



---

---

## **Patrimônio e governança: novos desafios na gestão das políticas urbanas para as áreas históricas.**

**Autores:**

**TAVARES, Francine Morales**  
(UFPEL e UPorto) francine\_mtavares@yahoo.com.br

**CHAMUSCA, Pedro**  
(UPorto) pedrochamusca@hotmail.com

**RIO FERNADES, José Alberto**  
(UPorto) jariofernandes@gmail.com

**VIEIRA, Sidney Gonçalves**  
(UFPEL) sid\_geo@hotmail.com

### **Resumo**

Como resposta aos processos de globalização, descentralização e reforma do Estado, entre outros, as políticas públicas urbanas passaram por grandes modificações a partir das últimas décadas do século XX. Relativamente às políticas de patrimônio, verifica-se uma transição de estratégias urbanas e sociais voltadas para contrariar o declínio urbano e em especial a degradação material dos núcleos antigos, para estratégias de valorização do espaço público e privado com dinamização social e econômica focada, sobretudo, em reforçar a atratividade, integrando os espaços antigos com as dinâmicas da cidade. Nessa abordagem, e no contexto da gestão das cidades históricas, cabe refletir sobre como são desenvolvidas as políticas públicas de patrimônio, e que relação estabelecem com a condição de vida dos cidadãos que utilizam a cidade. Neste quadro de transição, pretende-se discutir, considerando as transformações do modelo de gestão das políticas de patrimônio nos últimos anos, como o tema da governança tem sido inserido nos debates atuais de patrimônio, para isso, revisou-se a literatura para identificar as principais análises sobre o tema, apontando desafios para futuros estudos que possam aportar indicativos aos avanços necessários para essa discussão.

**Palavras-chave:** Políticas urbanas; patrimônio histórico; governança.

### **Introdução**

Em muitas áreas históricas, depois de ações de preservação isoladas, seguiu-se um período orientado essencialmente para a conservação e revitalização, cujos resultados evidenciavam um protagonismo das políticas urbanas para a recuperação do patrimônio edificado e a valorização do espaço público focada, sobretudo, em reforçar a atratividade econômica, integrando os espaços antigos com as funções da “nova” cidade,



consequentemente gerando um novo modelo de gestão do tipo empresarial (HARVEY, 2005).

Trata-se de uma mudança estrutural no padrão de gestão urbana, o qual enfoca muito mais em uma política de valorização ou hipervalorização de imóveis ou conjuntos, voltada especificadamente a um lugar e não ao território, no sentido de que a política do território é vista como projetos econômicos (moradia, educação, etc...) idealizados principalmente para melhorar as condições de moradia ou trabalho em uma jurisdição específica” (HARVEY, 2005, p.173).

No contexto brasileiro, os “*Grandes Projetos Urbanos*”<sup>1</sup> (Carrión, 2005) surgiram, com maior intensidade, em meados da década de 1990, esses utilizavam em larga escala os discursos de renovação, reabilitação, revalorização e revitalização dos centros degradados das cidades para tratar dos problemas físicos, sociais e econômicos. Apesar desses termos, todos com o prefixo (re), possuem sentidos diferentes, conforme destaca Vasconcellos e Mello (2006) no texto “Re: atrás de, depois de...”, nesta época, tais termos convergiam para o mesmo foco, que era a requalificação de áreas mais antigas, sobretudo, as centrais das cidades.

Assim, em resposta aos “*Grandes Projetos Urbanos*” de “revitalização”<sup>2</sup> iniciados no século XX, que não sustentaram a complexidade que cerca o campo de uma cidade e de seu patrimônio, uma vez que contemplaram, em muitos casos, somente o patrimônio edificado, as forças de mercado, os visitantes e turistas, deixando em segundo plano, as necessidades básicas da população local; que os órgãos de gestão do patrimônio têm ampliado as discussões para uma nova estratégia de administração do “conjunto antigo”, tendo em vista a consideração de um contexto urbano mais amplo e temáticas alargadas, ou seja, num quadro de política de cidade.

---

<sup>1</sup>Termo utilizado pelo autor Fernando Carrión (2005), para tratar das transformações fruto das políticas (neoliberalistas). Os grandes projetos urbanos surgem no contexto de uma temática econômica que ainda estava ausente no âmbito das políticas urbanas das cidades históricas, com relevância para o financiamento a partir de empréstimo de agências multilaterais de fomento, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

<sup>2</sup>Não trataremos aqui de possíveis conceitos diferenciadores entre estes termos, ora denominados como revitalização, ora denominados de reabilitação. Sobre discussão dessas terminologias observe os textos “Re: atrás de, depois de...” de Vasconcellos e Mello (2003: 53-65), e a Carta Lisboa de 1995. Logo, apesar do termo “revitalização” ser bastante discutível, uma vez que estas áreas não estão “mortas”, elegemos tal termo para ser empregado durante este capítulo de pesquisa, por ser ele o mais comumente empregado em discussões conceituais e nos processos que ocorrem, sem entrar da melhor denominação para tais processos, assim todos os demais termos citados neste capítulo (re...) serão utilizados como sinônimo deste.



Assim, baseado nas alterações ocorridas nas políticas urbanas dos últimos anos, este texto procura dar um contributo modesto para uma questão ambiciosa, onde a governança territorial se insere como um tema atual, desafiante e ao mesmo tempo necessário a ser debatido dentro desse novo contexto de gestão de cidades históricas, a partir do entendimento da relação das políticas urbanas de patrimônio com as políticas de cidade.

## **1. A emergência da governança enquanto conceito e objetivo de governação das áreas históricas**

Com mais da metade da população mundial vivendo em áreas urbanas, a sociedade contemporânea transforma-se muito rapidamente (Ascher, 2010), o que nos obriga a repensar constantemente em novos modelos e estratégias de organização política, econômica e social. Com a ampliação do conceito de patrimônio, mais interessados se envolveram com sua gestão, de modo que o Estado deixou de ser o único responsável pelas políticas, passando a ser um mediador de interesses dos diversos atores envolvidos - público, privado, sociedade civil e terceiro setor- (FOX, 2005).

Dentro dessas novas dinâmicas onde planejar, criar ou gerir uma cidade implica ter em conta toda uma diversidade de situações, espaços e modos de vida (Ascher, 2010), no contexto das políticas de patrimônio, têm sido desenvolvidos, nas últimas décadas, vários documentos<sup>3</sup> que visam estimular políticas urbanas<sup>4</sup> baseadas em estratégias integradas, onde o patrimônio já não é mais visto como um monumento isolado sem nenhuma relação com as paisagens que os rodeia, reconhecendo que todo o ambiente é afetado e por isso deve ser reconhecido como parte de um todo.

Assim, reconhecendo que a cidade não é estática, mas sujeita a forças dinâmicas em todas as esferas, o conceito moderno de gestão do patrimônio tem sido relacionado com a governança territorial, onde reforça-se a integração setorial, que diz respeito à articulação entre os diferentes campos da política.

<sup>3</sup> Em particular a Carta do ICOMOS para a Conservação das Cidades Históricas e Áreas Urbanas (Carta Washington) de 1987, a Declaração ICOMOS Xi'an de 2005, bem como o Memorando de Viena de 2005.

<sup>4</sup> O conceito de política urbana é utilizado como uma agenda política de intervenções, delineada por um governo (central/local) e que concretiza uma linha de ação direcionada (através da implementação de planos, projetos ou programas) para a resolução dos problemas das áreas urbanas. A literatura e prática atual sustentam também que subjacente a cada política urbana está uma estrutura de governança, responsável pela operacionalização de todas as intervenções. Esta ideia leva mesmo alguns autores a falar na evolução e substituição do conceito de política urbana por governança urbana (Stoker, 1998).



## 1.1 Mas afinal, o que é governança?

O termo governança (*governance*) é relativamente recente, tendo tido origem nos Estados Unidos nos anos 20/30 do século passado, no âmbito dos estudos sobre empresas (Ferrão, 2015; Chamusca, 2012). A partir dos anos 1990 o conceito se expande para os mais diversos domínios, sendo apropriado por quase todas as disciplinas (Minnery, 2007), multiplicando-se as suas formas e aplicações, destacando-se o contributo da ciência política e da geografia.

No campo da ciência política e das relações internacionais (Rosenau, 1992), a corrente dominante defende que a governança é um novo modelo, de aceção mais larga que o tradicional governo, uma vez que este:

[...] pressupõe que as atividades se apoiem sobre uma autoridade formal [...] enquanto que a governança diz respeito a atividades suportadas por objetivos partilhados, através de responsabilidades que podem estar ou não formalmente estabelecidas (ROSENAU, 1992, p.4).

Já a geografia confere uma base territorial e espacial à governança, designando um modelo multiescalar de organização social e territorial em que a boa governação dos territórios resultaria da integração de várias escalas, atores e temáticas em processos flexíveis e inovadores

Na verdade, a novidade que então este tema representava para muitos círculos, sobretudo políticos e associados às políticas públicas, justificou mesmo discussões intermináveis acerca da melhor forma de traduzir “*governance*”.

Revisões da literatura geralmente concluem que o termo governança é usado de muitas maneiras e possuindo uma variedade de significados; apesar das definições serem muito complexas, é relativamente consensual que não se trata de um sinónimo de governo (Graham et al., 2003; Uzun, 2010) e que pressupõe uma evolução dos modelos tradicionais, com ruptura de princípios, mecanismos e procedimentos de gestão.

Assim, uma das primeiras ideias a reter é a de que a governança se desenvolve em resposta à necessidade de alteração do tradicional paradigma de governação (Chamusca, 2012). Convém sublinhar, que a governança é um meio e não um fim em si mesma, ou seja, o foco está nos processos de elaboração e implementação de decisões públicas, isto é, nas estratégias e ferramentas de gestão utilizadas.

Os processos de governança baseiam-se em dois princípios fundamentais: o princípio da subsidiariedade (descentralização) e o princípio da parceria



(codecisão). A construção de espaços de governança democrática nas metrópoles exige que seja garantida a aplicação justa e transparente desses princípios ao nível dos processos de decisão, implementação, monitorização e avaliação dos programas, planos e projetos que fazem cidade (FERRÃO, 2015, p. 213).

Em termos de cidades, observa Ascher (2010) essa nova forma de governar:

O governo das cidades dá assim lugar à governança urbana que podemos definir como um sistema de dispositivos e de modos de ação que associa às instituições representantes da sociedade civil para elaborar e realizar as políticas e as decisões públicas (ASCHER, 2010, p.94).

É neste quadro de transição das formas de governação, marcados pela “Boa Governança<sup>5</sup>”, que estão inseridas as intenções e objetivos que aparecem nos planos confeccionados com a missão de viabilizar essa nova forma de gerir as áreas históricas, sendo que as políticas públicas sobre o patrimônio cultural, entendidas de forma integradas e compartilhada com as demais políticas, ganham posição especial nas intenções e objetivos dos planos e programas implementados em áreas históricas, além do reconhecimento da importância da participação de uma variada gama de agentes sociais envolvidos (*stakeholders*).

Assim, é relativamente consensual que a governança não é um sinônimo de governo e que pressupõe uma evolução dos modelos tradicionais de gestão, designadamente no contexto do setor do patrimônio cultural. Portanto, uma das primeiras ideias a reter é de que a governança se desenvolve em resposta à necessidade de alteração do tradicional paradigma de governação, promovendo uma gestão mais democrática, transparente e aberta à participação.

## **2. A necessidades da temática da governança no contexto do planeamento de áreas históricas**

É certo que as estruturas urbanas e o planeamento influenciam o futuro das cidades, entre os desafios, em uma situação global caracterizada por um grande número de áreas metropolitanas, está a preservação da qualidade da vida urbana e a valorização do patrimônio como pilares do desenvolvimento social e econômico sustentável. Esta nova sociedade, que Ascher (2010) designa como de “hipertexto”, exige novas respostas

---

<sup>5</sup> O debate em torno do conceito de “boa governança” foi lançado pelo Banco Mundial no início da década de 1990 e enfatizado por (Annan, 1998, p. 2), Presidente das Nações Unidas, quando afirmou que a “boa governança é, porventura, o fator mais importante para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento”.



---

no campo do projeto político, com renovação dos modelos e conceitos de fazer política e planejamento, no quadro de uma democracia mais reflexiva, complexa e capaz de compreender a diversidade de comportamentos, ações e interesses de todos os indivíduos.

Assim, tendo em vista que a governança diz respeito a um conjunto de mecanismos e ferramentas que substituem as estruturas hierárquicas e centralizadas por ambientes descentralizados nos quais as políticas públicas e as decisões são tomadas com o envolvimento dos cidadãos, os desafios que tem sido lançados à gestão das políticas urbanas, levam a que o patrimônio e o planejamento urbano criem uma interdependência na formulação das políticas para a cidade.

A Recomendação da UNESCO sobre a Paisagem Urbana Histórica, aprovada em 2011, corresponde um marco para enquadrar o patrimônio urbano no processo integral de cidade, refletindo as transformações das práticas de gestão do patrimônio nas últimas décadas.

Tal documento trata da importância de vincular o patrimônio em um contexto de planejamento geral de políticas e práticas urbanas; reforça-se a integração setorial, que diz respeito à articulação entre os diferentes campos da política, ao invés de abordagens setoriais (problema a problema), valorizando-se a articulação de todos os setores e a participação da sociedade, de forma a planejar democraticamente a *complex-cidade*<sup>6</sup>.

No âmbito desta transformação, destaca-se a importância de agir e intervir no território de uma forma sustentada, procurando a coordenação de esforços e sinergias, uma vez que o espaço é uma dimensão essencial do sistema de construção do desenvolvimento (Fernandes e Chamusca, 2009), por essa razão, observa-se um crescente reconhecimento do papel que os núcleos históricos desempenham no desenvolvimento da cidade à escala regional, nacional e mesmo global.

Nesta nova sociedade, o desenvolvimento tornou-se um processo cada vez mais territorializado e dependente da ação e intervenção das variadas instâncias e agentes. É neste contexto que se opera uma revolução no campo do planejamento – acompanhando a emergência da sociedade do conhecimento e novos paradigmas e conceitos de gestão territorial – multiplicando-se as formas, os instrumentos e os procedimentos de planejar

---

<sup>6</sup> Termo utilizado por De La Mora (2012:102): “Podemos afirmar que a cidade, sendo uma realidade complexa, é uma *complex-cidade*” no livro Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos (2012).



---

e intervir no território, em associação a um conjunto de processos e conceitos aliados a objetivos de desenvolvimento, ordenamento do território, reconfiguração das relações escalares e ligação entre planejamento e governança.

Logo, parece claro que se está diante de novos desafios, a partir de uma forma reinventada de governar as áreas históricas, exigindo avanços nas práticas de gestão, bem como nas ferramentas implementadas, em que a governança surge como um novo processo de governar, uma nova condição do Estado de Direito, ou um novo método pelo qual uma sociedade é governada (RHODES, 1996, p. 652).

### **Conclusão**

No contexto atual de ampliação do patrimônio cultural, a governança representa, acima de tudo, uma transformação das representações e formas de pensar a gestão das áreas históricas, em especial no que diz respeito aos processos de tomada de decisão das políticas públicas, onde os indivíduos apresentam um desejo de traduzir os seus interesses em ações coletivas e se manifestam disponíveis para participar em processos coletivos e participados.

Porém, a individualização do espaço, isto é, da vida urbana e de como cada um utiliza a cidade, também causa muitas dificuldades à concepção e formulação dessas políticas, até porque, segundo Ascher (2010), devido à diversificação das necessidades de cada um (ou grupo) numa sociedade cada vez mais heterogênea, os serviços públicos tradicionalmente concebidos na base de uma mesma prestação para todos, tornam-se inadaptados. Entretanto, reconhece-se que, em muitas sociedades, as necessidades humanas básicas ainda não foram resolvidas, e esta é certamente terá de ser uma prioridade. Assim, o papel da governança está também em compreender as diversas necessidades desta nova sociedade em constante mudança, a partir das especificidades de cada local.

Sendo assim, a necessidade de promover políticas de patrimônio integrando as necessidades locais, poderá ser a contribuição mais importante do patrimônio para a sociedade que detém o seu legado (Varine, 2013). Cabe notar que uma mudança nas condições sociais, econômicas e ambientais de uma cidade, faz com que diversos atores tomem diferentes decisões, produzindo uma alteração das características da área urbana e, conseqüentemente, moldando as pessoas que nela vivem.



Neste contexto, fica claro que, nos dias atuais, o verdadeiro papel das instituições de patrimônio, bem como as de ensino que abordam o patrimônio histórico como um tema central, é fazer com que as políticas de patrimônio se insiram no debate da governança territorial, pois sem uma compreensão completa do poder da cultura no atendimento das necessidades sociais dos moradores de uma cidade e suas aspirações a uma melhor qualidade de vida, não haverá construção de futuros urbanos igualitários.

Hoje, mesmo com a ampliação da visão de políticas para o patrimônio, uma vez que órgãos relevantes, tais como a UNESCO, já tem trazido a discussão do termo da governança em áreas históricas, ainda o debate acadêmico sobre a passagem de uma ótica de governo a uma ótica de governança encontra-se pouco abordado, sendo o termo muitas vezes mal empregado, e tratado ainda como sinônimo de governo.

Conclui-se com a ideia geral de que apesar de avanços no discurso político e na formulação de novas políticas, no caso do Brasil, como exemplo de programas públicos e dos atuais documentos apresentados pela UNESCO, subsistem vários desencontros entre a teoria e a prática, de modo que traduzem a ideia de um contexto de governança excessivamente teorizada e insuficiente territorializada, assim, fica certo que as bases para um melhor entendimento desta nova forma de governar as cidades históricas está nas instituições de ensino e nas de patrimônio, sendo essas responsáveis por inserir tal tema como obrigatório nos debates atuais.

### **Referências Bibliográficas**

AMIN, A. & N. **Thrift. Globalization, Institutions and Regional Development in Europe.** Oxford University Press, 1994.

ANNAN, K. **Report of the Secretary-General on the work of the Organization.** Chapter II. ONU. 1998.

ASCHER, François. **Novos princípios do urbanismo seguido de novos compromissos urbanos um léxico.** Lisboa: Editora Livros Horizonte. 2º edição, 2010, p.174.

CARRIÓN, Fernando Mena. El Centro histórico como objeto de deseo. In: CARRIÓN; F. M; HANLEY, L (Org). **Regeneración y revitalización urbana em las Américas hacia um Estado estable.** Quito – Equador. Ripersgraf. 1ª ed, 2005, 35-58p.

CHAMUSCA, P. M. M. N. **Governança e regeneração urbana: entre a teoria e algumas práticas,** Tese (Doutorado em Geografia)- Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2012.



---

FERNANDES, J. A. R; CHAMUSCA, P. Governância, planejamento e estratégias de desenvolvimento territorial: Reflexões a propósito da teoria e da prática. **Inforgeo** v. 24, p. 27-43; 2009.

FERRÃO, João. Governança democrática metropolitana: como construir a "cidade dos cidadãos"? In: FERREIRA, A; RUA, J; MATTOS, R. C. de. (Org). **Desafios da Metropolização do Espaço**. Ed 1. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

FOX, Catherine; BRAKARZ, José; FANO, Alejandro Cruz. **Alianzas Tripartitas: reconocimiento del Tercer Sector**- cinco estudios de casos em la revitalización urbana de América latina. Washington: BID, 2005.

GRAHAM, J., B. Amos, et al. **Principles for Good Governance in the 21st Century**. Policy Brief 15, Institute on Governance, 2003.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São paulo: Annablume, 2005.

MINNERY, J. Stars and their Supporting Cast: State, Market and Community as Actors in Urban Governance. **Urban Policy and Research**. v. 25, n°3, p. 325 – 345, 2007.

RHODES, R. A. W. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, v. 44, n°4, p. 652-667, 1996.

ROSENAU, J. **Governance, order and change in world politics**. J. R. a. E.-O.-C. (eds), 1992.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. UNESCO, 1998.

UNESCO. Recomendação sobre a paisagem histórica urbana; 2011.

UNESCO. Gestão do Patrimônio Mundial Cultural. Manual de Referência do Patrimônio Mundial. Brasília , Iphan, 2016.

UZUN, N. **Urban governance in Istanbul**. Análise Social XLV(197): 14, 2010.

VARINE, Hugues. As raízes do futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local. Porto Alegre: Medianiz, 2013.256p.

VASCONCELLOS, Lélia; MELLO, Mária. Re: atrás de, depois de.... In: VARGAS, H. C; CASTILHO, A.L.H. (Org). **Intervenções em Centros Urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri. Manole, 2006. p. 55-69.



**REGIMES URBANOS E GOVERNANÇA METROPOLITANA**

(Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles).

Natal/RN, 29 a 31 de março de 2017

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

---