido de sustentação oral de recurso, desde que devidamente protocolado, acompanhado da argumentação escrita, com antecedência de 10 (dez) dias da data da reunião, podendo, justificadamente, o pedido ser deferido ou não; criar câmaras setoriais para o aprofundamento das discussões nas diversas categorias do patrimônio cultural nacional; apresentar, na última reunião ordinária do ano, o calendário de reuniões para o ano subsequente.

Quanto ao caráter da paridade ou sub-representação da sociedade civil, o CCPC atualmente conta com 30 membros, sendo 15 representantes de governo e entidades relacionadas à política do patrimônio cultural. Os representantes governamentais incluem o Presidente do IPHAN, nove representantes Ministeriais: 1) Ministério das Cidades; 2) Ministério da Cultura; Ministério da Educação, Ministério da Igualdade Racial, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Ministério dos Povos Indígenas, Ministério do Turismo, Fundação Cultural Palmares, Instituto Brasileiro de Museus-, bem como cinco representantes de entidades relacionadas à política do patrimônio cultural - Associação Brasileira de Antropologia – ABA, Associação Nacional de História – ANPUH, Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - ICOMOS-Brasil, Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, Sociedade de Arqueologia Brasileira – SAB.

Ademais, nesta última conformação do conselho, a participação da sociedade civil expandiu de 13 para 15 conselheiros representantes individuais, que não pertencem a entidades, e que possuem reconhecido conhecimento nas áreas de atuação finalística do IPHAN, completando a composição do CCPC, e garantindo uma paridade de representação entre governo/ entidade e sociedade civil. Estes 15 membros são indicados pelo Presidente do IPHAN e designados pelo Ministro de Estado da Cultura; e, segundo o decreto de estrutura do CCPC, devem ser escolhidos entre: profissionais do campo do patrimônio cultural; detentores de bens culturais; ou lideranças de povos e comunidades tradicionais. Estes representantes possuem mandatos de 1 ano, com possível recondução, o mesmo acontecendo com os mandatos dos representantes de entidades ligadas ao patrimônio. Sobre a inclusão de detentores e lideranças de povos e comunidades tradicionais, uma entrevistada comentou o seguinte:

Sobre a estrutura do conselho, você sabe que a gente teve uma novidade com o novo presidente do IPHAN, Leandro Grass. Ele aumentou a quantidade de conselheiros, tanto da sociedade civil como das entidades,(...). E da sociedade civil também a gente aumentou mais quantidade de conselheiros, dentre aqueles, com outro perfil para avaliar os nossos bens de registro. Então, assim, ele ampliou o leque do conselho consultivo para que todos pudessem opinar, e deu super certo, está todo mundo feliz com a quantidade, as pessoas que eram do quilombola, agora eles podem participar do conselho consultivo, e é uma coisa agora que tá tão, como é que se diz a palavra? É uma coisa que está tão aflorando no Brasil afora, a parte dos indígenas, e eu vou te dizer que a parte do imaterial é onde eles ficam mais satisfeitos, sabe? É muito

gratificante ver os conselheiros podendo opinar, podendo falar sobre todos os bens, sem nenhum preconceito. Tanto material como imaterial, casos de terreiro, quilombos, da parte dos indígenas, a gente não tem restrições com nada, nem cultura, nem cor, nem raça, então, isso é digno e é muito lindo em relação a essa nova estrutura que eles fizeram em relação aos novos conselheiros, a nova equipe, a nova composição dos conselheiros [empossados em 2024] (Entrevistado 1).

Não existem regras explícitas sobre a decisão de inclusão de uma pauta para apreciação do Conselho. No Art 8º do Regimento Interno, está descrito apenas que, na organização da ordem do dia, as matérias incluídas na pauta da sessão anterior, inconclusas ou adiadas por motivo de relevância, as impugnações apresentadas às propostas de tombamento, as manifestações ofertadas às propostas de registro e os pedidos de reconsideração de decisão referente à saída temporária do País de bens culturais protegidos por lei terão preferência. Este artigo instrui também que os processos só poderão ser excluídos da pauta por decisão do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

Além disso, o Regimento Interno informa ainda que os Conselheiros poderão requerer ao Presidente, quando considerarem relevante, que matérias referentes a intervenções em bens tombados ou no entorno deles, e questões relativas a patrimônios imateriais registrados sejam apreciadas e discutidas pelo plenário. Ao Presidente do Conselho é concedido incluir no calendário de reuniões do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural sessões solenes destinadas a homenagens e comemorações relacionadas ao patrimônio cultural brasileiro. E no caso de sessões extraordinárias, o regimento disciplina que as reuniões serão realizadas por convocação do Presidente ou por solicitação de, no mínimo, metade dos membros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

Nessas ocasiões específicas, a pauta é definida pelos atores que provocaram a reunião. De resto, diante do rol disponível de processos instruídos e com pareceres concluídos sobre bens materiais e imateriais candidatos a se tornar patrimônio cultural nacional, é a figura do Presidente do IPHAN, com o aconselhamento de sua assessoria e dos diretores do Instituto, que escolhe a pauta. Sobre este assunto, um entrevistado se manifestou sobre atual gestão do Presidente Leandro Grass, a saber:

Não tem nada que amarre a presidência do IPHAN a não ser mais invasiva em pautas, mas o presidente Leandro Grass me surpreende muito positivamente. Ele é muito, muito respeitoso com pareceres técnicos, regimento, prazos, definição de prioridade pelos diretores, eu nunca vi nenhuma intervenção dele de querer ter alguma interferência na pauta do conselho, realmente é plenamente técnico, ainda bem, felizmente (Entrevistado 2).

As pautas do conselho nascem a partir da solicitação de grupos detentores interessados no registro de bens imateriais, particulares interessados nos tombamentos de poligonais ou

imóveis com valor histórico e cultural, ou mesmo por provocação do Ministério Público que impõe a preservação de um bem cultural por evidente e alarmante risco à integridade. A partir disso, há a instrução de um processo administrativo para aferir se as solicitações cumprem o estabelecido nos regulamentos e suas interpretações. Este procedimento é desenvolvido por técnicos do IPHAN. E, uma vez aptos e tendo cumpridas todas as exigências, tais processos são levados às Câmaras Setoriais, que se reúnem quase que mensalmente, para deliberação de pertinência, entre um grupo menor de conselheiros, inclusive o conselheiro relator, o Diretor de Departamento e servidores envolvidos no parecer técnico. Concluído o parecer o Presidente do Iphan o insere na agenda do CCPC, conforme sua vontade e decisão.

5.3 PAUTA / PREFERÊNCIA DO GOVERNO EM RELAÇÃO À ÁREA DE POLÍTICA PÚBLICA

A variável do “setor da política pública” do conceito de resiliência de Almeida (2020) corresponde à variável referente às “preferências do governo em relação à área de política pública” em Bezerra *et al.* (2024). E remete em essência ao que Gomide e Sá Silva (2023) afirmam sobre a suscetibilidade ao desmonte quando o ator dominante rejeita a política existente por motivos materiais e ideológicos, bem como ao regime, segundo Abers, Silva e Tatagiba (2018), por se tratar de decisão política de atores politicamente relevantes. Infere-se desta categoria de análise a ideia de que os conselhos de políticas públicas serão mais ou menos mais fortemente afetados em seu funcionamento por medidas de desmonte a depender da maneira como se relaciona à agenda política adotada pelo governo da vez. Assim, áreas de políticas públicas em que as agendas defendidas nos colegiados se apresentavam de forma contrária à agenda política adotada pelo governo ou longe de suas preferências tendem a demonstrar menor resiliência (Bezerra *et al.*, 2022).

Tal percepção emergiu a partir da análise de uma amostra de 103 conselhos com participação social, acompanhados durante o governo Bolsonaro. Bezerra *et al.* (2024) perceberam que áreas como políticas ambientais, políticas sociais e de garantia dos direitos humanos, cujo governo mostrava menor prioridade ou interesse, sofreram maior incidência de medidas de anulação e desmonte das instâncias participativas, se comparado a outras instituições participativas como as da área de políticas econômicas. Assim, a estratégia do governo em relação às instituições participativas é política e doutrinária, variando conforme a área de política pública considerada (Bezerra *et al.*, 2022, 2024).

Cada governo apresenta suas preferências políticas, que são pautas que recebem tratamento priorizado. Embora, controverso e limitante classificar as opções políticas entre de esquerda e de direita, existem autores com Bobbio, que creem na sua relevância para o entendimento da vida cotidiana e para a construção de identidades no agir político (Messenberg, 2017). Nesse sentido, Messenberg (2017) identifica crenças ligadas ao espectro político, que serão usados nesta reflexão. A autora afirma que se pode admitir, de forma ampla, que a esquerda se orienta essencialmente para a promoção da igualdade entre os homens e para a mudança da ordem social, enquanto a direita concebe a desigualdade como algo intrínseco à humanidade e mantém o apego às tradições e à preservação do ordenamento societário.

Os valores adotados pela esquerda primam pelo igualitarismo sobre os direitos da propriedade e do livre comércio, pelo racionalismo, laicismo, crítica das limitações ético-religiosas, inexistência de conceitos absolutos de bem e mal, desprezo à oligarquia preservação do meio ambiente e interesses dos trabalhadores, que devem prevalecer sobre a necessidade de crescimento econômico, bem como pelo antifascismo e pela identificação permanente com as classes inferiores da sociedade.

Os valores defendidos pela direita – como aponta Bobbio (1994) – remetem a outros ideais que envolvem o individualismo, a supremacia da propriedade privada e da livre iniciativa, a intuição, a primazia do sagrado, a valorização da ordem e da tradição, o elogio da nobreza e da trajetória heroica, a intolerância à diversidade étnica, cultural e sexual, o militarismo e a defesa da segurança nacional, o crescimento econômico em detrimento da preservação ambiental e dos interesses imediatos dos trabalhadores, o anticomunismo e a identificação permanente com as classes superiores da sociedade (Messenberg, 2017).

As instituições da administração pública, órgãos e conselhos são instrumentos neutros de ação pública, estando sujeito à dominação política (Weber, 1947), o que aplicando ao contexto desta pesquisa, conduz à noção de que as prioridades ou limites da ação pública são influenciados pela inclinação política e estão a serviço do governo da vez. No interior das instituições e instâncias públicas, a gestão pública, na medida em que exista discricionariedade para tanto, a tendência é promover uma agenda política e pautas do grupo político vigente no poder.

5.3.1 As pautas do governo e o CCPC

Quanto ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, sua pauta é a política patrimonial, que advém do campo da cultura. A cultura, por sua vez, se inclui no grupo de

políticas sociais que, em governos de vertente política de direita, tendem a ser despriorizados e desmantelados, e, portanto, não se referem a pautas incluídas nas preferências destes governos.

Tal posicionamento é entrevistados, como se perceber em relato a seguir:

Bom, eu acho que tem uma coisa que é muito importante a gente dizer de início, que é o fato de que, como as políticas de patrimônio são muito institucionalizadas, elas são muito inclusive normatizadas, às vezes há reclamações que são muito burocráticos até mesmo os processos internos, e isso impediu, vamos dizer assim, que houvesse a implementação plena de um processo de desmonte dessas políticas. E aí eu digo isso sem problema nenhum. Todos nós sabemos que o governo que vigiou no país entre 2019 e 2022 era um governo que não tinha nenhuma empatia, simpatia ou preocupação com políticas culturais. Tanto é que extinguiu na primeira oportunidade, o Ministério da Cultura(...) Enfim, mas a preocupação, de fato, com a cultura não existia (Conselheira Márcia Sant'Anna).

Ademais, considerando os discursos do Presidente Bolsonaro sobre a missão institucional do IPHAN, proferidos e veiculados pela mídia nacional, como exemplo o seguinte: “O IPHAN pára qualquer obra no Brasil como parou a do Luciano Hang. Enquanto tá lá um cocozinho petrificado de índio, para a obra, pô!” (O Globo, 2019), percebe-se que os valores defendidos são os da flexibilização do licenciamento ambiental, de valorização do crescimento econômico em detrimento da preservação ambiental, paisagística e patrimonial. Nesse sentido, segue avaliação de entrevistado sobre a estratégia do grupo no poder:

Muito ruim, a estratégia deles era de Estado mínimo, de destruir as conquistas, as conquistas da sociedade e tudo mais, destruir o meio ambiente, ou seja, é uma questão de, vieram com uma ação predatória em relação ao país. E isso pode ser constatado, inclusive, no que aconteceu na área ambiental, de demissões, de exonerações no Ibama, por exemplo. (...) multas que eram perdoadas em relação ao desmatamento e tal. E na questão do patrimônio cultural, era tentar flexibilizar nas ações e nas áreas tombadas e registros. Dificultava o acompanhamento da evolução das manifestações populares, porque era um regime que, mais ou menos, contra as manifestações populares. Então, foi um período altamente ruim para o país (Entrevistado).

Isso entra em conflito com os valores da política patrimonial, que possui viés conservacionista, e busca preservar não só o meio ambiente, a história e a paisagem, mas também preservar a renda, não a de grandes empresários, mas a detentores de bens culturais. Isso pode ser observado na fala abaixo de entrevistado:

Eu acho que deu para fazer uma visão geral do que ocorreu, mas eu quero registrar a importância do Conselho, quer dizer, realçar a importância do Conselho Constitutivo como um eixo temático do governo, porque é a memória nossa que está em jogo. E eu tenho que ter a luta entre a memória e a desmemória, vamos dizer assim. Porque, se depender da elite brasileira, isso pouco interessa para eles, em relação à preservação de patrimônio cultural, é uma elite muito retrógrada, que está voltando, volta somente para o enriquecimento, enriquecimento e tudo mais, e em detrimento da maioria esmagadora da população. Então, eu acho que a preservação do Conselho Constitutivo e do próprio IPHAN, ajuda a ir na batalha contra a desigualdade social, colocando como eixo temático para a geração de renda, de emprego na área do patrimônio cultural, que, apesar de tudo, é um país muito rico culturalmente, só depende de não deixar esmorecer a luta para fortalecer o país, fortalecer o país dentro,

e trazer benefícios para todos (Entrevistado).

5.4 TIPOLOGIA DAS RESILIÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DISCUSSÃO

Analisando o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do IPHAN, à luz da matriz de tipologia de resiliência elaborada por Bezerra *et al.* (2022, 2024), conforme o disposto abaixo, no **Quadro 12**, é possível localizar classificar o CCPC como frágil inserido. Isto se deve ao fato de que seu desenho institucional não é forte, porque o conselho não é atualmente regido por normativo de lei, sendo sua existência fundamentada em decreto presidencial, com status infralegal. Ademais, como discutido acima, se confirma a alta inserção do CCPC na comunidade da política patrimonial, constatando-se sua relevância para sociedade civil a que se relaciona, composta por um coletivo de entidades e uma multiplicidade de atores.

No entanto, cumpre tecer algumas considerações. A tipologia realiza a classificação em caixinhas, considerando categorias exclusivas. No entanto, é importante considerar que o CCPC, seja hoje fundamentado por decreto presidencial, o que por um lado, tem como possibilidade a sua extinção facilitada, por outro, a especialidade do IPHAN no tratamento do patrimônio cultural, sem a concorrência em termos de competência de outras entidades no nível federal, e sua tradição de mais de 8 décadas nesta missão institucional, com certeza, contribuem para sua permanência e maior resiliência, mesmo com tantas vicissitudes políticas e históricas.

Adicionalmente, ao refletir sobre os resultados da pauta, observa-se que as políticas de patrimônio cultural estão incluídas no universo das políticas sociais, as quais foram despriorizadas em um governo de orientação à direita, somando cota de vulnerabilidade à resiliência do CCPC diante de um contexto de desdemocracia. Esses resultados demonstram seu patamar de resiliência à luz do ferramental apresentado por Bezerra *et al.* (2022; 2024) e pode ser observado na matriz do **Quadro 12** a seguir.

Quadro 12 - Matriz de resiliência do CCPC, baseado em Bezerra *et al.* (2022, 2024)

	Baixa inserção na comunidade	Alta inserção na comunidade
Desenho institucional fraco	Vulnerável	Frágil Inserido CCPC/ IPHAN
Desenho institucional forte	Formal Inerte	Resiliente

Fonte: a Autora (2025).

5.5 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS GRADUAIS E TRANSFORMATIVAS NO CCPC

Disputas e adversidades são intrínsecas às instituições, uma vez que sua criação e funcionamento necessariamente afetam a distribuição de poder, que fortalece determinados atores e enfraquece outros (Mahoney; Thelen, 2010). Assim as instituições são dinâmicas, e seus papéis podem sofrer alterações na trajetória das políticas, devido aos processos que envolvem lutas pelo poder, internamente ou no entorno. As mudanças e transições podem afetar suas condições de concretizar os objetivos que inspiraram sua criação, seja na direção de reforçá-los, orientá-los ou mesmo torná-los sem efetividade (Martinelli, Almeida e Coelho, 2022).

Mahoney e Thelen (2010) explicam que a mudança institucional ocorre quando a interpretação e aplicação das regras abrem espaço para atores envolvidos implementarem novas formas de atuação, entendimento e emprego das regras existentes, bem como a substituição destas. Assim, as mudanças graduais e transformativas tendem a se manifestar a partir das lacunas existentes entre a regras e suas interpretações, ou ainda, entre as regras e suas diferentes aplicações (Duarte, 2019). Isto se dá porque em contextos com regras formalizadas, existe espaço para a manifestação da ambiguidade na sua interpretação por parte dos autores, abrindo-se brechas para que estes mudem seus interesses, percepções e preferências, podendo até mesmo resultar no questionamento quanto à continuidade da instituição (Mahoney; Thelen, 2010). As mudanças, portanto, podem envolver a criação de novas regras, ou implicar extensões criativas de regras para a nova realidade (Mahoney; Thelen, 2010).

Ao serem questionados sobre mudanças institucionais no contexto desta pesquisa, os entrevistados apontaram dois casos em que mudanças foram percebidas: a sucessão de normativos de estrutura do CCPC, e a mudança de entendimento quanto ao que deveria ser aceito como extrato de parecer para subsidiar a revalidação do registro de um bem cultural.

Nos últimos 10 anos, mudanças incrementais nos normativos estão presentes no âmbito do Conselho Consultivo, determinadas por vicissitudes contextuais e políticas. Neste interregno, três normativos dispuseram sua estrutura, os quais são, a saber: o Decreto nº 9238, de 15 de dezembro de 2017; o Decreto nº 9963, de 08 de agosto de 2019; e, por fim, o Decreto nº 11670, de 30 de agosto de 2023. Os decretos aqui citados podem ser lidos no Anexo IV.

5.5.1 Decreto nº 9238, de 15 de dezembro de 2017

O Decreto nº 9238, de 15 de dezembro de 2017, surge cinco anos após a publicação do Regimento Interno do CCPC, e no contexto do governo Temer. Este decreto traz mudanças significativas em relação ao que vigia anteriormente, datado de 2009, e algumas regras novas. Uma sutil mudança introduzida na composição do CCPC foi que o assento antes dedicado ao IBAMA, a partir deste decreto passa ser ocupado por membro do Ministério do Meio Ambiente.

Novas regras trazidas pelo Decreto nº 9238/2017 tratavam, de maneira geral, sobre os mandatos dos conselheiros. Elas estabeleciam como hipóteses de perda do mandato pelos Conselheiros oriundos de entidades ou da sociedade civil, as seguintes: renúncia, incapacidade civil, improbidade administrativa comprovada por meio de processo judicial com sentença transitada em julgado; perda da condição de membro ou de associado pelos conselheiros representantes de entidades; e faltas injustificadas a três reuniões ordinárias consecutivas, ou a cinco reuniões ordinárias intercaladas, aqui trazendo maior indulgência para uma regra do Regimento Interno.

Ademais, determinava que as reuniões e as deliberações do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural fossem disciplinadas pelo regimento interno, bem como que mudanças na composição do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural ocorressem de forma gradativa, à medida que os mandatos atuais terminassem. E cumpre ressaltar que estabelecia, reproduzindo regra de normativo anterior, que os mandatos dos membros oriundos de entidades e da sociedade civil, teriam duração de quatro anos, sendo admitida a recondução.

5.5.2 Decreto nº 9963, de 08 de agosto de 2019

O Decreto nº 9963, de 08 de agosto de 2019 substituiu o Decreto nº 9238/2017. Seu contexto se dá pela recriação do CCPC, após sua extinção a partir de 28 de junho de 2019 nos termos do Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019, e complementado pelo Decreto nº 9.812, de

30 de maio de 2019. Portanto, estes normativos determinavam que os colegiados criados por decreto; ato normativo inferior a decreto; e por ato de outro colegiado deixassem de existir; e estabeleciam diretrizes, regras e limitações para criação e recriação dos colegiados da administração federal.

As alterações trazidas pelo texto do Decreto nº 9963/2019 em relação ao decreto anterior - o Decreto nº 9238, de 15 de dezembro de 2017-, são as seguintes abaixo:

1. Sobre o caráter consultivo e deliberativo: o Art 2º do Decreto nº 9963/2019 estabelecia que o “Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é órgão consultivo e deliberativo”, apesar do nome qualificar como consultivo, foi explicitada a condição de deliberativo, como era antes de 1975, e como retornou a ser desde que começaram os registros, na década dos anos 2000;
2. Sobre a omissão da recondução: o 4º parágrafo do Art 3º do Decreto nº 9963/2019 estabelecia que o mandato dos membros dos representantes de entidades e profissionais de notório saber e experiência era de 04 anos, omitindo texto referente à recondução, sendo, então, possível a interpretação de que se poderia substituir todo o colegiado se assim houvesse vontade. Neste momento, a última ocasião de posse dos conselhos havia sido na 88ª reunião do CCPC, em maio de 2018, e os mandatos iriam, portanto, até 2022. Essa interpretação foi usada pela presidência do IPHAN no momento de compor o novo corpo de conselheiros em dezembro de 2022. Assim, somente 03 conselheiros da sociedade civil reconduzidos. Os entrevistados apontam que os conselheiros mais combativos e questionadores dos procedimentos e diretrizes de gestão, que davam “mais problemas” foram excluídos do novo mandato que iria de 2022 a 2026 no CCPC. Os interesses em jogo eram se livrar de contestação, compondo um pleno que tivesse orientação política alinhada com o governo da vez para os próximos 04 anos;
3. Sobre as restrições às câmaras setoriais: o Art 6º do Decreto 9963/2019 determinava que as câmaras seriam compostas na forma de ato do Presidente do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural; não podendo ter mais de cinco membros; possuindo caráter temporário e duração não superior a um ano; estando limitadas ao número três funcionando ao mesmo tempo. As normas de não poder ter mais de cinco membros e o caráter temporário com duração não superior a um ano de duração são reproduções das alíneas a e b, do inciso II, do Art.3º do Decreto nº 9759, de 2019. A justificativa para a edição do Decreto revogando ou autorizando conselhos, em caráter temporário, dizia respeito à economicidade, porém também

atende ao interesse de facilitar a desmobilização e redução da atividade do conselho, naquele momento político.

4. Ainda sobre economicidade: o Decreto nº 9963, de 08 de agosto de 2019, trazia em outro dispositivo - no Art 8º-, que os membros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural que se encontrarem no Distrito Federal, local da sede, se reuniriam presencialmente e os membros que se encontrassem em outros entes federativos participariam da reunião preferencialmente por meio de videoconferência, evitando custos com os deslocamentos de conselheiros.
5. Sobre novo regimento interno: o Decreto nº 9963, de 08 de agosto de 2019, reproduzia regras do regimento interno do Conselho, e também previa a criação de um novo regimento, e revoga o decreto anterior, de 2012. Tal regimento até hoje não foi aprovado.

Quanto a decisão de maior brevidade das câmaras setoriais, cumpre ressaltar o surgimento do risco de afetar a qualidade dos trabalhos desenvolvidos dado sua complexidade, prejudicando a produção de avaliações aprofundadas e mais qualificadas dos bens culturais tão únicos, específicos e sensíveis, o que, por sua vez, exige maior tempo de estudo e pesquisa.

5.5.3 O Decreto nº 11670, de 30 de agosto de 2023

O Decreto nº 11670, de 30 de agosto de 2023, já na gestão do Governo Lula, substituiu o Decreto nº 9963/2019, e promoveu acentuada reforma no CCPC. Isso se deveu em parte ao fato de que a nova gestão do IPHAN, iniciada em janeiro de 2023, tomou conhecimento do preenchimento do conselho nos últimos meses antes do término daquele governo, e considerou aquele conselho derradeiramente empossado como ilegítimo. Logo, um novo decreto além de atualizar o coletivo aos ditames participativos, também ensejaria a posse de novos conselheiros. Além disso, pode dizer que se o decreto anterior buscou constranger o princípio democrático, este último traz como mudanças o aumento da representação de ministérios que promovem importantes políticas sociais, a ampliação da participação de entidades e a inclusão dos detentores entre os representantes da sociedade civil no CCPC. Foram elencadas abaixo as mudanças mais significativas:

1. Sobre novas competências do CCPC: No Art. 2º do Decreto nº 11670/2023, fica determinado como novas atribuições a de opinar sobre questões relacionadas ao patrimônio cultural propostas pelo Presidente do IPHAN, pela maioria de seus

membros ou pela Diretoria Colegiada do IPHAN; bem como a de examinar e deliberar sobre processo de outras competências estabelecidas em regimento interno ou ato da Diretoria Colegiada ou do Presidente do IPHAN;

2. Sobre a expansão do número de conselheiros: No Art 3º, sobre a composição do colegiado, houve a inclusão de novos membros. Em relação à representação governamental, foram incluídos representantes do Ministério da Igualdade Racial, Min. dos Povos Indígenas e da Fundação Palmares. Quanto às entidades do campo da política patrimonial, foi acrescentada a Associação Nacional de História – ANPUH, uma antiga solicitação; e, quanto aos representantes da sociedade civil de reconhecido conhecimento nas áreas finalísticas do IPHAN, que substituiu a expressão “notório saber e comprovada experiência”, foram aumentados de 13 para 15 assentos. Além disso, ficou estabelecido que estes 15 representantes devem ser escolhidos entre profissionais do campo do patrimônio cultural; detentores de bens culturais; ou lideranças de povos e comunidades tradicionais. Os interesses evocados na justificativa desta mudança se referem ao dever de reparação histórica em relação aos povos tradicionais e de matriz africana, quilombolas e povos originários, bem como o de garantir a diversidade e representatividade regional no CCPC. Uma curiosidade é a de que essa nova formatação do conselho se aproxima do proposto no anteprojeto de Mario de Andrade à época de criação do Conselho. Ele defendia a composição mais numerosa, popular e representativa no conselho, com a participação de mestres artesãos, músicos e etc., hoje chamados de detentores. Sua proposta, no entanto, não foi a contemplada, mas pode se considerar que seu espírito foi resgatado por este novo normativo.
3. Sobre a redução do período de mandato dos conselheiros de entidades e representantes da sociedade civil: no parágrafo 5º do Art. 3º consta que o mandato destes membros será de doze meses, contados da data da publicação do ato de designação, permitida uma recondução. Os interesses nessa alteração revelam uma tentativa de promover renovação do conselho, evitando-se conselheiros com décadas de contribuição, permitindo a rotatividade de membros, com bagagens culturais plurais e distintas, permitindo maior oxigenação e diversidade em seus representantes, ideias e valores, que corresponde a um direcionamento mais democrático e representativo;
4. Inclusão de novas hipóteses de perda de mandato para conselheiros: no parágrafo 6º do Art. 3º, que trata das hipóteses de perda de mandato, passou a incluir além das

formas tradicionais de perda estabelecidas em normativos anteriores - que são a renúncia; a incapacidade civil; a improbidade administrativa comprovada por meio de processo judicial com sentença transitada em julgado, e a perda da condição de membro ou de associado das entidades-, mais duas novas hipóteses: faltas injustificadas a duas reuniões ordinárias consecutivas; e falecimento. A intenção aqui foi fortalecer o senso de responsabilidade e dever dos conselheiros perante o CCPC, e introduzir a hipótese de falecimento, baseada em acontecimento recente, quando em 2021, um emérito conselheiro, o Sr. Luiz Phelipe de Castro André, faleceu;

5. Sobre a maior flexibilidade para as câmaras setoriais: no Art. 5º ficou determinado que o Conselho Consultivo pode instituir câmaras setoriais com o objetivo de assessorá-lo em temas relacionados ao patrimônio cultural. Ademais, o parágrafo único estabeleceu que as câmaras setoriais serão compostas por, no mínimo, três Conselheiros e serão instituídas na forma de ato do Presidente do Conselho Consultivo. Este regulamento se contrapõe diretamente às restrições impostas aos colegiados pelo Decreto nº 9759 de 2019, admitindo mais flexibilidade no seu formato, no número de câmaras coexistindo e de participantes, e eliminando o cerceamento temporal a suas atividades e necessidades.

Frente a sucessivas mudanças, esta pesquisa não identificou nenhuma manifestação direta por parte dos atores que compõem a estrutura relacional do subsistema, por meio de cartas abertas, denúncias na mídia, posts em blogs, ações civis e etc. A partir de reiteradas manifestações por parte dos entrevistados, que eram servidores, foi possível inferir que durante a gestão da Presidente Larissa, sob o Governo Bolsonaro, não havia espaço para diálogo e opiniões entre presidência e servidores. Havia o silente temor de que palavras e ações em oposição poderiam gerar perseguição e prejuízos à carreira. O mesmo foi descrito pelo representante do movimento social do Fórum, não se reportando diretamente a qualquer dos normativos acima, mas sobre o contexto de interlocução das demandas desses atores e a presidência do IPHAN durante o período da gestão de Larissa Peixoto, conforme o trecho a seguir:

Mas o Fórum, enquanto Fórum, e eu participo do Fórum desde 2020, e eu não entrei logo no início, eu entro pelo ICOMOS em abril de 2020, ou seja, alguns meses depois. O Fórum via na gestão passada [durante o governo Bolsonaro] um ambiente hostil ao patrimônio. Um ambiente hostil. E é difícil conversar. Eu acho que assim... como é possível conversar com um órgão hostil principalmente a partir do momento em que começaram as nomeações esdrúxulas para as direções regionais, e houve a demissão

da Kátia Boguea? (...) Então, realmente, eu confesso que o Fórum nunca viu muitas possibilidades de conversa. É diferente do governo Lula, que desde o governo de transição sinaliza para a possibilidade de consultar o movimento social, no caso, da cultura, e que, efetivamente, faz uma reunião conosco. É muito diferente (Entrevistado 12, Marco Olender).

Ainda sobre os servidores, o que se identificou por meio das entrevistas realizadas foi uma repetida crítica ao caráter elitista do conselho antes da reforma promovida Decreto nº11670/2023, bem como uma avaliação positiva das mudanças introduzidas pelo último decreto. As mudanças introduzidas estavam em sintonia com os valores os valores resguardados pelo órgão, como a representatividade social e regional e a preservação das manifestações culturais de grupos sociais mais vulneráveis e subrepresentados, como os povos originários e povos tradicionais de matriz africana. Isso pode ser verificado nos exertos de entrevista abaixo:

O Conselho demorou, por exemplo, a ter detentores dentro da sua composição. Isso aconteceu agora, a partir do ano passado, em 2023, com uma reestruturação que a atual gestão conseguiu promover no Conselho. Então, a gente tem representação de detentores e povos e comunidades tradicionais para usar o termo que está lá no decreto que constitui a composição do Conselho. Mas o fato é que hoje a gente tem representantes indígenas, representantes afrodescendentes, detentores de bens culturais registrados, enfim. A gente inicia, assim, uma mudança nessa característica do Conselho. Quer dizer que antes era um Conselho de notáveis, que eram notáveis pela produção acadêmica, pela atuação no cenário político ou no cenário da própria política pública, né? Pessoas de conhecimento que atuavam com patrimônio, com as políticas de patrimônio propriamente ditas. E hoje a gente está reconhecendo que existe uma outra notabilidade com essa nova formulação do Conselho que é a experiência notável, a experiência do detentor, a experiência das pessoas que fazem os bens culturais e que são aqueles que são os responsáveis por manter o que a gente chama no jargão da política que é as condições de produção e reprodução desses bens culturais. Precisamos avançar muito ainda com relação a isso, mas eu acho que esse já foi um grande avanço (Entrevistado 4)

Então, eu acho que o Conselho Consultivo, ele é criado junto com o IPHAN, e tem essa coisa de ser os notáveis, então, por muito tempo, agora em 2023, 2024, que é a primeira vez que você tem nomes que não são já pessoas muito reconhecidas nos seus meios, ou intelectuais. Então, assim, eles têm esse papel mesmo de serem pessoas muito renomadas. E até mesmo agora, no Conselho que tem essa participação popular, são lideranças que têm já algum reconhecimento. (...) E a atuação do Conselho, ela vai refletir, eu acho, que essas elites, em alguma medida. Porque estar no Conselho ali, por muito tempo, por exemplo, tiveram muitos arquitetos. Então, você tem uma elite ali. Acho que se você olhar também a formação do Conselho...eu arriscaria afirmar que tem uma predominância centro-sul ali, dos confluente. E assim, tem um discurso que vem de algum lugar também... assim, de uma elite de formação no Brasil. E os bens reconhecidos ou não, e como eles vão ser reconhecidos, vai refletir isso (Entrevistado 10).

Mas essas poucas [reuniões] que eu participei da gestão passada, a gente observava que a câmara tinha esse caráter bastante elitista de quem participava da câmara. Era um especialista, sim, mas são pessoas também muito distantes dessa sociedade civil,

muito distantes do povão mesmo, vamos dizer assim. E enquanto hoje, apesar da gente também ter ainda especialistas, que são pessoas muito acadêmicas, que têm um currículo muito extenso e que também a gente pode pensar que são pessoas afastadas dos detentores, a gente percebe também que são pessoas com uma sensibilidade maior. A gente percebe que tentaram montar um conselho nessa gestão que fossem pessoas sensíveis, que tivessem mesmo um repertório maior e o ganho de terem os detentores também, que são pessoas que aí sim a gente consegue ver, inclusive, como que essas outras pessoas do conselho também se esforçam em serem mais sensíveis às demandas desses detentores. Então, eu percebo que democratizou bem o conselho consultivo. Antes, as discussões ficavam num campo muito teórico, quando havia debate e também, como eu posso dizer isso, um pouco constrangimento em fazer desfeita com os detentores e com os processos. Eu observava um pouco isso, sim. Eu acho que hoje já tem um cuidado maior. Inclusive, o conselho foi pensado nesse sentido, para que houvesse uma sensibilidade maior com aqueles processos [envolvendo manifestações culturais de grupos sociais mais vulneráveis e subrepresentados, como os povos originários e povos tradicionais de matriz africana]. (Entrevistado 7).

5.5.4 Mudanças sobre revalidação: Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019

Na ata da 93ª reunião do CCPC, realizada em 13 de junho de 2019, houve momento dedicado à análise da Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019, uma nova resolução que surgia naquele momento sobre a revalidação de bens registrados. Esta resolução instrumentalizava o Art. 7º do Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000, que instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial e criou o Programa Nacional de Patrimônio Imaterial, e também determinava a realização da “reavaliação dos bens culturais registrados, pelo menos a cada dez anos”. Neste decreto afirmava que o parecer de revalidação devia ser encaminhado “ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural para decidir sobre a revalidação do título de Patrimônio Cultural do Brasil”. Caso negada a revalidação, é mantido apenas o registro, como referência cultural de seu tempo.

A atribuição de revalidar o título de Patrimônio Cultural do Brasil criada pelo Decreto nº 3.551/2000, ela reproduzida na Resolução nº 001, de 3 de agosto de 2006, que também determinava os procedimentos a serem observados na instauração e instrução do processo administrativo de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial. No entanto, os parâmetros conceituais e as diretrizes operacionais concretas para a sua execução não suscitaram à época, uma reflexão mais detida e profunda.

Conforme o registrado na ata da 94ª reunião do CCPC, de 13 de junho de 2019, em 2006, não havia experiência acumulada sobre as particularidades das políticas de salvaguarda direcionadas ao patrimônio imaterial para a impulsionar uma reflexão mais qualificada sobre certas incumbências e implicações embutidas na realização de acompanhamento periódico da

reavaliação de bens registrados, e aguardava-se a progressiva consolidação e estruturação das práticas institucionais para se tratar o assunto de modo mais sistemático e processual.

A partir de 2011, técnicos do Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI) passaram a se reunir para delinear os critérios e os procedimentos necessários para se atender às determinações contidas no Decreto nº 3.551/2000 e na Resolução nº 001 de 3 de agosto de 2006. Deste processo, emergiu uma minuta, que foi objeto de apreciação e deliberação pelo Conselho Consultivo em duas oportunidades, resultando na Resolução nº 01, de 18 de julho de 2013, com orientações para os processos administrativos de revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil dos bens culturais registrados, e alterando a na Resolução nº 001 de 3 de agosto de 2006.

No que pesem a seriedade e o rigor empregados na elaboração da proposta, a Resolução nº 01, de 2013, estipulava um conjunto excessivo de etapas e providências que demandam recursos operacionais e orçamentários que dificultavam a execução dos procedimentos necessários à revalidação do Título, resultando em morosidade. Como efeito, até 2018, apenas um bem registrado tinha sido revalidado desde a publicação daquela norma: a “Arte Kusiwa, Pintura Corporal e Arte Gráfica dos Wajãpi”. E processo de revalidação deste bem havia levado quase cinco anos, desde a sua instauração até sua aprovação pelo Conselho Consultivo em 2017.

Assim, gerou-se um acúmulo de bens registrados a serem revalidados, incitando a necessidade de reformular o arcabouço normativo vigente até aquele momento e de se instaurar novos critérios de metodologia e procedimentos, com vistas a dotar os trâmites burocráticos de maior eficácia e celeridade e, ao mesmo tempo, garantir a consistência e o rigor em sua execução, resguardando a qualidade do processo de revalidação.

Com vistas a reduzir o excesso de etapas a serem vencidas, foi necessário proceder ao reexame dos passos definidos, simplificando trâmites. Em consequência disso, o fluxo processual foi alterado e o número de etapas reduzido de 20 para 6. As mudanças introduzidas passaram a vigorar com a publicação da Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019, permitindo que a revalidação se tornasse muito mais célere e dinâmica. O procedimento passou a ser o seguinte: “uma nota técnica é feita pelos técnicos aqui do DPI e depois enviada à Superintendência, que manda o parecer de revalidação; então, depois do parecer, nós submetemos à câmara [setorial] e, posteriormente, ao Conselho” (Entrevistado 7).

O foco da mudança institucional aqui analisado incide sobre o novo fluxo introduzido pela Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019, no que concerne ao aspecto técnico da produção de um extrato. No referido normativo, ficou estabelecido, no Art. 9º, que a Câmara Setorial

devia manifestar-se quanto à revalidação do bem cultural registrado, por meio da elaboração de um extrato, o qual deve ser remetido ao Presidente do IPHAN, que, por seu turno, o submeterá ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural para decisão sobre a revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do bem cultural registrado.

Após longo período de paralisia do CCPC, entre 2019 e 2021, na 94ª reunião do CCPC, em 09 de março de 2021, o então diretor do Departamento de Patrimônio Imaterial, Tassus Lycurgo informou que o passivo já chegava a 21 bens culturais, aguardando revalidação, apresentando cronograma para resolução destes processos.

No entanto, a Resolução nº05 de 2019 não definia como seria o formato do extrato de apresentação do bem registrado para o juízo de admissibilidade dos participantes da Câmara Setorial. Na gestão entre 2021 e 2022, a orientação imposta pelo Diretor do Departamento de Patrimônio Imaterial era a de que o extrato corresponderia a texto resumido de até 500 palavras sobre o bem a ser revalidado. Este formato de extrato foi justificado pela direção e presidência do conselho pelo argumento de que os processos de revalidação e registro como um todo tendiam a ser muito prolixos, longos e de viés academicista, gerando o acúmulo de processos. Por trás desta diretiva se buscava resultados quantitativos e a superação dos passivos acumulados nos processos de revalidação.

Por sua vez, servidores da área reportaram perceber prejuízo em termos de discussão do bem, após a implementação da orientação estabelecida. Em um texto de aproximadamente uma lauda não se dava conta de exprimir com qualidade a complexidade das manifestações culturais e a avaliação sobre determinado bem. Foi citado um caso em que se utilizou a palavra “homossexual” no extrato como descrição de membro de determinado grupo cultural, pelo esforço de síntese, e o mal-uso da expressão tomou a atenção das discussões na câmara setorial imaterial, em detrimento da discussão sobre o bem em si. Os técnicos entrevistados foram uníssonos em afirmar que a qualidade das discussões nas câmaras setoriais foi afetada, prejudicando os resultados do CCPC, conforme o comentário abaixo de técnico do Iphan:

Ali, claramente, a gente não conseguia colocar todas as questões na câmara de conselho para os diálogos necessários. Então, a gente apresentava, muitas vezes, em uma lauda, um parecer denso. Então, enfim, a gente realmente não dava conta de botar tudo da melhor maneira possível, o que não impacta, eu acho, nas ações de futuro, mas limita os debates e também, porque considerando que às vezes o ele é sociedade civil, é uma oportunidade de botar o dedo na ferida. Por que não aconteceu assim, ou assado? Por que isso mudou? A gente não era questionado (...). Mas acho que isso, como uma satisfação que a gente dá também para a sociedade do que está posto ali naquele momento, isso ficou mais diluído. Eu acho que esse foi o prejuízo (Entrevistado 3).

Outro episódio de frustração diante da mudança de metodologia procedimental na

apresentação dos bens imateriais no âmbito da Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial refere-se ao arquivamento de processos, reforçando hipótese de ocorrência de racismo estrutural. Tratam-se especificamente de bens imateriais ligados a povos originários e povos tradicionais de matriz africana. Um destes bens refere-se ao conjunto de festejos da independência do Brasil na Bahia, que se referem a festejos e manifestações em homenagem às lutas populares, com forte presença da população negra, e de povos originários contra forças portuguesas na independência do Brasil, ressignificadas em rituais em homenagem à figura do caboclo e do negro, oferecendo a uma narrativa não hegemônica da história da independência do Brasil.

Outro exemplo é o das Gameleiras Sagradas da Praça Tiradentes em Curitiba, no Paraná, que também presta homenagens à figura do caboclo, e do negro. Pela tradição desses grupos se acredita que a gameleira é morada de Iroko, um orixá de origem Iorubá, que remete à moradia de espíritos infantis e está associado a longevidade. Ademais, a praça também é reconhecida como importante símbolo para a comunidade negra devido a existência de um caminho feito de pedras, que guarda a importância da mão de obra negra no processo de urbanização da capital paranaense. Por fim, também incluiu aí o processo de revalidação das Baianas do Acarajé, com proposta de ampliação de abrangência para nível nacional. Estas decisões estão presentes na Ata da 40ª reunião da Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial, ocorrida em 18 de novembro de 2021. Sobre esses processos, os entrevistados afirmaram o seguinte:

Se eu não me engano foi a 40ª reunião da Câmara, em que foi analisada a revalidação das Baianas do Acarajé, os festejos cívicos, que eram os festejos de celebração da independência do Brasil na Bahia e também o das gameleiras sagradas. Foram três processos que a gente pode afirmar que a maioria dos seus detentores são de pessoas de religiões de matriz africana, que na maioria os seus detentores são da população negra e que foram analisadas de uma maneira muito desconfortável e suspeita. Inclusive eu cheguei a fazer a nota técnica tanto dos festejos cívicos quanto das gameleiras sagradas e elas foram arquivadas só que os proponentes pediram a reabertura desses processos e eu também fiz a nota técnica da reabertura [em agosto de 2024] e fiz o histórico de como eles foram analisados na Câmara Setorial. Enfim, eu não hesitei em afirmar que houve sim um racismo institucional no tratamento desses processos que não foram analisados de maneira justa, não tiveram suas notas técnicas lidas, não foram debatidos pelos conselheiros. Os nossos apontamentos não foram levados em consideração, eles simplesmente arquivaram (Entrevistado 7).

Mas como eles viram, como eles viram que era um processo que dava visibilidade, não a narrativa oficial, mas a diversos grupos, sobretudo comunidades e grupos tradicionais, que lutaram pela independência, o que eles fizeram foi arquivar, esse é um bom caso para você estudar, porque se você for ver, se você vir a fundamentação, é ridícula, porque eles dizem, na verdade, que uma coisa é a independência do Brasil, outra coisa é a da Bahia. Sabe? Você vê ali que é o nítido propósito de engavetar, porque ali daria visibilidade a narrativas que eram aquelas que eles não queriam dar, que eram os grupos indígenas, dos grupos das comunidades tradicionais, ribeirinhas, quer dizer, de catadores de mariscos que estavam aqui, que lutaram pela independência da Bahia, o povo negro que lutou (Entrevistado 5).

Uma reunião da Câmara que se arquivava Gameleiras Sagradas, que é um espaço de referência de cultura afrobrasileira no Paraná, os festejos cívicos da Bahia, que também tem total relação com Umbanda. O outro era Candomblé, Gameleiras. Hesitação do que estava sendo demandado para Baiana Acarajé com a extensão de território como revalidado. Então, você teve ali questões muito sensíveis que foram vetadas nesse contexto (Entrevistado 3).

Essas medidas de arquivamento provocaram à época levou a consternação dos técnicos, e ao aumento da tensão devido às descon siderações das opiniões técnicas. Este fato e o tratamento dado pela gestão de Larissa Peixoto frente ao CCPC à temática de povos de matriz africana, quilombolas e povos originários, entre outras razões, motivaram a carta encaminhada previamente à presidência do instituto pelos conselheiros, solicitando algumas explicações, conforme pode se conferir no requerimento apresentado na 100ª reunião do CCPC, reproduzido no **Anexo IV**. Os conselheiros participantes questionaram a presidência sobre as medidas concretas tomadas pelo IPHAN para uma maior participação da sociedade civil, povos indígenas, comunidades tradicionais nas políticas do patrimônio cultural no contexto dos bens arqueológicos, bem como sobre qual os resultados da política de patrimônio cultural material referente à consulta a esses nos termos do art. 215 da Constituição de 1988. Ademais, cumpre mencionar que, segundo conteúdo constante em nota técnica, uma vez informada da decisão pela não pertinência da solicitação de Registro dos Festejos Cívicos da Independência do Brasil na Bahia, a Associação Cultural Grupo Indígena Os Guaranis encaminhou uma Carta Externa 026/2023 (SEI nº4453502) respondendo aos pontos levantados na Reunião da Câmara. Tal medida não surtiu efeito até o fim daquele governo.

Houve uma mudança de interpretação do Departamento de Patrimônio Imaterial, já sob novo governo, o de Lula, e nova gestão, com o presidente Leandro Grass quanto ao aspecto técnico do extrato. Isto pode ser constatado por meio do pedido de revisão de posicionamento verificado na Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI, de 13 de agosto de 2024, produzida pelos técnicos do Departamento. Segue abaixo alguns trechos, a saber:

Para fins de contextualização, cabe mencionar que, na gestão em que ocorreu a 40ª reunião da CSPI [Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial], havia a orientação de que os técnicos produzissem súmulas, cuja leitura substituiria a apresentação das notas técnicas em sua íntegra, com a finalidade de tornar as discussões mais céleres. Embora tenha sido uma medida bem-sucedida para o rápido andamento e/ou arquivamento de uma série de processos, consideramos que houve uma perda na qualidade da discussão, sobretudo entre aqueles bens culturais desconhecidos pelos conselheiros. Conforme registrado na Ata da 40ª CSPI - averbada (SEI nº3507565), observou-se que os conselheiros não realizaram uma leitura prévia do material produzido pelos proponentes e desconheciam os apontamentos e recomendações realizadas em notas

técnicas. Uma vez que as súmulas não continham informações suficientes para contextualizar de forma eficiente sobre os bens culturais em questão, concluímos que os posicionamentos foram pouco fundamentados (Exerto da Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI, de 13 de agosto de 2024, pág. 2-3).

Desta forma, compromisso com os grupos sociais interessados em acessar políticas públicas, e com os princípios da Política de Patrimônio Imaterial, orientam a nossa posição nesta Nota Técnica. Nesse contexto, consideramos inadequada a postura à época adotada pela Câmara Setorial durante a análise deste bem cultural, uma vez que o arquivamento do processo não resultou de uma discussão técnica compatível com a importância do bem para o povo baiano e de incontestável relevância nacional. Este comportamento refletiu um desconhecimento dos processos de formação política, social e geográfica do país, bem como um desinteresse em compreendê-los. Tal conduta é alarmante, visto que, conforme o artigo 5º da Resolução 001 de 2006, é função da Câmara colaborar no exame preliminar da pertinência dos pedidos de registro. Dado que o processo continha vasta documentação, era esperado que, mesmo que a decisão fosse pela não pertinência, o posicionamento resultasse de um debate mais bem fundamentado (Exerto da Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI, de 13 de agosto de 2024, pág. 4).

Contudo, é preciso considerar o contexto no qual o governo federal se encontrava na gestão 2020-2022 e recordar a tônica que o debate sobre a questão racial assumiu à época. Cabe recordar que o cenário de desmonte de políticas de igualdade racial foi amplamente noticiado e documentado (Exerto da Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI, de 13 de agosto de 2024, pág. 4).

Portanto, manifestamo-nos favoráveis ao prosseguimento deste processo como Patrimônio Cultural do Brasil, de modo que as três celebrações [dos festejos cívicos de independência da Bahia] compreendam um mesmo bem cultural, que, seguindo a sugestão dos técnicos da Superintendência do Iphan na Bahia, sejam tratadas como as festividades da Independência do Brasil na Bahia. Nesse sentido, sugerimos que a instrução do processo de Registro, caso deferida pela Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial, seja realizada de forma conjunta e que mobilize, durante as ações de patrimonialização, agentes públicos, detentores e grupos populares, bem como instituições de pesquisa e de difusão cultural, envolvidas com as manifestações culturais em questão (Exerto da Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI, de 13 de agosto de 2024, pág. 13).

A avaliação dos técnicos foi a de que a metodologia de apresentação de bens no âmbito da Câmara por meio de extratos, entendidos como súmulas de até uma lauda, na gestão passada, teve como consequência a facilitação do arquivamento de bens de matriz africana, povos originários e quilombolas no momento de decisão nas câmaras setoriais, sem a devida fundamentação qualificada, deduzindo-se a prática de racismo estrutural contra grupos sociais vulneráveis. Ainda, afirmaram que, diante da ausência de subsídio contextual satisfatório sobre o bem apreciado, o juízo de não pertinência quanto ao prosseguimento de tais processos foi sustentado por frágeis justificativas ligadas a mera opinião pessoal de conselheiros, o que demonstrava evidente desconhecimento dos referidos bens e nítido desconhecimento do parecer

técnico veiculado pelos técnicos do IPHAN.

Para os técnicos, a relevância nacional das celebrações de Independência na Bahia, em especial, reside no fato de que elas representam um capítulo crucial da história do Brasil, destacando a participação ativa e decisiva da população baiana no processo de independência, recomendando que a instrução técnica para o registro deste bem cultural adotasse perspectiva contra hegemônica, que reconhecesse e valorizasse essas múltiplas perspectivas com enfoque às narrativas locais, especialmente àquelas que foram historicamente marginalizadas, assegurando que o registro refletisse a pluralidade de experiências e significados associados ao evento. No caso das gameleiras, adicionalmente, alegou-se como justificativa o fato de o bem cultural não ter atingido 75 anos de existência, referindo-se a critério presente nos regulamentos de registros de bens imateriais. No entanto, os técnicos afirmaram ser de conhecimento de todos, que tal critério era passível de flexibilidade, como já ocorrido em outros casos, o que não foi admitido para o caso em questão.

Desta feita, por meio desta nota técnica, os técnicos requeriam que tais processos fossem desarquivados e novamente submetidos a Câmara Setorial, agora com apresentação em formato adequado, de nota técnica, com vista a promover uma discussão qualificada, não mais por extrato chamado de súmula. Segundo os técnicos, reconhecer e valorizar os festejos, em especial, seria um ato de justiça e reparação histórica e de afirmação da diversidade cultural do país. Tal decisão foi, enfim, acatada pela Direção do Departamento de Patrimônio Imaterial, ocupada por servidor do quadro.

Analisando movimentos de resiliência no que diz respeito a mudança de interpretação sobre o aspecto técnico referente ao formato do extrato de parecer que seria aceito para apresentar o conteúdo sobre um bem imaterial, identificamos as seguintes ações: o requerimento apresentado por conselheiros à presidência do Iphan, na 100ª reunião, no que concerne às reivindicações sobre a conduta do Instituto em relação aos povos originários e tradicionais de matriz africana; a manifestação por meio de carta da Associação Cultural Grupo Indígena Os Guaranis, representando os detentores; e a Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI, de 13 de agosto de 2024, em contexto tardio, oportunizada pela transição de governo.

5.5.5 Estratégias de mudanças e estratégias comportamentais adotadas no CCPC

O modelo de mudança institucional gradual e transformativa resulta de um processo

lento e incremental, temporalmente de médio ou longo prazos, cujos efeitos podem levar a uma ruptura com o status quo das instituições (Mahoney; Thelen, 2010). Para avaliar o tipo de mudança, é necessário considerar dois fatores: primeiro, se o contexto político confere aos defensores do status quo um poder de veto forte ou fraco em relação à mudança; e segundo, se as regras institucionais oferecem oportunidades para que o grupo no poder exerça discricionariedade na interpretação e aplicação das normas (Mahoney; Thelen, 2010). Esses dois fatores são fundamentais para identificar o perfil do agente de mudança predominante em um determinado contexto, bem como as estratégias que ele utiliza para alcançar seus objetivos (Mahoney; Thelen, 2010). Com base nisso, o modelo delinea quatro tipos principais de mudanças: a) substituição (*displacement*); b) sobreposição (*layering*); c) deriva (*drift*); e d) conversão (*conversion*) (Mahoney; Thelen, 2010).

Resumidamente, a substituição envolve a remoção de regras existentes e a introdução de novas, representando uma mudança radical (Mahoney; Thelen, 2010). A sobreposição refere-se à adição de novas regras que coexistem com as anteriores, alterando a dinâmica institucional sem eliminar as regras originais (Mahoney; Thelen, 2010). A deriva ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas seu impacto muda devido a condições externas, resultando em uma política deixada "à deriva" (Hacker, 2005; Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023). Por fim, a conversão acontece quando as regras são mantidas, mas sua interpretação e aplicação mudam, permitindo que os atores explorem ambiguidades nas políticas (Mahoney; Thelen, 2010; Gomide, Sá e Silva; Leopoldi, 2023).

Ademais, os tipos de mudanças estão relacionados a quatro tipos de agentes que se relacionam a diferentes formas de mudança institucional e estratégias para implementá-las: Insurgentes, Simbiontes (divididos em Parasitas e Mutualistas), Subversivos e Oportunistas. Os Insurgentes rejeitam as regras existentes e se mobilizam contra o status quo, frequentemente resultando em mudanças abruptas. Os Simbiontes desejam preservar as regras, mas as aplicam conforme seus interesses; os Parasitas exploram instituições para ganhos privados, minando-as a longo prazo, enquanto os Mutualistas buscam explorar as regras sem comprometer sua existência, podendo causar mudanças graduais. Os Subversivos promovem mudanças de forma indireta, sobrepondo regras lentamente, enquanto os Oportunistas aproveitam ambiguidades nas políticas para reinterpretar objetivos, sem tentar mudar as regras. A influência desses agentes pode levar à inércia institucional, dependendo de seu peso no ambiente organizacional (Mahoney; Thelen, 2010).

5.5.6 Sucessão de decretos de estrutura

Nos últimos 10 anos, e em especial, nos períodos dos 3 últimos mandatos presidenciais no Brasil, o CCPC passou pela sucessão de 3 decretos de estrutura. Conforme discutido acima, trata-se do Decreto nº 9238, de 15 de dezembro de 2017; do Decreto nº 9963, de 08 de agosto de 2019; e, por fim, do Decreto nº 11670, de 30 de agosto de 2023.

Analisando-se os textos de tais decretos se percebeu que o grupo da vez no poder, isto é, que a estrutura relacional no nível de regime, com conjunto de atores políticos relevantes, que compõe a coalizão governante e centraliza as decisões governamentais, teve empoderamento para impor mudanças da estrutura do CCPC, alterando o seu status quo, sem que os demais *stakeholders* do subsistema tivessem poder para vetar tais mudanças, mesmo que, em alguns casos, tenham podido manifestar no CCPC a sua insatisfação sobre a estrutura do conselho, como também sobre outros assuntos, como o caso do requerimento dos conselheiros da sociedade civil, apresentado na 100ª reunião do Conselho.

Conclui-se que o CCPC passou por uma mudança institucional gradual e transformativa correspondente a estratégia de “substituição” ou *displacement*, envolvendo a remoção de regras existentes e com a introdução de novas, representando um tipo de mudança considerada radical (Mahoney; Thelen, 2010). Por sua vez, os atores com acesso à decisão política e implementação adotaram a estratégia de comportamento do tipo insurgente, rejeitando as regras existentes e se mobilizando contra o status quo, frequentemente, resultando em mudanças abruptas, conforme sinalizado no **Quadro 13** a seguir:

Quadro 13 - Matriz de mudança institucional gradual e transformativa: sucessão de decretos de estrutura

		Características da Instituição	
		Baixo nível de discricionariedade	Alto nível de discricionariedade
Características do Contexto Político	Possibilidade de veto		
	Forte possibilidade de veto	Subversivos (Mudança tipo <i>Layering</i>)	Simbiontes (Mudança tipo <i>Drift</i>)
	Fraca possibilidade de veto	Insurgentes (Mudança tipo <i>Displacement</i>) Normativos sobre CCPC/IPHAN	Oportunistas (Mudança tipo <i>Conversion</i>)

Fonte: a Autora (2025).

5.5.7 Mudanças sobre revalidação: Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019

A publicação da Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019 tinha como objetivo fundamental dotar de eficácia e maior celeridade os trâmites burocráticos e garantir a consistência e o rigor em sua execução, resguardando a qualidade do processo de revalidação dos registros de bens culturais após 10 anos. Pelo parágrafo único do Art. 9º da referida Resolução, a Câmara Setorial tem o dever de se manifestar quanto à revalidação do bem cultural registrado por meio da elaboração de um extrato contendo a avaliação do bem a ser submetido a revalidação para juízo de pertinência pelos atores participantes da Câmara, para em caso de resposta positiva ser levado à Presidência do Conselho para ser levado ao pleno do CCPC. No entanto, não definiu sobre como seria este extrato. Esta indeterminação forneceu margem para a interpretação e ação dos atores em nível de decisão, no caso, dos diretores.

Por um lado, permitiu que em uma gestão, voltada a resultados numéricos, como a que esteve à frente do DPI no período de 2020 a 2022, priorizasse a produção de um extrato sintético, trazendo celeridade para a apreciação dos pedidos de revalidação, valorizando resultados quantitativos e o vencimento dos passivos em revalidação. Por outro, a interpretação posterior, a partir de 2023, privilegiou o relato mais completo do bem cultural em processo de revalidação, definindo como extrato a nota técnica completa produzida pelos técnicos do DPI, a fim de resguardar as especificidades, representatividade e adequada caracterização dos bens a serem revalidados, ensejando conteúdo para o planejamento das ações de salvaguarda do bem, valorizando os resultados em seu sentido qualitativo.

Essa ambiguidade sobre o extrato produziu margem de discricionariedade caracterizou o acionamento pelos atores com poder de decisão a estratégia de mudança do tipo conversão, em que o normativo considerado é mantido o mesmo, a Resolução nº 5 de 12 de julho de 2019, porém sua interpretação e implementação mudam, permitindo que os atores busquem seus interesses, e concedendo insuficiente poder de veto para os que se opõem ao status quo, haja vista se tratarem de decisões sob a competência dos diretores.

Por sua vez, no que tange a aplicação da Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019 no âmbito das Câmaras Setoriais do Patrimônio Imaterial para processos de revalidação, a estratégia comportamental adotada pelos atores é a Oportunista. Ela ocorre quando os atores aproveitam ambiguidades nas políticas para reinterpretar os regulamentos, sem tentar mudar as

regras, conforme sinalizado na matriz disposta no **Quadro 14**, a seguir.

Quadro 14 - Matriz de mudança institucional gradual e transformativa: resolução nº 05 de 12 de julho de 2019

		Características da Instituição	
		Baixo nível de discricionariedade	Alto nível de discricionariedade
Características do Contexto Político	Possibilidade de veto		
	Forte possibilidade de veto	Subversivos (Mudança tipo <i>Layering</i>)	Simbiontes (Mudança tipo <i>Drift</i>)
	Fraca possibilidade de veto	Insurgentes (Mudança tipo <i>Displacement</i>)	Oportunistas (Mudança de <i>Conversion</i>) Resolução nº 05/2029 sobre revalidação na Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial/CCPC

Fonte: a Autora (2025).

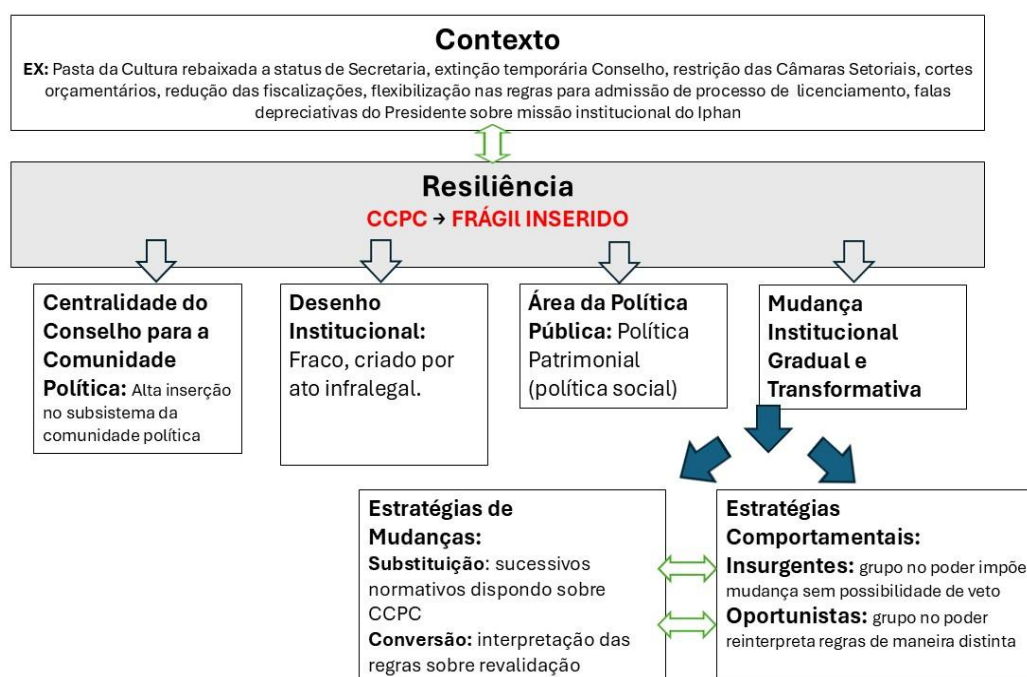
Por fim, cabe ressaltar que, neste caso, ao examinar movimentos de resiliência em relação à mudança de interpretação sobre o melhor formato do extrato que apresenta informações sobre um bem imaterial, foram identificadas como ações resilientes o pedido feito por conselheiros à presidência do IPHAN durante a 100ª reunião, que aborda as demandas sobre a atuação do Instituto em relação aos povos originários e às comunidades tradicionais de matriz africana, a manifestação registrada por meio de uma carta da Associação Cultural Grupo Indígena Os Guaranis, que representa os detentores, e a Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI, elaborada em 13 de agosto de 2024, em um momento posterior, após a transição de governo. A nota defendia a ideia de extrato que correspondesse à integralidade de uma nota técnica, permitindo assim a discussão qualificada do bem a ser revalidado.

5.6 CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS DE PESQUISA

O contexto de desdemocracia enfrentado no Governo Temer e Bolsonaro trouxe impactos para o setor da cultura e do patrimônio cultural. A pasta da Cultura foi rebaixada a status de Secretaria, extinção temporária Conselho com participação social, restrição para atividade das Câmaras Setoriais, cortes orçamentários, lentidão na avaliação do processos de

financiamento da lei de fomento a cultura, redução das fiscalizações no âmbito patrimonial, flexibilização nas regras para admissão de processo de licenciamento, falas depreciativas do Presidente desqualificando a missão institucional do Iphan estão entre alguns desafios enfrentados. Frente a este contexto, a resiliência do CCPC como resultado dessa pesquisa podem ser resumidos no **Gráfico 03**:

Gráfico 03 - Consolidação dos resultados de pesquisa



Fonte: a Autora (2025).

Quanto à resiliência do CCPC, este pode ser classificado como Frágil Inserido, possuindo alta inserção no subsistema da comunidade política e revelando grande centralidade e relevância para esta comunidade, enquanto exibe um desenho institucional fraco devido à sua criação por ato infralegal, suscetível a vicissitudes e à extinção. Outro ponto de fragilidade em termos de resiliência se deve a pauta da política patrimonial, na sua condição de política social, não estar posicionada em patamar de prestígio nas preferências e agenda dos Governos Temer e Bolsonaro. Outro ponto de vulnerabilidade da resiliência do CCPC se refere a ausência de atores ou coalizões de apoio com poderes de veto às mudanças impostas, tanto no caso da imposição de sucessivos decretos de estrutura do colegiado, por grupos insurgentes; quanto na mudança de interpretação de aspectos técnicos sobre revalidação, operadas por atores oportunistas.

Se, por um lado, o Conselho Consultivo, de maneira geral, não apresentou

características robustas de resiliência pelo analisado até aqui, por outro houve a identificação de ações importantes e simbólicas de resiliência em defesa da política patrimonial pelas estruturas relacionais no nível do subsistema, realizadas por parte de detentores, servidores, conselheiros e movimentos sociais, como as descritas ao longo dessa pesquisa, organizadas no **Quadro 15** a seguir:

Quadro 15 – Compilação da Ações de Resiliência

DATA	AÇÕES DE RESILIÊNCIA
2019	ASMINC produziu o “Capítulo XI -Os servidores da Cultura e a construção de uma dimensão ampla para o setor cultural”, do livro “Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais”, organizado e produzido pela Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ARCA).
2019	Criação do Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural, movimento social reunindo inicialmente 16 entidades com representação de detentores, servidores, conselheiros e entidades ligadas ao patrimônio com vistas denúncia dos desmantelamentos no campo patrimonial.
2021	Retirada do conselheiro Ulpiano Bezerra de Meneses, um emérito professor, historiador, arqueólogo da USP, do CCPC como forma de protesto à gestão.
2021	Retirada da Conselheira Márcia Sant’Anna do editorial de Revista do Patrimônio do IPHAN.
Outubro de 2021	Lançamento do livro Em defesa do Patrimônio Cultural: percursos e desafios, primeiro publicado pelo Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro, em caráter de denúncia.
Fevereiro 2022	Acionamento do MPF contra destombamento ilegal do Solar São Lourenço, tombado desde 1938.
Março de 2022	Solicitação simultânea de exoneração a pedido por três servidores com cargos em comissão em razão da exclusão de técnicos e analistas das tratativas de revisão dos normativas que regulamentavam o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial (PNPI).
Abril de 2022	Debate sobre o requerimento, assinado por conselheiros da sociedade civil do Conselho Consultivo, cobrando respostas da Presidência do IPHAN sobre 9 pontos de denúncia de desmantelamento e desvirtuamentos da política patrimonial, na 100ª reunião do Conselho.

2022	Carta Externa 026/2023 (SEI nº4453502) enviada pela Associação Cultural Grupo Indígena Os Guaranis, respondendo aos pontos levantados na 40ª Reunião da Câmara contra o arquivamento do processo.
------	---

Fonte: a Autora (2025).

A seguir, será realizado o fechamento deste trabalho com as considerações finais com vistas a refletir sobre repercussões trazidas por este trabalho, bem como possíveis achados, limitações teóricas e propostas de possíveis novas abordagens e perspectivas relacionadas a resiliência do CCPC.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho buscou-se analisar como se deu a resiliência do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do IPHAN ao contexto de desdemocracia. Embora tenha se analisado as mudanças no aspecto da última década, o foco deste trabalho foi perceber como o CCPC respondeu a um contexto não só de mera mudança de governo, mas também de introdução de medidas autoritárias e conservadoras, sob o espectro político ideológico da extrema direita, de desmantelamento e restrição orçamentária, assim como de desconsideração de direitos individuais, e do assediado e reiterado uso de discursos e narrativas desqualificadores da missão institucional do IPHAN na defesa do patrimônio cultural, em prol de interesses ligados ao empresariado do período dos governos dos Presidentes Temer e Bolsonaro.

De acordo com literatura, existem vários fatores que tornam uma instituição ou política mais resiliente ao longo do tempo. Gomide e Sá Silva (2023), por sua vez, apresentaram oito características que tornam as políticas mais sujeitas ao desmonte, isto é, menos resilientes. Entre as características estão as quatro seguintes: quando o ator relevante a rejeite política existente por motivos materiais e ideológicos; as que não se enraizaram política e institucionalmente, com baixos impactos na remodelação das instituições governamentais, nos interesses dos atores políticos e econômicos organizados; quando aspectos essenciais não estão institucionalizados em forma de lei ou garantia institucional; e , as que não contam com atores ou coalizões de apoio com poderes de veto às mudanças.

Este referencial trazido por Gomides, correspondem em essência às escolhas dessa pesquisa para instrumentalizar a avaliação sobre resiliência no CCPC, que se deram à luz das definições de resiliência de Almeida (2020) e Bezerra *et al.* (2022, 2024) pelas categorias teóricas da centralidade da política/ instituição para a respectiva comunidade política, da área de políticas públicas diante das preferências do governo da vez, e do desenho institucional, pela análise da hierarquia do ato de normativos de institucionalização da política; bem como pela avaliação das mudanças institucionais graduais e transformativas, seus tipos e estratégias comportamentais dos atores com poder.

A partir desse referencial construído e em resposta à pergunta central desta pesquisa descobriu-se que o CCPC corresponde a um conselho do tipo “frágil inserido”. Ele pode ser caracterizado como “inserido” porque possui uma comunidade política ao seu redor, organizada e militante na defesa da política patrimonial, do Conselho, assim como do próprio Instituto, reunindo uma pluralidade de atores e entidades. Ao mesmo tempo, o CCPC é definido como

frágil, pois não possui um desenho institucional robusto, com hierarquia normativa suficiente para garantir estabilidade no tempo, protegido contra desmandos e tentativas de desmantelamento ou extinção. Depois de muitas vicissitudes institucionais, ele foi recriado por decreto presidencial, um ato infralegal, menos resiliente, sem a estabilidade da lei ou de uma garantia constitucional.

No entanto, fatores como sua trajetória de quase 90 anos de história e sua competência específica e exclusiva em âmbito federal, compromissada em termos finalísticos com a determinação e preservação do patrimônio material e imaterial em sua missão institucional perante a administração pública federal, foram importantes para o restabelecimento do conselho e sua continuidade, demonstrando certo enraizamento institucional.

Além disso, outro ponto de fragilidade para a resiliência do conselho se deve às preferências do ator dominante, aqui na figura do Presidente da República Jair Bolsonaro, frente a pauta da política patrimonial. O fato de a política patrimonial estar incluída no universo das políticas sociais, que não tem muita entrada em governos do espectro político de direita, a localiza fora das preferências, investimento e foco deste governo. Ademais, contribui para isso as ações de Bolsonaro no sentido de desvalorização do setor da cultura, rebaixada a status de secretaria, e os discursos proferidos por este Presidente desqualificado a missão institucional e exaltando interesses e valores contrários aos defendidos pelo IPHAN.

Analisando o CCPC à luz da mudança institucional gradual e transformativa, buscase, no geral, conhecer se as mudanças institucionais e normativas nesse período corroboram a existência de grupos de atores ou coalizões de apoio com poderes de veto para evitar o desmantelamento e o desvirtuamento da missão e dos valores intrínsecos à política patrimonial, trazendo maior resiliência. A partir das entrevistas, identificou-se duas mudanças normativas de relevantes no contexto do CCPC, a saber: a sucessão de decretos de estrutura do CCPC nos últimos 10 anos, e a interpretação sobre detalhe técnico do extrato no processo de revalidação trazido pela Resolução nº 05 de 2019.

Este estudo concluiu que a sucessão de decretos estabelecendo regras para o CCPC, dentro de um espaço curto de tempo, caracterizou bem a estratégia de mudança do tipo substituição ou *displacement*, em que há baixo poder de veto, e baixa margem para discricionariedade na interpretação, efetuada por atores com poder, que compõem o regime, e que adotaram a estratégia comportamental insurgente, literalmente “botando a baixo”, i.e., retirando o normativo anterior, e o substituindo por um novo sob novas regras. Esse tipo de mudança se dá em cenários em que não se conta com atores e coalizões de apoio com poderes de veto capazes de impedir atores políticos relevantes, da estrutura relacional do regime, de

tomarem decisões políticas que levem ao desmonte, caso assim estes desejem. Desta forma, não se identificou ações de resistência por parte dos atores do subsistema de políticas para além de silente consternação, diante de um contexto opressivo de desdemocracia. A ausência de poder de veto pelos atores da estrutura relacional de subsistema, não consegue, neste caso, reforçar a resiliência frente às decisões tomadas pelos grupos no poder, representando o regime.

Assim, este cenário resulta em um efeito neutro em termos de resiliência para a política patrimonial, assim como para garantia da participação social e dos valores democráticos no CCPC. Isto, por sua vez, reforça a necessidade do fortalecimento do ativismo, articulação e organização das estruturas relacionais dos subsistemas, neste contexto, composto por detentores, servidores, conselheiros e movimentos sociais, com vistas a promover pressão política e visibilidade que ajude a sua consideração no âmbito da decisão governamental por atores com poder de decisão, aumentando o poder de veto.

Por sua vez, no âmbito da Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial, este estudo identificou a presença de estratégia de mudança do tipo conversão ou *conversion* no que concerne à Resolução nº 05 de 2019. Trata-se de um detalhe técnico que não veio definido pelo texto do normativo, e que trouxe margem à interpretação: a configuração do “extrato” para a apresentação do estudo de revalidação do bem registrado após 10 anos para juízo de pertinência dos participantes da Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial. Neste caso, não houve nenhuma alteração de texto no normativo, porém a ambiguidade sobre o formato do extrato de apresentação ensejou margem para discricionariedade dos diretores do DPI, que interpretaram e implementaram ação a partir de objetivos opostos e irreconciliáveis: o de promover avaliação mais superficial, célere e numerosa, com resultados quantitativos sobre a revalidação; e o de promover estudos mais aprofundados e adequados complexidade e peculiaridades de cada bem cultural, priorizando resultados qualitativos. Apesar de partir da obediência ao mesmo texto, os resultados também foram bastante diferentes.

Analisando-se em termos de resiliência, esse tipo de mudança por conversão também reflete um aspecto de neutralidade, não trazendo necessariamente efeitos positivos para o desempenho da política patrimonial e ação do CCPC. A ausência de atores com poder de vetar mudanças permitiu orientação procedimental que gerou resultados institucionais que reforçaram a prática de racismo estrutural e a intolerância religiosa na Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial que é órgão do CCPC, contrários aos ditames constitucionais do Art. 215, que incumbe o Estado de protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, bem como contrários aos valores defendidos pela política patrimonial.

Neste caso, concluiu-se que os atores envolvidos adotaram estratégia comportamental oportunista, percebida quanto há baixo poder de veto, porém elevada discricionariedade. Se por um lado reforçou episódios de racismo estrutural, verificados no âmbito das câmaras setoriais, no caso dos festejos da independência na Bahia e das Gameleiras, no Paraná. Por outro, na gestão seguinte, mais alinhada aos valores democráticos, com o DPI sob a gestão de um diretor que também é servidor, se privilegiou resultados qualitativos, evidenciando toda complexidade e peculiaridades de cada bem cultural a ser revalidado, por meio de procedimentos para assegurar reparação histórica e impedindo injustiças na apreciação dos bens, pela superação de uma história hegemônica. De tudo isso, infere-se o impacto neutro dessas mudanças institucionais graduais e transformativas para a resiliência do CCPC e para o espírito da política patrimonial, resultado da ausência de poder de veto dos grupos contra o status quo.

Neste caso, a mudanças institucional gradual e transformativa, embora possa ter efeito neutro, pela ausência de poder de veto da coalisão contra o status quo, promoveu ações de resiliência: o pedido feito por conselheiros à presidência do IPHAN durante a 100ª reunião, que aborda as demandas sobre a atuação do Instituto em relação aos povos originários e às comunidades tradicionais de matriz africana, a manifestação de detentores registrada por meio de uma carta da Associação Cultural Grupo Indígena Os Guaranis, e, por fim, a Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI, elaborada em 13 de agosto de 2024, em um momento posterior, após a transição de governo.

Outro achado de pesquisa sobre resiliência para além dos objetivos dessa pesquisa se refere a avaliação sobre o grau de complementariedade, redes e conexões desta com outras políticas. Segundo Gomide e Sá Silva (2023), uma das 8 características das políticas suscetíveis ao desmonte e, por sua vez, de menor resiliência, são aquelas que tem baixo efeitos de complementariedade, rede e conexões com outras políticas. Nesse sentido, cabe mencionar que a política patrimonial envolve vários campos do saber e da ciência, a arqueologia, arquitetura, história, antropologia, arte, entre outros, porém, até 2022, não havia desenvolvida transversalidade com outras políticas, prejudicando sua resiliência. Esta tendência tem sido revertida a partir de 2023, com o relacionamento da política patrimonial com outras políticas, como a do trabalho e previdência social, da área da saúde, como no caso do registro do ofício das parteiras, que almejam o reconhecimento do ofício profissional.

Desta feita, embora não se possa afirmar que a política patrimonial possua muitas características que reforcem sua resiliência na atualidade, é possível vislumbrar um movimento de crescente resiliência para o futuro, o que pode ser evidenciado pelo crescente números de participantes no movimento Fórum em defesa das entidades do patrimônio cultural brasileiro,

que hoje chegam quase 30 parceiros, envolvendo malha complexa de *stakeholders* como detentores, conselheiros, servidores, e entidades do patrimônio cultural, o surgimento de complementariedade e conexões com outras políticas. E a crescente transversalidade ou interrelação com outras políticas.

Se ainda não se pode contar com um sistema de participação social por meio de instâncias participativas consolidado por lei ou constituição, estabelecido como política de governo, que o fortalecimento dos movimentos sociais e atores do subsistema, bem como o adensamento de redes e relacionamentos transversais com outras políticas públicas na qual a política patrimonial possa se inserir de forma consolidada e estruturada, e em diferentes níveis federativos, sejam instados como caminhos para se conquistar maior resiliência, com o objetivo de que a continuidade do CCPC não dependa da conjunção de determinados contextos políticos.

Acredita-se que a contribuição desta pesquisa se soma ao esforço da academia de refletir a resiliência dos conselhos de políticas públicas diante de contexto adverso à democracia. As instâncias participativas ao resistirem e serem resilientes adotam estratégias de interpretação das regras e de comportamento para a defesa das instituições e políticas de políticas, sob moldes inclusivos e democráticos, que no geral podem ser percebidas em termos de força e capacidade de afirmação e transformação destas instituições. Assim, espera-se ter contribuído para o entendimento sobre a resiliência dos conselhos de políticas públicas, fornecer insights valiosos para a promoção da participação social e da democracia participativa, bem como para a valorização da variável democracia nos resultados das políticas públicas.

Para estudos futuros, sugere-se investigações sobre o impacto das ondas de desdemocratização na efetividade das políticas públicas e legitimidade dos conselhos de políticas públicas, sobre a maneira como tais órgãos podem crescentemente criar capacidade estatal para responder aos contextos de desdemocracia com mais estabilidade. Outra possibilidade de pesquisa se refere à verificação de como processos de inovação no setor público de diversas áreas de políticas públicas são afetados por a contextos de desdemocracia. Sugere-se também para próximas pesquisa a aplicação da teoria da *Advocacy Coalizion Framework* (ACF) e teoria de redes, com vistas a uma mais qualificada percepção sobre os movimentos sociais e os *stakeholders* no sentido de conhecer sua contribuição, sinergia e crenças.

Sabe-se que contextos de desdemocracia impõe mudanças institucionais para além das alterações normativas e ou interpretação de dispositivos, que também são importantes em diversos sentidos tanto para os objetivos institucionais e de políticas públicas e quanto para os interesses dos atores envolvidos e, que não foram contemplados por este estudo em razão do

referencial adotado. Assim, encoraja-se em estudos futuros a conjugação da perspectiva do institucionalismo discursivo fim de trazer ainda mais aportes qualitativos para análise das relações de poder, dos interesses em jogo a partir dos discursos dos *stakeholders*, do clima organizacional e de temas como saúde laboral, em contextos de desdemocracia, bem como, por fim, de estudos quantitativos sobre resiliência na linha dos propostos pela teoria do desmantelamento de Bauer e Knill (2012), para uma acurada, multidimensional e completa avaliação sobre este fenômeno.

7 REFERÊNCIAS

ABERS, R., SILVA, M., TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e políticas públicas: repensando aores e oportunidades políticas.** São Paulo, SP: Lua Nova, 2018.

ABERS, R. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 02, p. 21-44, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/bureaucratic-activism-pursuing-environmentalism-inside-the-brazilian-state/5D6CD48EB75F58D10B4BFEB187E55074>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ABERS, R.; ALMEIDA, D. R. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: UNESP, 2019. p. 303–324, Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/zJcpQnPPYpznHfs4NhZyNfD/>, Acesso em: 20 fev. 2025.

ABERS, R.; ROSSI, F. M.; VON BÜLOW, M. State-society relations in uncertain times: social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina. **International Political Science Review**, n. Special Issue, p. 1–17, 2021. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/76739>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ALMEIDA, D. R. Resiliência Institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Cadernos do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades**, Brasília, v. 33, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33281>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ALMEIDA, Debora C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 03, set./dez., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/dkh5j7kcmC66KNqBcvCTN3p/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ANDRADE, Mário. Anteprojeto para a criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, n. 30, p. 271-284, 2002. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/RevPat30_m.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

ARTICULAÇÃO DE CARREIRAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais.** Associação dos Funcionários do IPEA: Brasília, 2019. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/To dosOsLivros/Desmonte-do-Estado-e-subdesenvolvimento.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA CULTURA. Os Servidores da Cultura e a construção de uma dimensão ampla par o setor cultural, cap. XI, In: ARTICULAÇÃO DE CARREIRAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais.** Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA: 2019. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao>

[_e_divulgacaodoc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Desmonte-do-Estado-e-subdesenvolvimento.pdf](#). Acesso em: 20 fev. 2025.

AVELINO, Daniel Pitanguiera de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges Costa. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8112>. Acesso em: 20 fev. 2025.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L.; SILVA, E. M.; CARVALHO, P. D. E; ZANANDREZ, P. A Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. *In*: TAGAGIBA, Luciana (org.), **Participação e ativismos**: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 16, n. 01, p. 28-44, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/46600>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M.W, JORDAN A, GREEN-PEDERSEN C., HERITIER, A. **Dismantling Public Policy**: Preferences, Strategies, and Effects. Oxford Scholarship Online, 2012, p. 30-51. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/33083>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BAUER, M.W, *et al.* **Democratic backsliding and public administration**: how populists in government transform state bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/democratic-backsliding-and-public-administration/DF0647299CC083950D51920264CCFAB2>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BAUER, M.W, JORDAN A, GREEN-PEDERSEN C., HERITIER, A. **Dismantling Public Policy**: Preferences, Strategies, and Effects. Oxford Scholarship Online, 2012. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/33083>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BELL, S. Where Are the Institutions? The Limits of Vivien Schmidt's Constructivism. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 03, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0007123411000469>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BERMEO, N. On democratic backsliding. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 01, p. 05-19, 2016. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BEZERRA, C. de P., ALMEIDA, D. R. de, GURZA LAVALLE, A., DOWBOR, M. W. (2022). Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: participação Institucional no Governo Bolsonaro. **DADOS**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 67, n. 04, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SP75X9zY3PFxKVH9LYV7b9B>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora UNESP, 1994. Disponível em: <https://www.comtudo.com.br/edicoes/>

[pdfs/bobbio_esquerda_direita.pdf](#). Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL, F.G., REY, B. A Teoria do Equilíbrio Pontuado: incrementalismo e pontuações na dinâmica das políticas públicas. *In*: BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Neidhart (org.). **Abordagens contemporâneas para análise de políticas públicas**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11670 de 30 de agosto de 2023**. Dispõe sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11670.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.935 de 12 de janeiro de 2022**. Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10935.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.955 de 02 de fevereiro de 2022**. Autoriza o aumento de capital social do Banco da Amazônia S.A. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10955.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.178 de 18 de agosto de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11178.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3551 de de agosto de 2000**. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm#:~:text=D3551&text=DECRETO%20N%C2%BA%203.551%2C%20DE%204,Imaterial%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.387 de 08 de dezembro de 2010**. Institui o Inventário Nacional da Diversidade Linguística e dá outras providências. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7387.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.238 de 15 de dezembro de 2017**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9238.htm, Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. 2019. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.963 de 08 de agosto de 201.** Dispõe sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9963.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.963 de 08 de agosto de 2019.** Dispõe sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9963.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.963 de 08 de agosto de 2019.** Institui, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação, o Auxílio Aprimoramento Continuado. 2019. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/104374/pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 25 de 30 de novembro de 1937.** Regulamentou o Tombamento. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. 1937, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11410, de 10 de junho de 2020.** Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114010.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 378 de 13 de janeiro de 1937.** Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saude Publica. 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.292 de 15 de dezembro de 1975.** Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6292.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.312 de 30 de dezembro de 1991.** Autoriza o Poder Executivo a abrir ao Orçamento Fiscal da União crédito suplementar no valor de Cr\$ 620.594.000,00, para os fins que especifica. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l8312.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Portaria nº 390, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre competência para realizar atos de gestão e para autorizar a celebração de contratos administrativos no âmbito do Ministério do Turismo e entidades a ele vinculadas, e dá outras providências. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-publicacoes/atos-normativos-2/2019/portaria-no-390-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Portaria nº 200 de 18 de maio de 2016. Dispõe

sobre a regulamentação do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial – PNPI. 2016. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20N%C2%B0%20176%20-%20DE%2016_5_2016%20-%20BAE%201172.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Portaria nº 299 de 17 de julho de 2015. Dispõe sobre os procedimentos para a execução de ações e planos de salvaguarda para Bens Registrados como Patrimônio Cultural do Brasil no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. 2015. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Portaria_299_2015_dpi.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Conselho Consultivo comemora 80 anos de criação.** 2017. Disponível em: <http://portal.IPHAN.gov.br/noticias/detalhes/4096/conselho-consultivo-comemora-80-anos-de-criacao> . Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 75ª Reunião realizada em 15 maio de 2014.** Registro da Produção Tradicional e práticas Socioculturais associadas à Cajuína no Piauí / PI, Tombamento dos estabelecimentos das Fazendas Nacionais do Piauí/PI, Tombamento da Chácara do Paraíso das Campinas Velhas, Casa Grande e Tulha da antiga Chácara em Campinas/ SP e Tombamento do Sítio da Antiga Fazenda de Santo Inácio de Campos Novos, Cabo Frio/RJ, 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 76ª Reunião realizada em 11 de setembro de 2014.** Registro do Carimbó Tombamento da Igreja São Judas Tadeu em Vargem/ SC, Tombamento do Conjunto de fortificações integrantes do Processo nº 1613-T-2010 - Conjunto das fortificações Brasileiras, Rerratificação do Tombamento da Fortaleza de Santo Antônio dos Ratores/ SC, Rerratificação do Tombamento da Fortaleza Nossa Senhora da Conceição, Ilha de Araçatuba/ SC, Rerratificação do Tombamento do Forte de São José, Macapá/ AM e Registro do Tava, lugar de Referência para o Povo Guarani. 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 77ª Reunião (03/12/2014).** Registro do Maracatu Nação, Registro do Maracatu Baque Solto, Registro do Cavalo-Marinho, Tombamento da Coleção GEYER no Rio de Janeiro/ RJ, Tombamento do Museu de Artes e Ofícios em Belo Horizonte/MG, Tombamento do Terreiro Zogbodo Male Bogub Seja Unde, em Cachoeira/ BA, Rerratificação do Tombamento da cidade histórica de Icó/ CE. Brasília: IPHAN, 2014.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 78ª Reunião (05/03/2015).** Registro do Teatro de Bonecos Popular do Nordeste: Mamulengo, Babau, João Redondo e Cassimiro Coco, Tombamento do Centro Histórico de Paracatu / MG, Tombamento do conjunto arquitetônico do SESC, Fábrica Pompéia/ SP e o Tombamento dos Remanescentes do Complexo do Hospital Juscelino Kubitschek de Oliveira, Brasília/ DF. Brasília: IPHAN, 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 79ª Reunião (11/06/2015)**. Registro dos Modos de Fazer Cuias do Baixo Amazonas, Tombamento isolado da Casa de Vidro/ SP, Tombamento do Campo de Santana/ RJ, Tombamento da Praças Casa Forte, Derby, Euclides da Cunha, República, Campo das Princesas, Salgado Filho, Farias Neves idealizadas por Roberto Burle Marx, Recife/ PE e a Rerratificação do Tombamento da Matriz de São Salvador, em Guaratiba/ RJ. Brasília: IPHAN, 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 80ª Reunião (15/09/2015)**. Registro da Festa do Pau da Bandeira de Santo Antônio em Barbalha/CE, Tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Museu Mariano Procópio em Juiz de Fora/ MG e o Tombamento do prédio à Praça da República, 26, Rio de Janeiro/ RJ. Brasília: IPHAN, 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 81ª Reunião (15/11/2015)**. Tombamento dos prédios das estações Telegráficas, construídas pela Comissão Estratégica das Linhas Telegráficas de Cuiabá/Porto Velho, Comissão Rondon, em Vilhena e Ji-Paraná, Tombamento do Ed. Sede do Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB, Departamento de São Paulo/SP, Tombamento do Terreiro Culto aos Ancestrais - OMO Ilê Agbôula, Itaparica/ BA e o Tombamento da fachada e Foyer do Teatro Cultura Artística em São Paulo/ SP. Brasília: IPHAN, 2015.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 82ª Reunião (06/05/2016)**. Tombamento dos prédios das estações Telegráficas, construídas pela Comissão Estratégica das Linhas Telegráficas de Cuiabá/Porto Velho, Comissão Rondon, em Vilhena e Ji-Paraná e o Processo de Tombamento nº 550-T-2007, referente a Obras em destaque do Arquiteto Oscar Niemeyer. Brasília: IPHAN, 2016.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 83ª Reunião (15/09/2016)**. Registro da Romaria dos Carros de Boi da Festa do Divino Pai Eterno de Trindade, Tombamento da Casa Flor, em São Pedro da Aldeia/ RJ e a fala em comemoração dos 80 anos do IPHAN. Brasília: IPHAN, 2016.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 84ª Reunião (24/11/2016)**. Registro do Caboclinho, Tombamento Antigas Docas D. Pedro II no Rio de Janeiro/RJ, Tombamento de Lampião do Largo da Lapa no Rio de Janeiro/RJ e o Tombamento do Antigo Prédio do Supremo no Rio de Janeiro/RJ e o Tombamento do Prédio do Instituto de Resseguros do Brasil/IRB, no Rio de Janeiro/RJ. Brasília: IPHAN, 2016.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 85ª Reunião (27/04/2017)**. Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do bem cultural denominado "Arte Kusiwa -- Pintura Corporal e Arte Gráfica Wajãpi", Tombamento do Conjunto Histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha/ PE, Rerratificação do tombamento do núcleo urbano de Santa Teresa/RS e a Fala sobre as mudanças do govenador Michel Temer. Brasília: IPHAN, 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 86ª Reunião (22/06/2017)**. Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do bem cultural denominado "Arte Kusiwa -- Pintura Corporal e Arte Gráfica Wajãpi", Tombamento do Conjunto Histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha/ PE, Rerratificação do tombamento do núcleo urbano de Santa Teresa/RS e a Fala sobre as mudanças do govenador Michel Temer. Brasília: IPHAN, 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 87ª Reunião (27/09/2017)**. Registro da Feira de Campina Grande/PB, Tombamento da Ladeira da Misericórdia, município do Rio de Janeiro/RJ e o Tombamento da "Coleção Nemirovsky", Pinacoteca de São Paulo/SP. Brasília: IPHAN, 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 88ª Reunião realizada em 15 de maio de 2018**. Registro das Tradições Doceiras na Região de Pelotas e Antiga Pelotas – Morro Redondo, Turuçu, Capão do Leão e Arroio do Padre/ RS, Tombamento do Conjunto Histórico de Pelotas/RS e a Apresentação dos novos Conselheiros designados para o quadriênio 2018/2022. Brasília: IPHAN, 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 89ª Reunião (19/09/2018)**. Registro da Literatura de Cordel e o Tombamento do Acervo de Arthur Bispo do Rosário, no Rio de Janeiro/RJ. Brasília: IPHAN, 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da Reunião 90ª realizada em 20 de setembro de 2018**. Registro da Procissão do Senhor dos Passos de Florianópolis/SC, Registro do Sistema agrícola de comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira/SP, Tombamento do Terreiro Juntara/BA e o Tombamento do Terreiro Ilê Obá Ogunté - Sítio de Pai Adão na Estrada Velha, Água Fria, Recife/PE. Brasília: IPHAN, 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 91ª Reunião (08 e 09/11/2018)**. Registro do Complexo Cultural do Boi Bumbá do Médio Amazonas e Parintins, Registro do Marabaixo/AM, Tombamento do Sítio Arqueológico Geoglifo do Sítio do Jacó Sá, em Rio Branco/AC e a Rerratificação do tombamento da Serra do Navio/AM. Brasília: IPHAN, 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 92ª Reunião (12/06/2019)**. Tombamento do Museu ao Ar Livre de Orleans e seu Acervo, no Município de Orleans/SC e Informes sobre a extinção do Conselho Consultivo. Brasília: IPHAN, 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 93ª Reunião (13/06/2019)**. Registro do Bembé do Mercado de Santo Amaro/ BA e Informes sobre mudanças na revalidação. Brasília: IPHAN, 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 94ª Reunião (09/03/2021)**. Apenas

informes e apresentações e diretrizes da nova gestão: resolver o passivo da revalidação, priorizar o conjunto de bens tombados que compõe as fortalezas no Brasil. Brasília: IPHAN, 2021.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 95ª Reunião (19/05/2021)**. Registro do Banho de São João de Corumbá e Ladário, em Corumbá/MS e o tombamento da Antiga Rodoviária de Londrina/ PR. Brasília: IPHAN, 2021

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 96ª Reunião (22/07/2021)**. Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do bem registrado Feira de Caruaru. Brasília: IPHAN, 2021.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 97ª Reunião (31/08/2021)**. Registro da Ciranda do Nordeste, Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do bem registrado Frevo, Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do Tambor de Crioula do Maranhão e a Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do Ofício das Paneleiras de Goiabeiras. Brasília: IPHAN, 2021.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 98ª Reunião (10 e 11/11/2021)**. Registro do Repente, Revalidação de Título de Bem Cultural de bem imaterial registrado: Modo de fazer Renda Irlandesa, Revalidação de Título de Bem Cultural de bem imaterial registrado: Círio de Nossa Senhora de Nazaré/PA, Revalidação de Título de Bem Cultural do bem imaterial: Modo artesanal de fazer Queijo de Minas/MG, Tombamento do Edifício Sede da Cruz Vermelha Brasileira, no Rio de Janeiro/RJ, Tombamento do Conjunto da Tecelagem Parahyba e da Fazenda Sant'Ana do Rio Abaixo, em São José dos Campos/SP, Tombamento de 02 (dois) Aviões Catalina e um situado no Museu Aeroespacial do Rio de Janeiro/RJ e um na Base Aérea de Belém/PA. Brasília: IPHAN, 2021.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 99ª Reunião (09/12/2023)**. Registro das Matrizes Tradicionais do Forró, Revalidação do Título de Bem Cultural do bem imaterial: Modo de Fazer Viola de Cocho, Revalidação do Título de Bem Cultural do bem: Cachoeira de Iauaretê – Lugar Sagrado dos povos indígenas dos Rios Uaupés e Papuri. Brasília: IPHAN, 2023.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 100ª Reunião (07/04/2022)**. Requerimento dos Conselheiros em carta enviada e resposta do IPHAN. Brasília: IPHAN, 2022.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 101ª Reunião (24/10/2022)**. Apresentação dos Novos Conselheiros. Brasília: IPHAN, 2022.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 102ª Reunião (07/12/2022)**. Revalidação do Ofício de Baiana do Acarajé, com ampliação da abrangência. Brasília: IPHAN, 2022.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 103ª Reunião (28 e 29/02/2024)**. Registro do Choro, Tombamento do Conjunto da Estação Júlio Prestes em São Paulo/SP, Tombamento do Terreiro Ilê Axé Ichimimó Aganju Didê, em Cachoeira/BA e a Apresentação de novo corpo de Conselheiros após reestruturação. Brasília: IPHAN, 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 104ª Reunião (08 e 09/05/2024)**. Registro dos Ofícios, Saberes e Práticas das Parteiras Tradicionais do Brasil, Registro Samba de Bumbo Paulista Tombamento do Conjunto Arquitetônico de São Francisco, em São Paulo/SP, Tombamento dos Retábulos da Catedral Senhor Bom Jesus, em Cuiabá/MT, Tombamento da Casa de Vidro de Lina Bo Bardi, em São Paulo/SP e Igreja Nossa Senhora Mãe dos Homens, Coqueiro Sêco/ AL. Brasília: IPHAN, 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. **Ata da 105ª Reunião (03 e 04/09/2024)**. Registro das Marujadas de São Benedito do Pará/PA, Tombamento da Capela Nossa Senhora da Conceição do Tamanduá, em Balsa Nova/PR, Tombamento do Forte de São José, Reduto São Teodósio e Muralhas do Forte da Entrada, Rio de Janeiro/RJ e Tombamento de Fortificações de Santa Cruz, Praia de Fora e Imbuhy, Niterói/RJ. Brasília: IPHAN, 2024.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural Ofício Circular nº 40. Disponível em: Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Ofício Circular nº 89 de 10 de dezembro de . Diretrizes de relacionamento entre Secretaria de Cultura do Min. do Turismo e vinculadas Disponível em: Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural Ofício Circular nº 97. Disponível em: Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Resolução nº 5, de 12 de julho de 2019**. Contratação de Serviços. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/patrimonio-cultural/patrimonio-imaterial/legislacoes-e-documentos-de-referencia>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Resolução nº 001, de 3 de agosto de 2006**. Determina os procedimentos a serem observados na instauração e instrução do processo administrativo de Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial. 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=103301>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Portaria nº 486 de 29 de novembro de 2012**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. 2012. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Regimento_Conselho_Consultivo.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI (12/08/2024).

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Portaria IPHAN nº 25, de 15 de junho de 2021.** Estabelece os critérios para fins de operacionalização do Sistema de Avaliação de Impacto ao Patrimônio – SAIP e os critérios para análise manual da Ficha de Caracterização de Atividade – FCA no âmbito dos processos de licenciamento ambiental em que o Iphan participe. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/atos-normativos/2021/portaria-gab-iphan-iphan-no-25-de-15-de-junho-de-2021>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Portaria nº 187, de 11 de junho de 2010.** Dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado, a imposição de sanções, os meios de defesa, o sistema recursal e a forma de cobrança dos débitos decorrentes das infrações. 2010. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Portaria_Iphan_187_de_11_de_junho_de_2010.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; ALENCAR, Rívia Ryker Bandeira de (org.). **Saberes, fazeres, gingas e celebrações:** ações para a salvaguarda de bens registrados como patrimônio cultural do Brasil 2002-2018. Brasília, DF: IPHAN, 2018. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/sfgec.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria nº 24, de 22 de dezembro de 2020,** institui metas de análise de propostas culturais para o controle do passivo de prestação de contas no âmbito de toda a Secretaria Especial de Cultura. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atos-normativos-2/2020/portaria-secult-mtur-no-24-de-22-de-dezembro-de-2020>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRUYNE, Herman J.; SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais.** 6. Ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995.

BURNETTE, C. E; FIGLEY, C. R. Historical oppression, resilience and transcendence: can a holistic framework help explain violence experienced by indigenous people? *Nacional Association of Social Workers. Social Work*, v. 62, n. 01, p. 37-44, 2017. <https://doi.org/10.1093/sw/sww065>. Disponível em: <https://academic.oup.com/sw/article/62/1/37/2447839>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. *et al.* (org.) **Assédio institucional no Brasil:** avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília: AFIPEA; João Pessoa: EDUEPB, 2022. Disponível em: https://laut.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Assedio-Institucional-no-Brasil_-Avanco-do-Autoritarismo-e-Desconstrucao-do-Estado.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

CARTA CAPITAL. Ataques de Bolsonaro ao IPHAN extrapolam a questão cultural e atendem interesses bilionários. 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/os-ataques-de-bolsonaro-ao-IPHAN-extrapolam-a-questao-cultural-e-atendem-interesses-bilionarios/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CARVALHO, A. P. R. Desdemocratização em curso: o que pensam os jovens sobre o conceito substantivo de democracia. **Revista Tempos Históricos**, v. 27, n. 02, 2023. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/temposhistoricos/article/view/31097/22698>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CERNA, Lucie. **The nature of policy change and implementation**: a review of different theoretical approaches. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2013. Disponível em: https://www.lucieczerna.com/uploads/5/1/2/5/5125288/the_nature_of_policy_change_and_implementation.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

COLLIER, R.; COLLIER, D. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002. p. 27-39.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman. 2005.

CORREIO BRAZILIENSE. Suposta venda do Palácio Capanema mobiliza arquitetos, agosto de 2021. 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/08/4944622-suposta-venda-do-palacio-capanema-mobiliza-arquitetos.html>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CORTES, S. V. As diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de Avaliação. Brasília, IPEA, 2011. p. 137-149. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Bookman, 2007.

CUNHA, E .S. M.; ALMEIDA, D. C. R, FARIA, C. F, RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-322. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 20 fev. 2025.

DELGADO, F. H.; FUENTES, C. I. G. Democracia participativa como complemento de la democracia representativa. **Ius Comitiãlis**, v. 02, n. 04, jul.-dec. 2019. Disponível em: <https://iuscomitialis.uaemex.mx/article/view/13076>. Acesso em: 20 fev. 2025.

DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S. **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

DI FELICE, M., PEREIRA, E., ROZA, E. **Net-ativismo**: redes digitais enovas práticas de participação (orgs.). Campinas, SP: Ed. Papirus, 2017.

DUARTE, Raoni M. Fonseca Lemos. **Discurso e mudança institucional**: a atuação dos empreendedores em políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília, 2019. Disponível em: <http://educapes.capes.gov.br/handle/capes/914869>. Acesso em: 20 fev. 2025.

FARIA, C. F., RIBEIRO, U.C. O desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 125-136. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 20 fev. 2025.

FLAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. 2. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

FONSECA, M. C. L. **O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ: IPHAN, 1997.

FUNG, A. Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. **Journal of Political Philosophy**, v. 11, n. 03, p. 338-367, set. 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9760.00181>. Acesso em: 20 fev. 2025.

GAMBOA, Emilio R. La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. **Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, n. 43, jul.-dec. 2020. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932020000200351. Acesso em: 20 fev. 2025.

GODOI, C. K., BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GÓES, Bruno; ARAGÃO, Helena; SOARES, Jussara. Roberto Alvim copia discurso do nazista Joseph Goebbels e causa onda de indignação. **O Globo**, Rio de Janeiro, Jan. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/roberto-alvim-copia-discurso-do-nazista-joseph-goebbels-causa-onda-de-indignacao-24195523>. Acesso em: 20 fev. 2025.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otávio. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 01-41. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

GOMIDES, A., SÁ; SILVA, M., LEOPOLDI, M. A. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016 – 2022)**. Brasília: IPEA, 2023.

GURZA LAVALLE, A. *et al.* (orgs). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça, gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, p. 01–27, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SVX4FMc7h9ybsHjSYsbRwVC/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J., SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Revista de**

Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 59, n. 03, p. 609 a 650, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/s3FgjNNsZ4kT8q4nvLVj8Bz/abstract/?lang=pt>, Acesso em: 20 fev. 2025.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **Backsliding**: democratic regress in the contemporary world. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

HUNTINGTON, S. P. **The third wave**: democratization in the late twentieth century. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1993.

LEVITSKI, S. Y.; ZIBLATT, D. **How Democracies die?** New York: Ed. Crown, 2018.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARTELLI, Carla Giani; ALMEIDA, Carla; COELHO, Rony. Mudanças recentes nos papéis das instituições participativas nas políticas públicas. In: TATAGIBA, Luciana et al. (org.). **Participação e ativismos**: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2022. p. 65-86.

MERRIAM, S.B. **Case Study research in education**: a qualitative approach. San Francisco (CA): Jossey- Bass, 1988.

MESSEMBERG, Débora. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. **Revista Estado e Sociedade**, Brasília, v. 32, n. 03, p. 621-647. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/KP5Fw74VrvfByjxRpHfKbRS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2012. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MORAIS, Naiara; SILVA, Maria Andreia Luz da; FROTA, Francisco Horácio da Silva Frota. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, v. 15, n. 01, p. 223–246, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/111187>. Acesso em: 20 fev, 2025.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Cultural Backlash**: Trump, Brexit, and authoritarian populism. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Opens Government Review of Brazil**: Participação cidadão no Brasil: envolvimento dos cidadãos e partes interessadas na elaboração de políticas e prestação de serviços. 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/open-government-review-of-brazil_3f9009d4-en.html. Acesso em: 20 fev. 2025.

PAULA, Ana Paula Paes de; MARANHÃO, Carolina Machado Saraiva Albuquerque. Opressão e resistência nos estudos organizacionais críticos: considerações acerca do discurso da servidão voluntária e da pedagogia do oprimido. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 16, n. 50, p. 463-477, jul;-set. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/d8qR>

5d4CyZzNJysDqmhJQcy/. Acesso em: 20 fev. 2025.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 02, p. 251-267, 2000. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/increasing-returns-path-dependence-and-the-study-of-politics/AC2137B913363E33D97FC5CEC17CC75D>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PIRES, Roberto C.; VAZ, Alexander. C. N. **Participação social como método de governo?: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1260>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PORTAL MIGALHAS. STF: Maioria suspende norma que permite empreendimentos em cavernas. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/405842/stf-maioria-suspende-norma-que-permite-empreendimentos-em-cavernas>. Acesso em: 20 fev. 2025.

RAMALHO, V.; RESENDE, V. de M. **Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa**. 2. ed. Campinas, SP: Pontes Editores, 2017.

RHODES, R. A. Policy network analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ROGGEBAND, C.; KRIZSÁN, A. Reversing gender policy progress: patterns of backsliding in Central and Eastern European new democracies. **European Journal of Politics and Gender**, v. 01, n. 03, p. 367-385, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/329212690_Reversing_gender_policy_progress_patterns_of_backsliding_in_Central_and_Eastern_European_new_democracies. Acesso em: 20 fev. 2025.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: taking stock of the advocacy coalition framework. **The policy studies journal**, v. 37, n. 01, p.121-140, 2009. Disponível em: https://login.semead.com.br/27semead/anais/download.php?cod_trabalho=1587. Acesso em: 20 fev. 2025.

SANT'ANNA, Márcia; QUEIROZ, H. (org). **Em defesa do patrimônio cultural: percurso e desafios**. (org.), Vitória, ES: Ed. Milfontes, 2021.

SANTOS, R. M, BIROLI, F. **Escola sem partido e o processo de desdemocratização no Brasil**. São Paulo: Lua Nova, 2023, p. 247-286.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 01, p. 303–326, 2008. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism. **European Political Science Review**, v. 02, n. 01, p. 01–25, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SELIANKO, I.; LENSCHOW, A. Energy policy coherence from an intra-institutional perspective: Energy security and environmental policy coordination within the European

Commission. **European Integration Online Papers**, v. 19, n. 01, p. 01–29, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1695/2015002>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SHEEDY, A. **Handbook on Citizen Participation**. [Cunha, RS]: Beyond Consultation, 2008.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). **The Sage Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, 2005.

TAKAHASHI, A. R., W. (org.). **Pesquisa qualitativa em Administração: fundamentação, métodos e usos no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

THELEN, K. Institutional change in advanced political economies. **British Journal of Industrial Relations**, v. 47, n.03, p. 471-498, 2009. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x>. Acesso em: 20 fev. 2025.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

VAN REYBROUCK, D. **Contra las elecciones: cómo salvar la democracia**. México: Taurus, 2017.

VARELLA, G., DORA, D.; CETRA, R. Uma agenda de censura e autoritarismo na cultura: os casos analisados pela MOBILE. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. et al. (org.). **Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: AFIPEA: João Pessoa: EDUEPB, 2022. Disponível em: https://laut.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Assedio-Institucional-no-Brasil_-Avanco-do-Autoritarismo-e-Desconstrucao-do-Estado.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. Mudança institucional gradual e Transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesse em políticas públicas. **Organizações e Sociedade**, v. 21, p. 679-694, out-dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/jvs5vpPLh7BXpvmBrhXGXMG/?lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2025.

WEBER, M. **The Theory of Social and Economic Organization**. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons, 1947.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAKARIA, Farred. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 06, p. 22-73, 1997. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/world/rise-illiberal-democracy>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ANEXOS

ANEXO I
ATAS E DECISÕES DO CONSELHO ENTRE 2014-2024

	ANO	ATA DA REUNIÃO DO CCPC/ DATA	PAUTAS (DECISÕES)
1	2014	Ata da 75ª Reunião (15/05/2014)	Registro da Produção Tradicional e práticas Socioculturais associadas à Cajuína no Piauí / PI
2			Tombamento dos Estabelecimentos das Fazendas Nacionais do Piauí/PI
3			Tombamento da Chácara do Paraíso das Campinas Velhas, Casa Grande e Tulha da antiga Chácara em Campinas/ SP
4			Tombamento do Sítio da Antiga Fazenda de Santo Inácio de Campos Novos, Cabo Frio/RJ
5	2014	Ata da 76ª Reunião (11/09/2014)	Registro do Carimbó
6			Tombamento da Igreja São Judas Tadeu em Vargem/ SC
7			Tombamento do Conjunto de fortificações integrantes do Processo nº 1613-T-2010 - Conjunto das fortificações Brasileiras
8			Rerratificação do Tombamento da Fortaleza de Santo Antônio dos Ratores/ SC
9			Rerratificação do Tombamento da Fortaleza Nossa Senhora da Conceição, Ilha de Araçatuba/ SC
10			Rerratificação do Tombamento do Forte de São José, Macapá/ AM.
11	2014	Ata da 77ª Reunião (03/12/2014)	Registro do Tava, lugar de Referência para o Povo Guarani
12			Registro do Maracatu Nação
13			Registro do Maracatu Baque Solto
14			Registro do Cavalo-Marinho
15			Tombamento da Coleção GEYER no Rio de Janeiro/ RJ
16			Tombamento do Museu de Artes e Ofícios em Belo Horizonte/MG
17			Tombamento do Terreiro Zogbodo Male Bogub Seja Unde, em Cachoeira/ BA
18			Rerratificação do Tombamento da cidade histórica de Icó/ CE
19	2015	Ata da 78ª Reunião (05/03/2015)	Registro do Teatro de Bonecos Popular do Nordeste: Mamulengo, Babau, João Redondo e Cassimiro Coco

20			Tombamento do Centro Histórico de Paracatu / MG
21			Tombamento do conjunto arquitetônico do SESC, Fábrica Pompéia/ SP
22			Tombamento dos Remanescentes do Complexo do Hospital Juscelino Kubitschek de Oliveira, Brasília/ DF
23	2015	Ata da 79ª Reunião (11/06/2015)	Registro dos Modos de Fazer Cuias do Baixo Amazonas
24			Tombamento isolado da Casa de Vidro/ SP.
25			Tombamento do Campo de Santana/ RJ
26			Tombamento da Praças Casa Forte, Derby, Euclides da Cunha, República, Campo das Princesas, Salgado Filho, Farias Neves idealizadas por Roberto Burle Marx, Recife/ PE
27			Rerratificação do Tombamento da Matriz de São Salvador, em Guaratiba/ RJ
28	2015	Ata da 80ª Reunião (15/09/2015)	Registro da Festa do Pau da Bandeira de Santo Antônio em Barbalha/CE
29			Tombamento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico do Museu Mariano Procópio em Juiz de Fora/ MG
30			Tombamento do prédio à Praça da República, 26, Rio de Janeiro/ RJ
31	2015	Ata da 81ª Reunião (15/11/2015)	Tombamento dos prédios das estações Telegráficas, construídas pela Comissão Estratégica das Linhas Telegráficas de Cuiabá/Porto Velho, Comissão Rondon, em Vilhena e Ji-Paraná
32			Tombamento do Ed. Sede do Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB, Departamento de São Paulo/SP
33			Tombamento do Terreiro Culto aos Ancestrais - OMO Ilê Agbôula, Itaparica/ BA
34			Tombamento da fachada e Foyer do Teatro Cultura Artística em São Paulo/ SP
35	2016	Ata da 82ª Reunião (06/05/2016)	Tombamento dos prédios das estações Telegráficas, construídas pela Comissão Estratégica das Linhas Telegráficas de Cuiabá/Porto Velho, Comissão Rondon, em Vilhena e Ji-Paraná
36			Processo de Tombamento nº 550-T-2007, referente a Obras em destaque do Arquiteto Oscar Niemeyer
37	2016	Ata da 83ª Reunião (15/09/2016)	Registro da Romaria dos Carros de Boi da Festa do Divino Pai Eterno de Trindade
38			Tombamento da Casa Flor, em São Pedro da Aldeia/ RJ
			Fala em comemoração dos 80 anos do IPHAN

39	2016	Ata da 84ª Reunião (24/11/2016)	Registro do Caboclinho
40			Tombamento Antigas Docas D. Pedro II no Rio de Janeiro/RJ
41			Tombamento de Lampião do Largo da Lapa no Rio de Janeiro/RJ
42			Tombamento do Antigo Prédio do Supremo no Rio de Janeiro/RJ
43			Tombamento do Prédio do Instituto de Resseguros do Brasil/IRB, no Rio de Janeiro/RJ
44	2017	Ata da 85ª Reunião (27/04/2017)	Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do bem cultural denominado "Arte Kusiwa -- Pintura Corporal e Arte Gráfica Wajãpi"
45	2017	Ata da 86ª Reunião (22/06/2017)	Tombamento do Conjunto Histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha/ PE
46			Rerratificação do tombamento do núcleo urbano de Santa Teresa/RS
			Fala sobre as mudanças do gov. Temer
47	2017	Ata da 87ª Reunião (27/09/2017)	Registro da Feira de Campina Grande/PB
48			Tombamento da Ladeira da Misericórdia, município do Rio de Janeiro/RJ
49			Tombamento da "Coleção Nemirovsky", Pinacoteca de São Paulo/SP
50	2018	Ata da 88ª Reunião (15/05/2018)	Registro das Tradições Doceiras na Região de Pelotas e Antiga Pelotas – Morro Redondo, Turuçu, Capão do Leão e Arroio do Padre/ RS
51			Tombamento do Conjunto Histórico de Pelotas/RS
			Apresentação dos novos Conselheiros designados para o quadriênio 2018/2022
52	2018	Ata da 89ª Reunião (19/09/2018)	Registro da Literatura de Cordel
53			Tombamento do Acervo de Arthur Bispo do Rosário, no Rio de Janeiro/RJ
54	2018	Ata da 90ª Reunião (20/09/2018)	Registro da Procissão do Senhor dos Passos de Florianópolis/SC
55			Registro do Sistema agrícola de comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira/SP
56			Tombamento do Terreiro Juntara/BA
57			Tombamento do Terreiro Ilê Obá Ogunté - Sítio de Pai Adão na Estrada Velha, Água Fria, Recife/PE

58	2018	Ata da 91ª Reunião (08 e 09/11/2018)	Registro do Complexo Cultural do Boi Bumbá do Médio Amazonas e Parintins
59			Registro do Marabaixo/AM
60			Tombamento do Sítio Arqueológico Geoglifo do Sítio do Jacó Sá, em Rio Branco/AC
61			Rerratificação do tombamento da Serra do Navio/AM
62	2019	Ata da 92ª Reunião (12/06/2019)	Tombamento do Museu ao Ar Livre de Orleans e seu Acervo, no Município de Orleans/SC
			Informes sobre a extinção do Conselho Consultivo
63	2019	93ª Reunião (13/06/2019)	Registro do Bembé do Mercado de Santo Amaro/ BA
			Informes sobre mudanças na revalidação
	2020		Não houve reuniões
	2021	Ata da 94ª Reunião (09/03/2021)	Apenas informes e apresentações e diretrizes da nova gestão: resolver o passivo da revalidação, priorizar o conjunto de bens tombados que compõe as fortalezas no Brasil,
64	2021	Ata da 95ª Reunião (19/05/2021)	Registro do Banho de São João de Corumbá e Ladário, em Corumbá/MS
65			Tombamento da Antiga Rodoviária de Londrina/ PR
66	2021	Ata da 96ª Reunião (22/07/2021)	Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do bem registrado Feira de Caruaru
67	2021	Ata da 97ª Reunião (31/08/2021)	Registro da Ciranda do Nordeste
68			Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do bem registrado Frevo.
69			Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do Tambor de Crioula do Maranhão
70			Revalidação do Título de Patrimônio Cultural do Brasil do Ofício das Paneleiras de Goiabeiras
71	2021	Ata da 98ª Reunião (10 e 11/11/2021)	Registro do Repente
72			Revalidação de Título de Bem Cultural de bem imaterial registrado: Modo de fazer Renda Irlandesa
73			Revalidação de Título de Bem Cultural de bem imaterial registrado: Círio de Nossa Senhora de Nazaré/PA
74			Revalidação de Título de Bem Cultural do bem imaterial: Modo artesanal de fazer Queijo de Minas/MG.

75			Tombamento do Edifício Sede da Cruz Vermelha Brasileira, no Rio de Janeiro/RJ	
76			Tombamento do Conjunto da Tecelagem Parahyba e da Fazenda Sant'Ana do Rio Abaixo, em São José dos Campos/SP	
77			Tombamento de 02 (dois) Aviões Catalina - um situado no Museu Aeroespacial do Rio de Janeiro/RJ e um na Base Aérea de Belém/PA	
78	2021	Ata da 99ª Reunião (09/12/2023)	Registro das Matrizes Tradicionais do Forró	
79			Revalidação do Título de Bem Cultural do bem imaterial: Modo de Fazer Viola de Cocho	
80			Revalidação do Título de Bem Cultural do bem: Cachoeira de Iauaretê – Lugar Sagrado dos povos indígenas dos Rios Uaupés e Papuri.	
	2022	Ata da 100ª Reunião (07/04/2022)	Requerimento dos Conselheiros em carta enviada e resposta do IPHAN	
	2022	Ata da 101ª Reunião (24/10/2022)	Apresentação dos Novos Conselheiros	
81	2022	Ata da 102ª Reunião (07/12/2022)	Revalidação do Ofício de Baiana do Acarajé, com ampliação da abrangência	
	2023		Não houve reuniões	
82	2024	Ata da 103ª Reunião (28 e 29/02/2024)	Registro do Choro	
84				Tombamento do Conjunto da Estação Júlio Prestes em São Paulo/SP
85				Tombamento do Terreiro Ilê Axé Ichimimó Aganju Didê, em Cachoeira/BA
			Apresentação de novo corpo de Conselheiros após reestruturação	
86	2024	Ata da 104ª Reunião (08 e 09/05/2024)	Registro dos Ofícios, Saberes e Práticas das Parteiras Tradicionais do Brasil	
87				Registro Samba de Bumbo Paulista
88				Tombamento do Conjunto Arquitetônico de São Francisco, em São Paulo/SP
89				Tombamento dos Retábulos da Catedral Senhor Bom Jesus, em Cuiabá/MT
90				Tombamento da Casa de Vidro de Lina Bo Bardi, em São Paulo/SP
91			Igreja Nossa Senhora Mãe dos Homens, Coqueiro Sêco/ AL	
92	2024	Ata da 105ª Reunião	Registro das Marujadas de São Benedito do Pará/PA	

93	(03 e 04/09/2024)	Tombamento da Capela Nossa Senhora da Conceição do Tamanduá, em Balsa Nova/PR
94		Tombamento do Forte de São José, Reduto São Teodósio e Muralhas do Forte da Entrada, Rio de Janeiro/RJ
95		Tombamento de Fortificações de Santa Cruz, Praia de Fora e Imbuhy, Niterói/RJ.

Fonte: Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural (2024).

ANEXO II
LISTAGEM DOS DOCUMENTOS CONSULTADOS

DOCUMENTOS (DATAS)	CONTEÚDO
Ata da 40ª Reunião da Câmara Setorial do Patrimônio Imaterial (18/11/2021)	Solicitação de registro dos festejos cívicos de 25 de junho no município de Cachoeira na Bahia, festejos cívicos da independência do Brasil na Bahia, cortejo de 02 de julho, e do Registro das Gameleiras Sagradas da Praça Tiradentes, em Curitiba/ Paraná.
Nota Técnica nº 8/2024/CORER/CGIR/DPI (12/08/2024)	Solicitação de reabertura e análise preliminar sobre os pedidos de Registro dos Festejos Cívicos do 07 de janeiro em Itaparica/BA, dos atos inerentes ao dia 25 de junho de Cachoeira/BA, do Cortejo de 02 de julho, em Salvador/BA, como Patrimônio Cultural do Brasil
Tabela Bens Registrados - Doc. SEI nº 5571316 (sem data)	Tabela com consolidação do Bens Registrados
Tabela de Bens revalidados – Documento SEI nº 5571504 (sem data)	Tabela com consolidação do Bens Revalidados
Tabela de Bens Tombados – Doc. SEI 5568620 (sem data)	Tabela com consolidação dos Bens Tombados
Ofício nº 91/2024/CCCON/GAB PRESI/PRESI-IPHAN – doc. SEI 5790051 (29/10/2024)	Resposta à solicitação via Lei de Acesso Informação sobre a cartas e manifestações de conselheiros à Presidência do IPHAN.
PORTARIA Nº 486, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2012	Regimento Interno do IPHAN
Ofício Circular nº 89/2020/SECULT/GAB/SECULT – Doc. SEI 4133630 (10/12/2020)	Diretrizes de relacionamento entre Secretaria de Cultura do Min. do Turismo e vinculadas
Ofício Nº 40/2023/GAB PRESI/PRESI-IPHAN – Doc. SEI nº 4191921 (21/01/2023)	Solicitação de dispensa de envio de lista de substituição à Min. da Cultura.
Livro Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado.	Relata inquietações, angústias e medos, avaliando o processo de assédio institucional no setor público brasileiro.
Livro Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016-2020)	Trata dos processos de mudança e desmonte de políticas federais brasileiras em vários setores, entre 2016 e 2020.
Livro Em Defesa do Patrimônio Cultural: percursos e desafios	Comemora os 2 anos da criação do Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro e por oportuno avalia os percursos e desafios da política patrimonial no Brasil.

Livro Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas federais	Esforço coletivos de Associações Sindicatos de expor processo de ataque e assédio institucional pelo Governo Bolsonaro.
Notícia: “Maioria suspende norma que permite empreendimentos em cavernas”	Trata da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de suspender decreto que permite construção em caverna.
Notícia: “Suposta venda do Palácio Capanema mobiliza arquitetos”	Trata da tentativa de vender o Palácio Capanema.
Carta: “Pedido de Dispensa”	Carta produzida por servidor do IPHAN, com exposição de motivos, solicitando a exoneração de cargos.
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2014	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício.
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2015	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2016	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2017	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2018	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2019	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2020	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2021	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2022	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2023	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício
Relatório de gestão IPHAN- exercício de 2014	Documento direcionado a prestação de contas ao tribunal de Contas da União, que resume os resultados organizacionais atingidos pelo IPHAN no respectivo ano de exercício.

Fonte: Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural (2024).

ANEXO III
OFÍCIO CIRCULAR Nº 89/2020/SECULT/GAB/SECULT – DL
DOCUMENTO SEI Nº 4133630

Ofício Circular nº 89/2020/SECULT/GAB/SECULT

À Agência Nacional do Cinema
À Fundação Biblioteca Nacional
À Fundação Casa de Rui Barbosa
À Fundação Cultural Palmares
À Fundação Nacional de Artes
Ao Instituto Brasileiro de Museus
Ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Ao Gabinete do Ministro do Turismo
À Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo

Assunto: Aditamento acerca de instruções de movimentação de pessoal e procedimentos administrativos.

Senhores dirigentes,

Cumprimentando-os, refiro-me à publicação do Decreto nº 10.449, de 7 de agosto de 2020, que atribuiu à Secretaria Especial de Cultura a supervisão direta das entidades vinculadas ao setor cultural.

Nesse sentido, com amparo no referido decreto e no intuito de, em conjunto, aprimorar os fluxos e as ações, para maior sintonia das atividades, solicito a observância das normas legais vigentes, respeitando a autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com a adoção das seguintes instruções:

- a) nomeações/exonerações para cargos comissionados e funções de confiança do Poder Executivo **de qualquer nível** (DAS e FCPE): solicita-se que as entidades vinculadas encaminhem as indicações a esta Secretaria para ciência e, se for o caso, encaminhamento para o Gabinete do Ministro do Turismo, para as providências de praxe;
- b) requisições e cessões que envolvam cargos comissionados e funções de confiança **a partir do nível 3, inclusive**, ou quando envolver outros poderes ou entes federativos, deverão ser remetidas a esta Secretaria para ciência e quando for o caso, encaminhamento à Secretaria Executiva do Ministério do Turismo, para as providências de praxe.

Cabe registrar que deve ser observado o art. 5º, § 3º da Portaria nº 390, de 2019, o qual

aponta que caberá aos dirigentes máximos das entidades vinculadas a competência para autorizar a cessão e manifestar-se sobre a requisição de seus respectivos servidores públicos, para a administração pública federal, direta e indireta, exceto quando se tratar de outros Poderes ou entes federativos, observado o disposto no inciso III do mesmo artigo, competindo, nestes casos, à Secretaria Executiva do Ministério do Turismo;

c) substituições de qualquer nível devem ser encaminhadas a esta Secretaria Especial de Cultura **exclusivamente** para ciência. Para tanto sugere-se que o expediente seja remetido de forma consolidada com o mapa de substituições, no último dia do mês.

Registra-se que, de acordo com o art. 5º, § 1º, da Portaria nº 390, de 2019, cabe aos dirigentes máximos das entidades vinculadas a designação dos substitutos de seus cargos. No que diz respeito à designação de substitutos dos dirigentes máximos, conforme §2º do art. 5º, tal ato compete ao Ministro de Estado.

d) publicações em sítios, perfis, mídias digitais e portais oficiais das entidades vinculadas devem ser previamente encaminhadas para conhecimento desta Secretaria, com o único objetivo de buscar a coesão da comunicação da temática da cultura. Cabe registrar que tais publicações, visando a celeridade, deverão ser encaminhadas por meio do e-mail: **comunicacao.vinculadas@turismo.gov.br**.

Não obstante, por força de lei de criação, essas instituições tenham autonomia administrativa, financeira e patrimonial, solicita-se que previamente as publicações de Editais de Licitação, Convênios, Termos de Execução Descentralizada, Acordos de Cooperação, Chamamentos Públicos ou outros instrumentos congêneres, cujos objetos envolvam **EXCLUSIVAMENTE** as atividades finalísticas, portanto afetas aos objetivos finais das entidades, que tais expedientes sejam encaminhados para ciência desta Secretaria, dispensando-se a comunicação quando se tratar de atos outros, como os de mero expediente ou de simples gestão.

Na certeza de que estas ações irão contribuir para o aprimoramento, articulação e desenvolvimento de ações da cultura, e no único intuito de aglutinação de esforços, agradeço antecipadamente e coloco esta Secretaria Especial de Cultura à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

MARIO LUIS FRIAS
Secretário Especial da Cultura

ANEXO IV
ATA DA 100ª REUNIÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DO PATRIMÔNIO
CULUTURAL

REQUERIMENTO À PRESIDENTE DO IPHAN.

Nós, representantes da sociedade civil no Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, vimos requerer, com base no artigo 5º., inciso VI, do Regimento Interno deste Conselho a realização de uma reunião plenária extraordinária para primeiro externar nossa preocupação diante de ações recentes que comprometem a preservação do patrimônio ambiental, natural e cultural brasileiro e em seguida discutir com a Presidência providências para revertê-las.

1. O Decreto nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, abre possibilidades inaceitáveis de destruição do patrimônio espeleológico e arqueológico, fazendo recordar, em caso concreto de proteção do patrimônio arqueológico, das declarações do Presidente da República sobre 'ripar' servidores do IPHAN para que não dessem 'dor de cabeça para a gente.

2. A identificação de bens arqueológicos tornou-se um procedimento de caráter 'automático' e exclusivamente baseada em sítios já georreferenciados, sem a devida avaliação técnica. Somadas aos projetos de autodeclaração de registros arqueológicos por parte dos interessados, de flexibilização dos critérios do processo de licenciamento ambiental, e de não previsão de participação social na definição dos impactos dos empreendimentos, essas mudanças apontam para o favorecimento a uma exploração predatória do meio ambiente e para uma crescente ameaça ao patrimônio arqueológico e ambiental.

3. As práticas acima descritas afetam ainda bens culturais que estão intimamente ligados aos modos de ser e de viver de populações indígenas, quilombolas, caiçaras, ribeirinhas, extrativistas, dentre outras, colocando ainda em risco a execução da política de salvaguarda dos bens culturais imateriais. Esta política, que, até há pouco tempo, constituía referência nacional e internacional, tem, a despeito do esforço dos funcionários do DPI para manter sua qualidade, se tornado uma prática padronizada e simplificada, incompatível, portanto, com a complexidade da abordagem desses bens culturais.

4. O modo como os processos de reavaliação da salvaguarda de bens registrados e de revalidação do seu título de Patrimônio Cultural do Brasil têm sido conduzidos pela Diretoria do Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI), sem debate qualificado e sem o aproveitamento desse momento fundamental para a revisão do pacto de salvaguarda com as

comunidades e grupos detentores, exemplifica o rebaixamento da qualidade da ação institucional.

5. A retirada do apoio do IPHAN à identificação, documentação e exposição das peças e objetos das religiões afro-brasileiras, atualmente sob a guarda do Museu da República, é deletéria e enfraquecedora da missão institucional do IPHAN. Revelando descaso com o patrimônio vinculado à memória das comunidades negras, é injustificável e desafia nossa própria Constituição.

6. A abertura da possibilidade de vender qualquer bem público tombado em processo turvo onde o lance mínimo é definido pelo comprador ameaça o patrimônio arquitetônico brasileiro. A venda do Palácio Gustavo Capanema- edifício listado como Patrimônio da Humanidade, ícone da arquitetura moderna brasileira e sede histórica do IPHAN - ainda está em pauta apesar dos veementes protestos dos mais variados segmentos da sociedade nacional, bem como de organizações internacionais.

7. As alterações questionáveis e feitas na surdina no processo seletivo do Prêmio Rodrigo Melo Franco de Andrade de 2021 fragilizam mecanismos de relacionamento com sociedade que foram laboriosamente construídos e consolidados ao longo de mais de 30 anos.

8. O processo seletivo anual do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural (PEP-MP) não foi realizado. Aumentam as incertezas com relação ao futuro de outro importante mecanismo de relacionamento institucional com a sociedade, prejudicando enormemente uma bem-sucedida experiência de formação de quadros qualificados. Iniciada há 17 anos, nela foi investida uma enorme dedicação e energia por parte de diversos servidores da casa e de inúmeros colaboradores externos.

9. A não implementação dos comitês gestores de sítios listados como patrimônio mundial é outra questão de extrema gravidade. Eles se encontravam em diferentes estágios de organização e deixaram de se reunir após a promulgação dos decretos do atual governo que extinguiram todos os conselhos e demais mecanismos de participação social em políticas públicas do governo federal. Além do descumprimento de um compromisso assumido pelo Brasil junto à UNESCO, a falta desses comitês prejudica enormemente a gestão desses bens culturais e cerceia a participação popular, colocando em risco os próprios títulos conquistados.

10. Por fim, a drástica redução do orçamento destinado ao IPHAN é outro indicador importante da precarização da sua missão institucional, impedindo-o de exercer como deve a proteção do patrimônio cultural da nação. Com relação a 2019, a instituição teve, em 2021, uma redução de 33,2 % no seu orçamento, valor correspondente a R\$ 171,33 milhões de reais. Foi sugerido que a presente reunião fosse realizada, em modo remoto, antes do início do calendário

das reuniões ordinárias previstas para 2022.

Data: 27 de janeiro de 2022.

Assinaram o Requerimento: Adriana Schmidt Dias, Ângela Gutierrez, Antônio Carlos Motta, Carlos Augusto Calil, Carlos Eduardo Comas, Flávio Carsalade, José Reginaldo Goncalves, Luiz Alberto Freire, Manuela Carneiro da Cunha, Márcia Sant'Anna, Maria Cecília Londres Fonseca e Nivaldo Vieira de Andrade Júnior.

ANEXO V
POSTS DO FÓRUM DE ENTIDADES EM DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL
BRASILEIRO ENTRE 2019 E 2024

DATA	TÍTULO DOS POST
14/12/2019	Salvaguardar o IPHAN é investir no Brasil: alerta ao povo brasileiro em defesa de nosso país
20/04/2020	Nota do Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro sobre as recentes nomeações para o IPHAN
12/05/2020	Manifesto em defesa do IPHAN
23/05/2020	Nota da Sociedade de Arqueologia Brasileira (SAB) em defesa do Patrimônio Arqueológico Brasileiro
10/06/2020	ICOMOS manifesta “profunda preocupação” com IPHAN
05/12/2020	Nota de repúdio à iminente mudança na Diretoria de Patrimônio Imaterial do IPHAN
13/02/2021	Manifestação sobre a ameaça de danos ao Patrimônio Cultural no Serro
18/02/2021	Representação junto ao Ministério Público Federal sobre uso indevido de bem público no DPI/IPHAN
27/03/2021	Manifesto por uma Política do Patrimônio Cultural do Distrito Federal
17/07/2021	Sobre a questão da preservação e destinação de armas de fogo de valor cultural
13/08/2021	Sobre a preservação do Memorial Antônio Tavares com o monumento do Arquiteto Oscar Niemeyer
04/04/2021	Em defesa do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
12/10/2021	Lançamento do livro – Em defesa do Patrimônio Cultural: percursos e desafios
12/10/2021	Pela preservação do patrimônio cultural do Conjunto Urbanístico e Paisagístico da Cidade de Cáceres, Mato Grosso
10/11/2021	Nota de repúdio à destinação do Palácio Rio Branco a hotel da iniciativa privada
10/11/2021	Nota de repúdio ao leilão do edifício do Arquivo Público do Estado da Bahia
10/11/2021	Nota de repúdio às ações que estão ocorrendo no Estado da Bahia: Palácio Rio Branco e Arquivo Público do Estado da Bahia
10/12/2021	Pela lisura no Prêmio Rodrigo Melo Franco de Andrade
17/12/2021	Notas do Fórum sobre exonerações e nomeações espúrias no IPHAN
07/01/2022	Em defesa do Mestrado Profissional do IPHAN

17/02/2022	Em defesa do Solar Visconde de São Lourenço
09/04/2022	Em defesa do Mato Grosso na Amazônia Legal e contra PL 191/2020
17/02/2022	Contra os destombamentos do IPHAN!
29/03/2022	Boas práticas de preservação do patrimônio – mesa
09/05/2022	A movimentação em prol da defesa do folclore brasileiro nos anos 1950
16/08/2022	Mesa: carta às candidatas e aos candidatos à Presidência da República – Eleições 2022
16/08/2022	Salvaguarda, um dispositivo-chave de gestão patrimonial
17/08/2022	Carta às candidatas e aos candidatos – Eleições 2022
24/08/2022	Matriz com leite? Samba, forró e o desconforto patrimonial na música popular
24/08/2022	O Fórum na 33ª Reunião Brasileira de Antropologia
30/08/2022	Memórias e desdobramentos do debate sobre a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial
14/09/2022	A continuidade na mudança: reflexões sobre o processo de revalidação do título de Patrimônio Cultural do Brasil
27/09/2022	O poder legislativo e a política de preservação do patrimônio cultural no Brasil
03/11/2022	Contra a decisão do Governo Federal de se desfazer de parte dos acervos da Comissão da Verdade
12/10/2022	A descoberta do cine Vaz Lobo: memória e patrimônio num subúrbio carioca
09/11/2022	O mundo bordado à mão: o ponto de fusão entre o sensível e o inteligível, o visível e o invisível
23/11/2022	O ser patrimônio em tempos modernos: uma visão interiorana
30/11/2022	Política de preservação do patrimônio cultural: a experiência de sua implementação entre os povos indígenas do Rio Negro / AM
01/12/2022	Representantes do Fórum se reúnem com equipe da Cultura do Gabinete de Transição
12/12/2022	Diretrizes integradoras para futuras políticas públicas de patrimônio cultural
04/01/2023	Manifesto referente à definição da Presidência do IPHAN e demais cargos de gestão da instituição
08/01/2023	Em defesa do Estado Democrático de Direito
09/01/2023	Restaurar o Patrimônio destruído é reafirmar o Estado Democrático de Direito
08/02/2023	Relatório – em defesa do patrimônio cultural: percursos e desafios
27/04/2023	Nota sobre a instalação em curso de tirolesas e áreas de apoio e acesso no Pão de Açúcar e Morro da Urca, no Rio de Janeiro

08/05/2023	Em defesa dos direitos e patrimônios de povos e comunidades tradicionais
30/05/2023	Pela permanência no IPHAN dos empregados públicos cedidos pela INFRAERO
12/10/2023	Em defesa da preservação da encosta histórica de Salvador
13/03/2024	Recurso à Presidência do IPHAN sobre restaurante em forma de Zeppelin no Bairro do Recife
19/03/2024	Sobre o Quilombo Queimadas, Serro, MG
28/06/2024	Sobre a aprovação do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
04/09/2024	Em defesa do Plano das Carreiras dos Cargos da Cultura — PCCULT

Fonte: Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural (2024).

ANEXO VI
DISPOSITIVOS NORMATIVOS DO CCPC ENTRE 2014 e 2024

ATO NORMATIVO	TEXTO
<p>Decreto nº 9238 de 2017, Anexo I, art. 6º a 10º</p>	<p>“ANEXO I (...) Seção II Do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural Art. 6º O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural será presidido pelo Presidente do IPHAN, que o integrará como membro nato, e terá a seguinte composição: (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) I - Um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades públicos, indicados pelos respectivos titulares : (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) a) Ministério da Educação; (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) b) Ministério do Meio Ambiente; (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) c) Ministério das Cidades; (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) d) Ministério do Turismo; e (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) e) Instituto Brasileiro de Museus - IBRAM; (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) II - Um representante de cada uma das seguintes entidades, indicados pelos respectivos dirigentes: (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) a) Instituto dos Arquitetos do Brasil; (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) b) Conselho Internacional de Monumentos e Sítios; (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) c) Sociedade de Arqueologia Brasileira; e (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) d) Associação Brasileira de Antropologia. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) III - treze profissionais de notório saber e experiência nas áreas de atuação relacionadas ao patrimônio cultural. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) § 1º Os membros, titulares e suplentes, dos órgãos e das entidades de que tratam os incisos I, II e III do caput, serão indicados pelo Presidente do IPHAN e designados por ato do Ministro de Estado da Cultura. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) § 2º O mandato dos membros de que tratam os incisos II e III do caput será de quatro anos, admitida a recondução. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) § 3º O quórum mínimo para as reuniões do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural será a maioria absoluta de seus membros, e as decisões serão tomadas por maioria simples dos membros presentes. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) Art. 7º A perda do mandato dos Conselheiros de que tratam os incisos II e III do caput do art. 6º ocorrerá nas seguintes hipóteses: (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) I - Renúncia; (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) II - Incapacidade civil; (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019) III - improbidade administrativa comprovada por meio de processo judicial</p>

	<p>com sentença transitada em julgado; (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019)</p> <p>IV - Perda da condição de membro ou de associado pelos conselheiros de que trata o inciso II do art. 6º; e (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019)</p> <p>VI - Faltas injustificadas a três reuniões ordinárias consecutivas, ou a cinco reuniões ordinárias intercaladas. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019)</p> <p>Parágrafo único. Ocorrendo a perda do mandato de conselheiro, o respectivo suplente assumirá o mandato até o seu término. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019)</p> <p>Art. 8º A participação no Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019)</p> <p>Art. 9º As reuniões e as deliberações do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural serão disciplinadas pelo regimento interno. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019)</p> <p>Art. 10. A mudança na composição do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural ocorrerá de forma gradativa, à medida que os mandatos atuais terminem. (Revogado pelo Decreto nº 9.963, de 2019)”.</p>
<p>Dec. nº 9963/19</p>	<p>“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, DECRETA:</p> <p>Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.</p> <p>Art. 2º O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é órgão consultivo e deliberativo, integrante da estrutura organizacional do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, destinado a examinar e decidir sobre questões relacionadas a:</p> <p>I - Tombamento e rerratificação de tombamento de bens culturais de natureza material;</p> <p>II - registro E reavaliação de registro de bens culturais de natureza imaterial;</p> <p>e</p> <p>III - saída temporária do País de bens acautelados pela União.</p> <p>Art. 3º O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é composto pelos seguintes membros:</p> <p>I - Presidente do IPHAN, que o presidirá;</p> <p>II - Um representante dos seguintes órgãos e entidade públicos:</p> <p>a) Ministério da Educação;</p> <p>b) Ministério do Meio Ambiente;</p> <p>c) Ministério do Turismo;</p> <p>d) Ministério do Desenvolvimento Regional; e</p> <p>e) Instituto Brasileiro de Museus;</p> <p>III - um representante de cada uma das seguintes entidades:</p> <p>a) Conselho Internacional de Monumentos e Sítios;</p> <p>b) Instituto de Arquitetos do Brasil;</p> <p>c) Sociedade de Arqueologia Brasileira; e</p> <p>d) Associação Brasileira de Antropologia; e</p> <p>IV - treze Profissionais de notório saber e comprovada experiência nas áreas de atuação relacionadas ao patrimônio cultural.</p> <p>§ 1º Os membros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural a que se referem os incisos II e III do caput terão um suplente, que os substituirão em suas ausências e seus impedimentos.</p> <p>§ 2º Os membros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural e</p>

	<p>respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades que representam ao Presidente do IPHAN e designados pelo Ministro de Estado da Cidadania.</p> <p>§ 3º Os membros a que se refere o inciso IV do caput serão indicados pelo Presidente do IPHAN e designados pelo Ministro de Estado da Cidadania.</p> <p>§ 4º O mandato dos membros que tratam os incisos III e IV do caput será de quatro anos e a sua perda ocorrerá nas seguintes hipóteses:</p> <p>I - Renúncia;</p> <p>II - Incapacidade civil;</p> <p>III - improbidade administrativa comprovada por meio de processo judicial com sentença transitada em julgado;</p> <p>IV - Perda da condição de membro ou de associado das entidades a que se referem o inciso III do caput; ou</p> <p>V - Faltas injustificadas a três reuniões ordinárias consecutivas ou a cinco reuniões ordinárias intercaladas.</p> <p>§ 5º Na hipótese de perda do mandato dos membros de que trata o inciso IV do caput, o Presidente do IPHAN indicará novos representantes, a serem designados pelo Ministro de Estado da Cidadania, que cumprirão o mandato pelo prazo remanescente.</p> <p>Art. 4º O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural se reunirá, em caráter ordinário, quatro vezes ao ano e, em caráter extraordinário, sempre que convocado por seu Presidente.</p> <p>§ 1º O quórum de reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é de maioria absoluta dos membros e o quórum de aprovação é de maioria simples.</p> <p>§ 2º Além do voto ordinário, o Presidente do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural terá o voto de qualidade em caso de empate.</p> <p>Art. 5º O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural poderá instituir câmaras setoriais com o objetivo de assessorá-lo em temas relacionados ao patrimônio cultural.</p> <p>Art. 6º As câmaras setoriais:</p> <p>I - Serão compostas na forma de ato do Presidente do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural;</p> <p>II - Não poderão ter mais de cinco membros;</p> <p>III - terão caráter temporário e duração não superior a um ano; e</p> <p>IV - Estarão limitadas a três operando simultaneamente.</p> <p>Art. 7º A Secretaria-Executiva do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural será exercida pelo Gabinete do Presidente do IPHAN.</p> <p>Art. 8º Os membros do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião preferencialmente por meio de videoconferência.</p> <p>Art. 9º A participação no Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural e nas câmaras setoriais será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.</p> <p>Art. 10. O regimento interno do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural será elaborado por sua Secretaria-Executiva e aprovado por seus membros.</p> <p>Art. 11. Ficam revogados os seguintes dispositivos do Anexo I ao Decreto nº 9.238, de 15 de dezembro de 2017: Revogado pelo Decreto nº 11.178, de 2022</p> <p>I - a alínea “b” do inciso I do caput do art. 3º ; Revogado pelo Decreto nº 11.178, de 2022</p> <p>II - Os art. 6º ao art. 10; e Revogado pelo Decreto nº 11.178, de 2022</p>
--	--

	<p>III - o art. 13. Revogado pelo Decreto nº 11.178, de 2022 Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. ”</p>
<p>Decreto nº 11.670/2023</p>	<p>“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, DECRETA:</p> <p>Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural no âmbito do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.</p> <p>Art. 2º Ao Conselho Consultivo compete:</p> <p>I - Opinar sobre questões relacionadas ao patrimônio cultural propostas pelo Presidente do IPHAN, pela maioria de seus membros ou pela Diretoria Colegiada do IPHAN;</p> <p>II - Examinar e deliberar sobre processos de:</p> <p>a) tombamento e rerratificação de bens culturais de natureza material;</p> <p>b) registro e revalidação de bens culturais de natureza imaterial;</p> <p>c) saída temporária do País de bens acautelados pela União; e</p> <p>d) outras competências estabelecidas em regimento interno ou ato da Diretoria Colegiada ou do Presidente do IPHAN.</p> <p>Art. 3º O Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural é composto pelos seguintes membros:</p> <p>I - O Presidente do IPHAN, que o presidirá;</p> <p>II - Representantes dos seguintes órgãos e entidades públicos:</p> <p>a) um do Ministério das Cidades;</p> <p>b) um do Ministério da Cultura;</p> <p>c) um do Ministério da Educação;</p> <p>d) um do Ministério da Igualdade Racial;</p> <p>e) um do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;</p> <p>f) um do Ministério dos Povos Indígenas;</p> <p>g) um do Ministério do Turismo;</p> <p>h) um da Fundação Cultural Palmares; e</p> <p>i) um do Instituto Brasileiro de Museus;</p> <p>III - representantes das seguintes entidades:</p> <p>a) um da Associação Brasileira de Antropologia - ABA;</p> <p>b) um da Associação Nacional de História - ANPUH;</p> <p>c) um do Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - ICOMOS-Brasil;</p> <p>d) um do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB; e</p> <p>e) um da Sociedade de Arqueologia Brasileira - SAB; e</p> <p>IV - quinze Representantes da sociedade civil com reconhecido conhecimento nas áreas de atuação finalística do IPHAN.</p> <p>§ 1º O Presidente do Conselho Consultivo será substituído, em suas ausências e seus impedimentos, por seu substituto legal.</p> <p>§ 2º Os membros do Conselho Consultivo a que se referem os incisos II e III do caput terão um suplente, que os substituirão em suas ausências e seus impedimentos.</p> <p>§ 3º Os membros do Conselho Consultivo a que se referem os incisos II e III do caput e os respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e das entidades que representam ao Presidente do IPHAN e designados pelo Ministro de Estado da Cultura.</p> <p>§ 4º Os membros do Conselho Consultivo a que se refere o inciso IV do caput serão:</p> <p>I - Indicados pelo Presidente do IPHAN e designados pelo Ministro de Estado da Cultura; e</p>

	<p>II - Escolhidos entre:</p> <ul style="list-style-type: none">a) profissionais do campo do patrimônio cultural;b) detentores de bens culturais; ouc) lideranças de povos e comunidades tradicionais. <p>§ 5º O mandato dos membros a que se referem os incisos III e IV do caput será de doze meses, contados da data da publicação do ato de designação, permitida uma recondução.</p> <p>§ 6º A perda do mandato dos membros de que tratam os incisos III e IV do caput ocorrerá nas seguintes hipóteses:</p> <ul style="list-style-type: none">I - Renúncia;II - Incapacidade civil;III - improbidade administrativa comprovada por meio de processo judicial com sentença transitada em julgado;IV - Perda da condição de membro ou de associado das entidades a que se referem o inciso III do caput;V - Faltas injustificadas a duas reuniões ordinárias consecutivas; ouVI - Falecimento. <p>§ 7º Na hipótese de perda do mandato dos membros a que se referem os incisos III e IV do caput, os novos representantes serão designados para cumprir o mandato pelo prazo remanescente.</p> <p>Art. 4º O Conselho Consultivo se reunirá, em caráter ordinário, quatro vezes ao ano e, em caráter extraordinário, mediante convocação de seu Presidente ou solicitação de, no mínimo, metade de seus membros.</p> <p>§ 1º O quórum de reunião do Conselho Consultivo é de maioria absoluta e o quórum de aprovação é de maioria simples.</p> <p>§ 2º Na hipótese de empate, além do voto ordinário, o Presidente do Conselho Consultivo terá o voto de qualidade.</p> <p>Art. 5º O Conselho Consultivo poderá instituir câmaras setoriais com o objetivo de assessorá-lo em temas relacionados ao patrimônio cultural.</p> <p>Parágrafo único. As câmaras setoriais serão compostas por, no mínimo, três Conselheiros e serão instituídas na forma de ato do Presidente do Conselho Consultivo.</p> <p>Art. 6º A Secretaria-Executiva do Conselho Consultivo será exercida pelo Gabinete do Presidente do IPHAN.</p> <p>Art. 7º A participação no Conselho Consultivo e nas câmaras setoriais será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.</p> <p>Art. 8º O regimento interno do Conselho Consultivo será elaborado por sua Secretaria-Executiva e aprovado pelos membros do Conselho Consultivo.</p> <p>Art. 9º Fica revogado o Decreto nº 9.963, de 8 de agosto de 2019.</p> <p>Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. ”</p>
--	--