Fundação **Casa de Rui Barbosa**

www.casaruibarbosa.gov.br

Entre a lógica de mercado e a cidadania: os modelos de gestão do patrimônio cultural

Mônica Starling*

Resumo: Este artigo tem como objetivo refletir sobre os principais modelos de gestão do patrimônio cultural praticados nas sociedades ocidentais ao longo da trajetória das ações políticas implementadas nesse campo. São quatro os modelos de gestão do patrimônio cultural destacados: (a) “modelo tradicional ou de preservação”; (b) “conservação integrada”; (c) “reabilitação urbana” e (d) governança deliberativa. O artigo argumenta que as principais tendências contemporâneas das políticas para o setor se dividem entre uma intensificação dos usos econômicos dos bens patrimoniais que reforçam a exploração do turismo e do consumo cultural nas cidades e, uma segunda, que destaca a importância da participação deliberativa de novos atores nos processos decisórios relativos às políticas públicas.

Palavras-chave: gestão do patrimônio cultural; governança deliberativa; patrimônio ambiental urbano.

Introdução

Este artigo tem como objetivo refletir sobre os principais modelos de gestão do patrimônio cultural praticados ao longo da trajetória dessa política pública no mundo ocidental. Tal trajetória acompanhou a evolução da concepção de patrimônio e a pluralização de bens considerados de valor patrimonial e dos atores que passaram a

* Economista e mestre em ciência política, pesquisadora do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro (MG). E-mail: monica.starling@fjp.mg.gov.br.

participar da política quer como gestores, prestadores de serviços, consumidores, empreendedores, proprietários de imóveis, cidadãos, entre outros. Iniciada de forma restrita e elitista vinculada à patrimonialização dos bens vinculados à memória dos segmentos dominantes das sociedades e sua transformação em ícones da identidade nacional, tal política alcança hoje um processo muito mais amplo, com a inclusão de novos bens, referencias culturais e novos espaços decisórios referentes à formulação das políticas.

Ultrapassando concepções tradicionais que limitavam a gestão à tutela, estudo e controle do patrimônio dentro de uma perspectiva imobilista (pouco interventora) – denominada preservacionista – a conservação do patrimônio no mundo atual se dá de forma integrada ao planejamento urbano, utilizando-se de diversas estratégias como a reabilitação e revitalização de centros históricos ou edificações preservadas, a reabilitação e o enobrecimento urbano de forma a se encontrar novos e “rentáveis” usos para o patrimônio histórico e cultural. Frente à ameaça do desaparecimento de parte desse legado material e imaterial pelas pressões de uma sociedade globalizada econômica e culturalmente, assistimos hoje a uma tendência de sobrevalorizar o recurso patrimonial segundo uma lógica de mercado que leva tanto a uma ampliação do seu público como a uma intensificação da sua exploração orientada para o consumo urbano. A cidade e o espaço público urbano tornam-se os principais vetores dessa mudança de perspectiva com relação ao patrimônio cultural (CHOAY, 2001; JEUDY, 2005; PEIXOTO, 2006).

A primeira tarefa da gestão do patrimônio é exatamente a seleção de parte desses bens já que não se pode alcançar a proteção e a conservação de todos eles. Para isso é imprescindível o estabelecimento de critérios com a finalidade de orientar os esforços empreendidos para as investigações necessárias e para a escolha dos usos mais adequados e socialmente legitimados em cada contexto. Esta seleção, portanto, estará condicionada por fatores externos de caráter econômico, político, científico, administrativo e cultural. Deve-se ressaltar, contudo, que não existem critérios neutros,

transparentes e universalmente aceitos, o que coloca a relatividade dos processos de patrimonialização e o seu potencial conflito.

Selecionados os bens culturais, há que se definir as ações ou modelos de intervenção a serem implementados. Esta escolha está condicionada, por um lado, à evolução da concepção de patrimônio e, por outro lado, aos contextos nos quais as questões referentes ao patrimônio estão colocadas. Baseando-nos em Castriota (2009)[1], destacamos quatro diferentes modelos de gestão do patrimônio cultural: (a) "modelo tradicional ou de preservação"; (b) "conservação integrada"; (c)"reabilitação urbana" e (d) governança deliberativa. Estes modelos se definem a partir da articulação das seguintes variáveis: (a) concepção de patrimônio cultural; (b) tipo de objeto; (c) marco legal; (d) atores envolvidos; (e) ações desempenhadas; (f) profissionais envolvidos; (g) beneficiários; (h) consumo de bens culturais.

1. O modelo tradicional de preservação do patrimônio

O primeiro modelo a ser analisado é o de preservação**.** Este modelo articula suas intervenções em torno do conceito tradicional de patrimônio que se restringe aos bens da cultura erudita, oriundos, com já se ressaltou, dos segmentos sociais dominantes. Os critérios para a classificação dos bens como patrimônio cultural estavam relacionados a sua excepcionalidade estética e sua vinculação a fatos memoráveis da história. Esse modelo abarca as primeiras políticas orientadas para o setor e tinha por objeto a proteção e preservação de edificações, estruturas e outros objetos individuais caracterizando-se por "[...] um caráter essencialmente imobilista, tendo como foco, a limitação da mudança" (Castriota, 2009, p. 155). A preservação diz respeito às ações necessárias para a sobrevivência das construções originais. Remete igualmente para o

[1] A proposição teórica de Castriota sobre os modelos de gestão do patrimônio foi publicada em "Patrimônio Cultural: conceitos, políticas e instrumentos" (2009). Acrescentamos à abordagem o quarto modelo que definimos como governança deliberativa, e as duas últimas variáveis analisadas em cada modelo que, a meu ver, complementam o quadro de diferenças entre os mesmos.

conjunto de medidas preliminares que visam precaver as incidências eventuais que um determinado risco pode incidir em um sítio, monumento ou numa edificação (Peixoto, 2009). A preservação dá lugar ao restauro com a preocupação de respeitar as características originais e as funções dos monumentos e edifícios com seu conteúdo histórico e artístico (Fielden, apud Peixoto, 2009).

Essas políticas tiveram impactos bastante limitados sobre o seu objeto de intervenção, já que estavam focadas na manutenção do bem dentro de suas características originais e na minimização dos danos eventualmente causados por empreendimentos impróprios nas proximidades das edificações construídas. Tratava-se, como se referiram vários analistas, de uma estratégia de congelamento do tempo passado ou da criação de museus a céu aberto (PEREIRA, 2008; CASTRIOTA, 2009; FERES, 2002).

O Estado foi o principal protagonista das ações desempenhadas neste período, que se realizavam em torno da noção de proteção e consagração patrimonial. Os bens eram inventariados, estudados e selecionados de acordo com seus atributos de excepcionalidade. Os peritos, particularmente arquitetos e historiadores, foram os principais profissionais envolvidos nessas políticas. Apesar das ações desempenhadas se justificarem pela construção de um patrimônio nacional capaz de representar valores que pudessem ser compartilhados por todos, os principais beneficiários eram justamente aqueles oriundos dos segmentos sociais mais abastados – monarcas, nobres, clero, a nascente burguesia, cientistas e artistas – para os quais os monumentos e bens patrimonializados assumiam algum significado. O consumo também era restrito, já que, com exceção dos monumentos e demais edificações, os bens aos quais era conferido valor patrimonial faziam parte de coleções, arquivos e bibliotecas e, posteriormente, de museus, e embora expostos ao público, não pareciam contar com o interesse da população que, em geral, mantinha-se, alheia. O museu foi criado com uma instituição dedicada ao conhecimento e suas coleções serviam para a investigação e o aprendizado. Mesmo com a ampliação do impacto social dos museus ao longo do século XIX, quando são protegidos e financiados pelos poderes públicos e

querem proporcionar aos cidadãos uma experiência instrutiva e enriquecedora, o padrão de consumo aos bens patrimoniais permaneceu elitista.

No tocante ao marco legal, houve uma consolidação até os anos 60 do século XX. A legislação de proteção foi criada na maior parte dos países europeus até o final do século XIX, passando estes países a contar com os instrumentos para a preservação de seus monumentos antigos. No Brasil, este modelo de intervenção teve como principal instrumento o tombamento, instituído em 1937. Esse instrumento permaneceu, até recentemente, como o único tipo de proteção efetivamente utilizado no país.

2. A conservação integrada como política de patrimônio

Ao longo do século XX, o campo do patrimônio se alarga com a inclusão de novos bens, edificações de estilos arquitetônicos diversos e expressões, representações e manifestações culturais de interesse de preservação. Os critérios estilísticos e históricos se somam a outros como a preocupação com o entorno, a ambiência e o significado. Também passam a integrar o campo do patrimônio os artefatos e expressões culturais de segmentos sociais que se encontravam à margem dos processos de patrimonialização até então dominantes. “A noção de cultura deixa de se relacionar exclusivamente à chamada cultura erudita, passando a englobar também as manifestações populares e a moderna cultura de massa” (Castriota, 2009, p. 159). Essa nova concepção demanda também novas ações e instrumentos de intervenção. O simples tombamento de edificações ou conjuntos urbanos dá lugar às ações que visam conservar o equilíbrio da paisagem urbana e natural. Os diversos elementos da cidade – lotes, edificações, ambiência urbana, perfil histórico, usos e a paisagem natural – devem estar inter-relacionados de forma a resguardar a qualidade de vida e as possibilidades de desenvolvimento do homem. O objeto da política muda, passando de monumentos isolados para grupos de edificações, paisagens urbanas e aos espaços públicos.

Nos anos 60 têm início, pois, uma nova concepção e uma nova formulação sobre as políticas de patrimônio cultural. Surgem dois novos termos: “patrimônio ambiental urbano” e “conservação integrada”. O “patrimônio ambiental urbano” está vinculado a essa forma integrada de olhar os diversos elementos da cidade. Implica em conferir valor ao sentido histórico e cultural que tem a paisagem urbana em seu conjunto.

A “conservação integrada” refere-se aos modos de conservação, restauração e reabilitação de sítios de forma a torná-los funcionais aos usos da vida contemporânea (SIRCHAL, 2011). A conservação refere-se, pois, a uma ampliação dos valores e critérios de avaliação do patrimônio que se deslocam dos valores históricos e artísticos para os valores culturais e urbanos. Nas palavras de Castriota, “enquanto a preservação pressupõe a limitação da mudança, a conservação diz respeito à inevitabilidade da mudança e à sua gestão” (2009, p. 161).

Segundo Zancheti (2000), a conservação urbana integrada tem origem no urbanismo progressista italiano dos anos 70, mais especificamente, na experiência de reabilitação do centro histórico da cidade de Bolonha conduzida por políticos e administradores ligados ao Partido Comunista Italiano. Nos anos 70 e 80, as experiências se expandiram por várias cidades italianas e espanholas. Nos dois países, a conservação integrada serviu como argumento teórico e prático para as administrações municipais de esquerda, e suas realizações como bandeira para a construção de uma imagem política de eficiência administrativa, justiça social e participação popular nas decisões do planejamento urbano e regional.

As primeiras experiências caracterizavam-se por forte conteúdo social: estavam direcionadas para as áreas residenciais antigas nas periferias dos centros históricos, onde estava concentrada a população de baixa renda. Procurava-se recuperar a área em termos da sua estrutura física, econômica e social, mantendo os antigos habitantes nos edifícios recuperados. Do final dos anos 70 até os meados dos 80, ampliou-se a experiência para aplicá-la em outras partes das cidades, em especial em áreas residenciais modernas, como os grandes conjuntos habitacionais construídos nos anos

50 e 60, nas periferias das cidades européias. Passou-se a dar ênfase aos espaços públicos, às áreas verdes e de recreação e à conversão de grandes edificações, como conventos e quartéis, em equipamentos sociais de uso coletivo. Nos anos 80 e 90, essas ações perdem paulatinamente o seu conteúdo social, para se concentrarem nos resultados econômicos dos processos de revitalização de áreas, tendo como principal motivação os empreendimentos imobiliários.

Os conceitos sobre a conservação de áreas urbanas já em curso nos países europeus foram sintetizados na Declaração de Amsterdã, 1975. Essa declaração propõe o "conceito de "conservação integrada" para se referir à necessidade da conservação ser pensada como um dos objetivos centrais do planejamento urbano e regional. Dentre os princípios gerais da conservação urbana pontuados pela Declaração de Amsterdã, citamos: (a) a conservação deve ser o objetivo principal da planificação urbana e territorial; (b) as municipalidades são as principais responsáveis pela conservação; (c) as intervenções urbanas devem minimizar o impacto sobre a composição social da população local; (d) a conservação integrada deve se amparar em medidas legislativas e administrativas eficazes; (e) a conservação integrada deve ser apoiada por sistemas de fundos públicos que apóiem as iniciativas locais; (f) deve ser encorajada a participação de organizações privadas nas tarefas de conservação integrada (Declaração de Amsterdã, 1975).

O modelo se orientava por um novo marco legal das políticas de patrimônio representado pelas "áreas de especial interesse de conservação". São próprias dessa nova forma de intervenção, as políticas de conservação de áreas que começam a ser implementadas na Europa e nos Estados Unidos, destacando-se a Lei Malraux na França, em 1961. Esta lei foi a primeira a associar a idéia da preservação de monumentos à conservação dos centros históricos.

Nesse sentido, conforme destaca Castriota (2009) os planejadores urbanos passam a integrar juntamente com os arquitetos e historiadores as equipes de trabalho em torno do patrimônio. Há uma ampliação dos instrumentos de ação que passam a abranger os

instrumentos financeiros, jurídicos, administrativos, leis e regulamentos. O Estado continua a ser o principal ator da política, mas com uma ação contínua, e não mais reativa e localizada, como parte do processo de planejamento urbano.

O novo modelo caracteriza-se pela ampliação da demanda por profissionais capacitados para atuar na área. Há ainda uma busca incessante por cursos de qualificação e capacitação nas áreas de restauro, conservação e planejamento urbano. Relativamente ao modelo anterior, ampliam-se os beneficiários das políticas de conservação já que o zoneamento do espaço urbano e as intervenções sobre ele atingem um maior número de pessoas. Entretanto, as políticas de zoneamento urbano aplicadas têm um impacto segregador sobre o espaço, estimulando a valorização imobiliária em áreas em que ocorreram as ações de intervenção urbana resultando, em alguns casos, na expulsão da população residente. Esses impactos se tornarão ainda mais visíveis no terceiro modelo, ao qual nos dedicaremos na próxima seção.

3. A reabilitação do patrimônio urbano

Pautando-se, da mesma forma que o modelo da conservação, por uma concepção ampliada de patrimônio cultural e tendo também como objeto o “patrimônio ambiental urbano”, o modelo de reabilitação tem como principal diferencial em relação ao modelo anterior, a importância atribuída ao desenvolvimento e sustentabilidade econômica das áreas conservadas (CASTRIOTA, 2009). Esse diferencial se desdobra em novos elementos e características que passam a compor as intervenções com foco no desenvolvimento urbano.

Desde a Declaração de Amsterdã de 1975, já se reconhecia a importância da manutenção e incremento da função econômica das áreas conservadas. Esta constatação se torna mais premente nos anos 80, com a crise fiscal do Estado e a escassez de recursos públicos para o financiamento das ações de preservação. A valorização econômica dos monumentos e dos espaços públicos passa a ser um condicionante para a implementação e sustentabilidade das ações de conservação e

reabilitação do espaço urbano. A tematização dos novos usos para as edificações preservadas e para os espaços protegidos ganha um espaço importante na agenda, já que não se coloca a perspectiva da reabilitação de todos ou a sua transformação em museus, parques temáticos ou centros culturais.

Essas ações da política de patrimônio na atualidade constituem o cerne do modelo de reabilitação urbana. As inovações mais marcantes em relação ao modelo da conservação integrada referem-se ao grupo de atores e profissionais envolvidos, às ações desempenhadas por cada um deles e à dinâmica de negócios e de consumo fomentadas. No modelo de reabilitação urbana, o Estado deixa seu papel estrito de regulação no sentido de controlar e impor restrições à desfiguração ou descaracterização de imóveis ou de conjuntos urbanos, passando a articular projetos de desenvolvimento para as áreas a serem conservadas, reabilitadas e revitalizadas. O Estado atua ainda na articulação dos diferentes atores que passam a desempenhar seus papéis, quer de parceiros, financiadores, profissionais especializados, quer de gestores e intermediários culturais nos projetos de intervenção urbana. David Harvey denomina esse modelo de gestão que se caracteriza pela parceria entre a iniciativa privada e as administrações locais como “empreendedorismo urbano” (CASTRIOTA, 2009; HARVEY, 1992).

No campo legal, surgem na área do planejamento e da política urbana, “os novos instrumentos urbanísticos”[2] que introduzem novos parâmetros para a regulamentação das intervenções bem como das formas de relacionamento entre os setores públicos e privados, que envolvem a definição de competências e da transferência de recursos.

[2] No Brasil, os novos instrumentos urbanísticos, embora previstos pela Constituição de 1988, no capítulo referente à Política Urbana, foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade em 2001, que também estabelece as diretrizes gerais da política urbana nacional. Os novos instrumentos urbanísticos utilizados na política de preservação do patrimônio são as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, o estudo de impacto de vizinhança entre outros (CASTRIOTA, 2009; FERNANDES e RUGANI, 2002).

As políticas de reabilitação do patrimônio urbano têm produzido impactos consideráveis sobre a dinâmica urbana e sobre as populações residentes nos lugares reabilitados. Nas experiências ocorridas no Brasil e em Portugal têm prevalecido critérios de intervenção que se orientam pela dimensão estética monumental (valorização de fachadas e de iluminação) e do consumo cultural. Nesse sentido, estimulam prioritariamente as oportunidades de novos negócios relacionados ao turismo e à animação cultural de lugares e espaços públicos revitalizados. Essa super valorização do aspecto estético do patrimônio sobrepõem-se aos interesses e necessidades das populações residentes (ARANTES, 2009; PEIXOTO, 2006; LEITE, 2007; 2010). Embora tenham ocorrido, em vários países, experiências de reabilitação urbana que levaram em consideração os interesses das populações locais (FORTUNA, 1997; PEIXOTO, 2006; LEITE, 2010), as experiências ocorridas no Brasil, em geral, não estão voltadas para a recuperação das condições residenciais de permanência dos moradores. Este é o caso do Pelourinho em Salvador e do bairro do Recife, conforme aponta Leite (2010; 2007; 2009), onde as revitalizações ou reabilitações de centros históricos assumiram formatos de intervenções orientadas para a transformação do patrimônio histórico em "mercadoria para o consumo cultural" e "o cidadão em consumidor" (LEITE, 2007, p. 21).

As intervenções urbanas de forma geral envolvem processos de enobrecimento[3] que transformam lugares degradados, em muitos casos passando por processos de esvaziamento populacional, em espaços aos quais são atribuídas novas funções, quer seja de residência para segmentos sociais mais abastados, quer seja de espaços de lazer, entretenimento e consumo da população. De acordo com Leite, duas características parecem centrais e recorrentes nesses processos: "(a) a

[3] O conceito de enobrecimento ou gentrificação (tradução do termo inglês *gentrification*) foi utilizado por Harvey (1992), Featherstone (1996) e Zukin (1995) para designar formas de empreendimentos econômicos que elegem certos espaços da cidade como centralidades e as transformam em áreas de investimentos públicos que criam assimetrias e desigualdades (Leite, 2007; RUBINO, 2009).

espetacularização da cultura e (b) a formação de sócio-espacialidades com a construção de um espaço público fragmentado, marcadamente multipolarizado" (LEITE, 2010, p. 74).

As intervenções enobrecedoras no espaço urbano apresentam como resultados negativos uma segmentação e espacialização dos usos do patrimônio cultural com uma forte característica de exclusão de segmentos sociais que não se adequam ao novo padrão de consumo que se estabelece. Essas externalidades afetam a sustentabilidade dessas intervenções e comprometem o seu potencial para cumprir os objetivos para os quais foram realizadas.

Nesse sentido, embora o modelo de reabilitação urbana amplie o publico interessado no patrimônio cultural, a segmentação do acesso ao consumo desses bens, excluindo grande parte da população acaba por reeditar a característica elitista do bem patrimonial da mesma forma que em sua concepção original.

Ao mesmo tempo em que assinala os efeitos potencialmente negativos resultantes do caráter marcadamente mercadológico atribuído a tais bens nos contexto das políticas urbanas de patrimônio, Leite ressalta também que estes mesmos resultados segmentadores e excludentes "não contribuem necessariamente para o esvaziamento do sentido público desses espaços". O autor acredita que ao gerar uma dinâmica de usos marginais e periféricos – ou "contra-usos" – tais intervenções estimulam "formas cotidianas de apropriação política dos lugares, marcados pela publicização e politização das diferenças, [que acabam por qualificar] esses espaços da cidade como espaços públicos" (LEITE, 2007, p. 23). Insinua-se, portanto, um sentido mais amplo da política de patrimônio relacionado ao direito de cidadania das coletividades.

4. A governança deliberativa do patrimônio cultural

Dada a complexidade desse cenário de gestão do patrimônio em integração com as políticas urbanas, e tendo em vista a ampliação da concepção de patrimônio contida nos princípios das Cartas Internacionais bem como as demandas crescentes das

coletividades, os novos modelos de gestão buscam um processo progressivo de compartilhamento entre Estado e sociedade, envolvendo por um lado a inclusão de vários atores nos contratos urbanos e nas parcerias público-privadas e por outro, nos fóruns participativos e deliberativos que ampliem a participação dos vários segmentos sociais nas decisões relativas ao setor.

Essas mudanças nas formas de intervenção sobre o patrimônio e o espaço urbano foram precedidas pelos movimentos urbanos que irromperam na cena política, nos anos 1960 e 1970, em vários países da Europa e da América. As críticas e reivindicações urbanas destes movimentos em torno de moradias, serviços urbanos básicos, saneamento e cultura serviram também para levantar bandeiras pela democratização da gestão e contra a corrupção, a falta de transparência da gestão pública e a centralização dos processos decisórios. Demarca-se, aí, o inicio da trajetória do cidadão como interlocutor dos projetos urbanos e de intervenção sobre o patrimônio.

Somaram-se a estes movimentos as vozes mais especializadas dos "herdeiros do movimento moderno"[4] e de outros profissionais do urbanismo, da arquitetura e de outras disciplinas com preocupações sociais, estéticas e culturais com respeito à cidade. A principal crítica era contra o urbanismo desenvolvimentista no qual as políticas públicas submetidas aos interesses privados resultaram em fragmentação e segregação nas cidades. Os movimentos urbanos apoiavam-se ainda na descentralização, na valorização da política local e na participação cidadã. Esse período caracteriza-se ainda por uma convergência das críticas e demandas dos movimentos sociais urbanos, com as dos intelectuais e profissionais do urbanismo e as das forças políticas mais democráticas. Segundo Borja, a crítica cidadã legou sempre um saldo

[4] O urbanismo moderno foi um movimento que surgiu após a Segunda Guerra, tendo se orientado para a reconstrução das cidades dentro de uma perspectiva de zoneamento urbano e de setorização da administração pública e dos corpos profissionais. Preocupava-se ainda com a moradia e as condições de vida da população chegando a alcançar uma integração entre objetivos sociais, ambientais e estéticos. Expressava uma visão produtivista e não especulativa da cidade (Borja, 2005).

positivo sobre a cidade, embora tenham se observado também críticas e posições mais conservadoras no tocante às perspectivas transformadoras sobre a cidade e sobre o patrimônio edificado. A partir dos anos 1990, por exemplo, as críticas e propostas desses grupos atuaram como estimuladoras da revalorização dos centros históricos e da incorporação de objetivos de coesão e qualificação ambiental às políticas públicas de patrimônio (BORJA, 2005, p. 130).

Essas idéias e reivindicações colocaram em tela um novo modelo de gestão do patrimônio que privilegia os espaços de interação entre cidadãos e atores públicos e privados na formulação e implementação de políticas orientadas para o setor. A narrativa subjacente a esta proposta é a da cidade como construtora da cidadania. Nas palavras de Borja:

> [...] a cidade do espaço público pretende construir tecidos urbanos com vocação igualitária e aberta, com elementos referenciais produtores de sentido, com diversidade de centralidades e com capacidade de articular peças e funções diferentes. Nesses espaços deve-se construir também o equilíbrio de funções entre o público e o privado. No público se decide a densidade, os usos e o desenho urbano. O privado os desenvolve, cede terreno e constrói. Nesta concepção importa mais a rua do que a casa. (2005, p. 134)

Este modelo baseia-se em uma concepção ampliada de patrimônio que engloba o tecido urbano, as edificações, os espaços de convivência, os sítios paisagísticos e os valores simbólicos e imateriais que tem por referencia as dinâmicas sociais e culturais das localidades. Privilegia-se uma concepção relacional de espaço público, no qual todos os elementos constitutivos do espaço urbano no qual se integram de formas variadas o patrimônio cultural deverão ser objeto de “uso polivalente e positivo” (BORJA, 2005, p. 137). Para a regulamentação desses usos são necessárias normas que orientem a diversidade de usos entre moradias, bares e restaurantes, comércios e equipamentos culturais. Contudo, como no modelo anterior, também se pode resultar em externalidades como a introdução de edificações altas e isoladas, ou exclusivas, ou

espaços públicos especializados como as cidades administrativas, os núcleos de escritórios empresariais, contribuindo para a fragmentação do espaço urbano.

Deve-se ressaltar que a concepção de patrimônio urbano subjacente ao modelo em questão se diferencia da concepção do modelo de revitalização/reabilitação, naquilo que diz respeito à primazia dos interesses privados deste último. O diferencial mais importante nesse modelo – que denominaremos governança deliberativa – é a inclusão de novos atores à discussão e ao debate das políticas públicas que pode estimular uma maior capacidade de negociação entre interesses públicos e privados. Nesse sentido, a aposta é de que essa participação dialógica, de acordo com os pressupostos da democracia deliberativa, favoreça os interesses mais amplos da sociedade e o potencial de democratização da política.

Neste modelo, portanto, há uma ampliação da comunidade de atores que atuam na gestão do patrimônio, incluindo organizações sociais e culturais, segmentos sociais diversificados marginalizados ou não das decisões e dos benefícios das políticas setoriais. Destaca-se ainda a integração de profissionais de diversas áreas: antropólogos, cientistas sociais, historiadores, arquitetos, planejadores urbanos, profissionais do turismo, produtores culturais e profissionais do *marketing*, de forma a construir um olhar mais abrangente e adequado a concepção alargada de patrimônio cultural. Deve-se considerar ainda os atores que se integram à gestão pela sua participação nos vários fóruns de debates sobre as políticas culturais e urbanas: os conselhos gestores, as conferencias municipais de cultura, as comissões setoriais, os Congressos da Cidade etc. Nesse caso, quanto mais ampla a composição desses fóruns em termos de representação dos segmentos sociais, maior o potencial de democratização das decisões e das escolhas efetuadas em relação aos símbolos patrimoniais.

A dinâmica criada por estes fóruns leva também a uma tendência de ampliação da concepção de patrimônio que emerge da priorização de temas e de suas reivindicações. Observou-se, por exemplo, a partir dos anos 2000, no Brasil, uma ampliação das

demandas na área da memória coletiva, dos fazeres e das manifestações populares. Esses espaços são capazes de prover uma discussão continuada sobre o patrimônio e a cidade e um aumento de conscientização sobre a importância do tema.

O conceito implícito a esse modelo de gestão é o de governança[5]. A reintrodução deste conceito em nível mundial se deu a partir dos anos 1990, por meio das agencias internacionais de financiamento que passaram a utilizar o termo associando-o à noção de bom governo e a uma intensificação das relações entre governo e sociedade (Boschi, 1999). Nesse sentido, o conceito de governança passou a se referir às capacidades gerenciais dos governos, à eficácia de suas políticas e ao compartilhamento do processo decisório de políticas públicas com atores da sociedade civil em contextos democráticos. A utilização crescente desse conceito no campo da administração pública justifica a adoção desta terminologia para fazer referencia ao quarto modelo de gestão do patrimônio cultural.

A difusão do conceito está relacionada às preocupações gerencias predominantes em meados da década de oitenta que apontavam para a necessidade de uma modernização administrativa dadas as dificuldades do setor público decorrentes da crise fiscal do estado. Tal modernização previa o ajuste dos serviços coletivos e sua administração financeira ao corte dos recursos públicos, a introdução dos procedimentos de consulta, o diálogo com a sociedade e a intensificação das parcerias público-privadas, entre outras.

A adoção desses novos instrumentos tornou-se central na gestão das cidades onde eram crescentes os conflitos de interesses dos projetos urbanos de intervenção sobre a cidade, que englobavam a proteção do patrimônio e do meio ambiente.

[5] De acordo com Gaudin, o termo governança é originário da França no sec. XVIII, quando a noção de *governance*, passou a fazer parte das aspirações dos iluministas franceses no sentido de associar um governo esclarecido com o respeito à sociedade civil (GAUDIN, 1999).

O modelo de governança deliberativa na área do patrimônio pressupõe pois uma renovação dos conteúdos normativos e dos processos de gestão das políticas de cidades, por meio do estabelecimento de instâncias de participação popular e de novas dinâmicas de diálogos entre atores públicos, sociais e econômicos. Os novos papéis assumidos pelos governos locais envolvem a produção substantiva de políticas e não mais a gestão das políticas definidas pela esfera central (BRUGÉ E GOMA, 1998; BORJA, 2005). Dentre essas se incluem os controversos projetos estratégicos vinculados à promoção econômica do território, e por outro lado, o empoderamento de estruturas de governança participativa no nível local que estimulariam uma atuação mais responsiva e adequada às especificidades locais. A inserção das novas dinâmicas permitiria articulações com a rede de atores locais o que permitiria uma formulação de políticas mais apropriadas e com possibilidades de reformulação ao longo de sua implementação.

Este modelo aponta para um novo desenho de políticas públicas de patrimônio cultural, no qual as cidades desempenhariam um papel executivo central e novos atores, tais como, os parceiros públicos e privados e os diferentes setores envolvidos (associações, ONGs, empresários, grupos religiosos e culturais, comunidades etc.) passam a tomar parte na elaboração, discussão e decisão com relação às políticas a serem executadas. As instituições federais e estaduais, anteriormente órgãos decisórios e executores, tem que se adequar às funções de coordenação, colaboração e incentivo aos programas municipais.

O quadro 1 resume as características dos modelos de gestão de patrimônio cultural apresentados.

Quadro 1: Tipologia dos modelos de gestão do patrimônio cultural

	Preservação	Conservação integrada	Reabilitação urbana/Revitalização	Governança participativa e deliberativa
Concepção de patrimônio	Coleção de objetos Cultura erudita Excepcionalidade Monumento de valor estético e ou histórico. Conceito iluminista de cultura, como civilização e erudição.	Concepção ampliada "Patrimônio ambiental urbano"; "Conservação integrada". Cultura entendida como processo, incluindo dinâmica da paisagem urbana.	Concepção ampliada Patrimônio ambiental urbano vinculado a referências culturais e sociais. Cultura entendida como processo, incluindo dinâmica da paisagem urbana. Concepção "especializada" de espaço público.	Concepção ampliada Patrimônio ambiental urbano vinculado a referências culturais e sociais. Conceito antropológico de cultura. Diversidade cultural. Concepção relacional e cultural de espaço público. Cidade como construtora da cidadania.
Objeto da política	Edificações, estruturas e outros artefatos individuais. Obras de arte.	Conjuntos de edificações históricas e paisagens urbanas Espaços públicos.	Conjuntos de edificações históricas e paisagens urbanas Espaços públicos. Patrimônio imaterial	Conjuntos de edificações históricas e paisagens urbanas Espaços públicos. Patrimônio imaterial

	Preservação	Conservação integrada	Reabilitação urbana/Revitalização	Governança participativa e deliberativa
Marco Legal	Tombamento	Zoneamento urbano "Áreas de conservação"	Planejamento estratégico. Novos instrumentos urbanísticos, Contratos. Parcerias público-privadas. Negociações entre posições em conflitos.	Cidadão como sujeito e parceiro da política de patrimônio urbano. Democracia participativa e deliberativa. Gestão local e convergência de objetivos entre proteção do patrimônio e política urbana. Instrumentos urbanísticos. Parcerias público-privadas
Atores	Estado atua na definição dos critérios para a seleção de bens para o tombamento.	Estado atua no controle e regulamentação das áreas de conservação e de usos delimitadas.	Estado como articulador Papel decisivo da iniciativa privada e da sociedade civil.	Estado articulador e coordenador. Iniciativa privada: empreendedores e parceiros urbanos. O cidadão e atores da sociedade civil organizada, profissionais diversificados e gestores públicos.
Ações	Atuação em casos excepcionais. Atuação centrada nos aspectos técnicos da conservação e restauração.	Planejamento urbano. Instrumentos financeiros, jurídicos, administrativos, leis e regulamentos.	Reabilitação, Revitalização, Monumentalização. Homogeneização da cidade Lógica de mercado ou "urbanismo de produtos".	Revalorização do lugar e da qualidade de vida. Recuperação da cultura do espaço público. Revalorização da memória local.

	Preservação	Conservação integrada	Reabilitação urbana/Revitalização	Governança participativa e deliberativa
Ações	Proteção dos conjuntos, restauração de fachadas.		Proposição de consensos em torno de uma imagem para a cidade.	Novas práticas de colecionamento e musealização: construção de narrativas urbanas, locais e regionais. Registros e Inventários do patrimônio imaterial.
Profissionais envolvidos **Profissionais envolvidos**	Arquitetos e historiadores	Arquitetos, historiadores e planejadores urbanos.	Arquitetos, historiadores, antropólogos, educadores, assistentes sociais, profissionais do turismo, animadores culturais, planejadores urbanos e gestores.	Gestores públicos municipais. Arquitetos, historiadores, museólogos,antropólogos, educadores, cientistas sociais, assistentes sociais, profissionais do turismo, animadores culturais, planejadores urbanos.
Recepção/Consumo	Limitado. A fruição do patrimônio se restringe às visitas a monumentos e exposições públicas: coleções, arquivos, bibliotecas.	A recepção se mantém elitizada, mas com tendência à ampliação.	"Consumo dos lugares" e do patrimônio como mercadoria. Ampliação da rede comercial com produtos culturais que fazem referencia ao patrimônio e às tradições locais.	"Consumo dos lugares" e do patrimônio como mercadoria. Ampliação da rede comercial com produtos culturais que fazem referencia ao patrimônio e às tradições locais.
Beneficiários	Segmentos sócias mais abastados e com formação educacional e cultural elevada.	O Zoneamento do espaço urbano com a definição de áreas de interesse de	As intervenções sobre o espaço urbano atingem um maior número de pessoas, mas com viés segregador e	Executivos municipais. Os maiores beneficiários são os empresários dos

	Preservação	Conservação integrada	Reabilitação urbana/Revitalização	Governança participativa e deliberativa
Beneficiários		conservação atinge um maior número de pessoas. Pode apresentar um viés segregador com a expulsão de residentes das áreas conservadas.	excludente. Os maiores beneficiários são os empresários dos empreendimentos imobiliários e da indústria cultural e turística. Surgimento de novas dinâmicas de usos e "contra-usos" dos espaços reabilitados, beneficiando o cidadão comum.	empreendimentos imobiliários e da indústria cultural e turística, mas também o cidadão. Surgimento de novas dinâmicas de usos e contra-usos dos espaços reabilitados, beneficiando o cidadão comum, o usuário e o cidadão-parceiro.

Fonte: Quadro elaborado a partir de Tipologia proposta por CASTRIOTA, 2009, p. 171.

Além de favorecerem a identificação do(s) objeto(s) das políticas e as ações a serem empreendidas, os modelos de gestão devem ser vistos como narrativas que justificam as ações de intervenção realizadas sobre o patrimônio urbano e ambiental. Por esse motivo, a partir dos anos 90, as ações dos diferentes modelos se entrecruzam, realizando-se concomitantemente, em função dos objetivos sociais e políticos a serem atingidos. Os elementos diferenciadores são as narrativas mobilizadas pelos diferentes atores para justificar suas ações. Nesse sentido, as justificativas podem dar maior ou menor peso às reabilitações estéticas dos espaços urbanos, aos segmentos sociais ao qual estarão voltados e às estratégias de aproximação com a sociedade por meio da abertura de canais e instancias de participação deliberativa. A meu ver reside nesses espaços públicos de tematização e decisão o principal diferencial em termos de gestão do patrimônio e que poderia levar a uma dinâmica mais democrática das decisões. É a partir desses espaços que diferentes coletividades apresentam publicamente as suas demandas com vistas a serem incorporadas ao processo político.

Referências bibliográficas

ARANTES, A. A. Patrimônio cultural e cidade. In: *Plural de Cidade*: novos léxicos urbanos. Carlos Fortuna e Rogério Proença Leite (orgs.). Coimbra: CES/Edições Almedina, 2009, p. 11-24.

CASTRIOTA, L. *Patrimônio Cultural*: Conceitos, políticas e instrumentos. São Paulo: Anablume; Belo Horizonte: IEDS, 2009.

CHOAY, F. *A alegoria do patrimônio cultural*. São Paulo: Estação Liberdade: Editora Unesp, 2001.

FARIA, C. F. El concepto de democracia deliberativa: um diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman. *Metapolítica*, México, vol. 4, 2000, p. 59-75.

FERES, L. R. A evolução da legislação brasileira referente à proteção do patrimônio cultural. In: *Cidade, memória e legislação*: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Edésio Fernandes, Jurema Rugani (orgs.). Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

FERNANDES e RUGANI, *Cidade, memória e legislação*: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico. Edésio Fernandes, Jurema Rugani (orgs.). Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

FONSECA, M. C. L. Referências Culturais: base para novas políticas de patrimônio. *Políticas Sociais*: acompanhamento e análise. IPEA, s.d., p. 111-120.

FORTUNA, C. Cidade e urbanidade. In: *Plural de cidade*: léxicos e culturas urbanas. Carlos Fortuna e Rogério Proença Leite (orgs.). Coimbra: Edições Almedina, 2009, p. 83- 94.

FORTUNA, C. *Cidades e patrimônio*: uma perspectiva sociológica. In: Encontro Nacional de Associações de Defesa do Patrimônio Construído, Coimbra, 1997.

GAUDIN, P. A governança moderna, ontem e hoje: alguns esclarecimentos a partir das políticas públicas francesas. In Teoria & Sociedade. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n. 4, 1999, p. 247-272.

HERNÁNDEZ J. B. e TRESSERRAS, J. J. *Gestión del patrimonio cultural*. Barcelona: Editorial Ariel, 2001.

JEUDY, H. P. *Espelho das cidades*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.

LEITE, R. P. A exaustão das cidades: antienobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas; *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, n. 72, fev. 2010, p. 73-88.

LEITE, R. P. *Contra-usos da cidade*: lugares e espaço público na experiência urbana contemporânea. Campinas, SP: Editora da Unicamp; Aracajú, SE: Editora UFS, 2007.

LEITE, R. P. e PEIXOTO, P. Políticas urbanas de patrimonialização e contrarrevanhismo: o Recife Antigo e a Zona Histórica da Cidade do Porto. In: *Cadernos Metrópole*, n. 21. São Paulo: Educ, 2009.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

PEREIRA, M. L. As políticas públicas para a preservação do patrimônio. In: *Fórum Patrimônio*: Ambiente construído e patrimônio sustentável, vol. 2, n. 1, jan./abr., Belo Horizonte: MACPS; CEDODAL; IEDS, 2008.

PEREIRA, M. L. *Planejando e convivendo com o patrimônio*: reflexões sobre as políticas contemporâneas de preservação em torno do projeto Gambetta-Figuerolles/Montpellier. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2001.

PEIXOTO, P. *O passado ainda não começou*: funções e estatuto dos centros históricos no contexto urbano português. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2006 (tese de doutorado).

_____. Requalificação urbana. In: *Plural de Cidade*: novos léxicos urbanos. Carlos Fortuna e Rogério Proença Leite (orgs.). Coimbra: CES/Edições Almedina, 2009, p. 41-52.

SIRCHAL. Sitio Internacional sobre a revitalização dos centros históricos das cidades da América Latina e do Caribe. Glossário. Disponível em: <www.archi.fr/SIRCHAL/glossario> em 04/01/2011.

ZANCHETI, S. M. Conservação integrada e novas estratégias de gestão. Trabalho apresentado no 4º Encontro do SIRCHAL, Salvador, 2000. Disponível em: <http://www2.archi.fr/SIRCHAL/seminair/sirchal4/framePres.htm>, em 04/01/2011.