IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

POR UMA NOVA GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL URBANO: O CAPITAL SOCIAL E AS POLÍTICAS INTERSETORIAIS

SESSÃO TEMÁTICA: PATRIMÔNIO AMBIENTAL URBANO, URBANIDADE E CONSTRUÇÃO DE CIDADE

Cristina Seibert Schneider
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
cristinapatrimonium@terra.com.br

POR UMA NOVA GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO AMBIENTAL URBANO: O CAPITAL SOCIAL E AS POLÍTICAS INTERSETORIAIS

RESUMO

De um papel fiscalizador e regulador, o poder público se direciona para atender as expectativas ávidas do capital privado na busca de melhores negócios. Neste processo a identidade local e as edificações dos centros históricos se tornam produtos a serem explorados economicamente e exibidos para os turistas, o bem cultural é transformado em mercadoria, se sobrepondo as necessidades da coletividade produtora da mercadoria. Por outro lado, estudos recentes apontam para a importância das comunidades, dos grupos e das organizações que compõem a sociedade civil, como o eixo mais importante para a implementação e consolidação da cultura nas políticas e a incorporação do nível de governo mais próximo para a implementação de programas com impacto no desenvolvimento. No centro deste debate encontram-se o capital social ao incorporar conceitos de cooperação, confiança, etnicidade, identidade como elementos que constituem o tecido social gerando impactos positivos na reformulação das práticas de desenvolvimento. No entanto, o aparato governamental, segundo Inojosa (2001, p. 103) é "fatiado por conhecimentos", atua de forma "verticalizada", "piramidal", uma vez que os processos percorrem vários setores, mas as decisões são tomadas no topo da pirâmide e não na base (população) e também a avaliação dos resultados das políticas implementadas foca nos produtos oferecidos e não no resultado. Como resultado tem-se centros históricos esvaziados de significado social, processos de homogeneização da imagem da cidade, um apagamento da história local e a perda de sua memorabilidade, tratando a cidade como objeto estático e idealizado, reforçando a distância entre preservação e desenvolvimento. Visando alcançar resultados integrados, um efeito sinérgico no campo da organização pública e uma nova dinâmica para o aparato governamental, que a perspectiva das políticas intersetoriais e do capital social serão discutida neste artigo de forma a pensar o Patrimônio Ambiental Urbano e sua apropriação cidadã na construção do presente e do futuro das cidades e do planejamento urbano.

Palavras-chave: Patrimônio Ambiental Urbano. Capital Social. Políticas Intersetoriais.

PAPER TITLE

ABSTRACT

From a supervisory and regulative role, the government is directed to attend the avid expectations of the private capital looking for better business. In this process, the local identity and historical buildings become products to be economically explored and shown to tourists, the cultural property is transformed in a good, overlapping the need of a producer community. On the other hand, recent studies show the importance of communities, of the groups and organizations which form the society, as the most important route to the implementation and consolidation of culture in policies, and the incorporation of the government level which is nearer, to the implementation of programs with impact on development. In the center of this discussion it is found the social capital as it incorporates concepts of cooperation, confidence, ethnicity, identity as elements that form the social web generating positive impacts in the reformulation of the development practices. However, the government, according Inojosa (2001, p.103) is "sliced by knowledge", act in a "vertical" way," pyramidal", once the processes run across various sectors, but the decisions are taken on the top of the pyramid and not on the basis (population) and also the evaluation of the results of the implemented policies is focused on the products which are offered and not on the result. As a result there are historical centers empty of social meanings, homogenization process of the city image, a deletion of local history and the loss of its memorability, treating the city as a static and idealized object, reinforcing the distance between preservation and development. Aiming to achieve integrated results, a synergetic effect in the field of public organization and a new dynamic for the governmental structure, the inter-sector policies and the social capital will be discussed in this article, in order to think about Urban Environmental Property and its citizen appropriation in the construction of the present and the future of the cities and the urban planning.

Key-words: Urban Environmental Property. Social Capital. Inter-sector Policies.

1. INTRODUÇÃO

De uma visão de mundo e de desenvolvimento fortemente calcada na ideia de crescimento econômico, a sociedade atual presencia a cultura como um dos eixos fundamentais das políticas de desenvolvimento[1]. A cultura é cada vez mais reconhecida como uma dimensão transversal dos três pilares – econômico, social e ambiental – presentes em todas as formas de desenvolvimento. A diversidade cultural, longe de ser uma restrição potencial dos direitos humanos universalmente proclamados, é, pelo contrário, a melhor garantia do seu exercício efetivo, pois reforça a coesão social e encoraja a renovação de formas de governança verdadeiramente democráticas (UNESCO, 1998).

O documento Rio +20 destaca a cultura nas políticas internacionais de desenvolvimento e habilita o setor cultural a apoiar a sustentabilidade para que a cultura torne-se uma das chaves para o marco de desenvolvimento após 2015, alicerçada no turismo sustentável, nas indústrias culturais e criativas, bem como a revitalização urbana baseada em seu patrimônio, entendidas pela UNESCO como "subsetores econômicos que geram empregos verdes, estimulam o desenvolvimento local e incentivam a criatividade". Um ponto de destaque é o entendimento de que a cultura ocupa um papel importante no desenvolvimento respondendo aos desafios ecológicos com a valorização das práticas de gerenciamento ambiental dos autóctones e indígenas e a construção de alianças entre as nações na promoção da cultura de paz reforçando a coesão social.

Apesar dos enormes esforços das agências do sistema das Nações Unidas para inserir na agenda dos países a importância da cultura para o desenvolvimento, o que se produziu foram noções e interpretações contraditórias, conteúdo generalista, ambíguo e pouco concreto. Mas também a falta de compromisso dos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento, a falta de recursos e de ações diretas são fatores que dificultam o reconhecimento da dimensão cultural nas políticas de desenvolvimento.

Ao analisar-se a questão do patrimônio cultural e dos projetos de revitalização urbana empreendidos em todo o mundo, o que as pesquisas acadêmicas apontam é a forte presença do capital mundializado voltadas a processos de espetacularização das cidades desprezando o caráter estético e artístico, quanto a preservação da cultura popular, a arquitetura vernácula e demais manifestações culturais. De um papel fiscalizador e regulador, o poder público, tanto das grandes metrópoles quanto das pequenas cidades se direcionam para atender as expectativas ávidas do capital privado na busca de melhores negócios. Neste processo a identidade local e as edificações dos centros históricos se tornam produtos a serem

[1] "É imperativo integrar sistematicamente as especificidades culturais na concepção, na medida e na prática do desenvolvimento, já que isso garante o envolvimento de populações locais e o resultado satisfatório dos esforços para se atingir o desenvolvimento" (UNESCO, 2015).

explorados economicamente e exibidos para os turistas e o bem cultural é transformado em mercadoria, se sobrepondo as necessidades da coletividade produtora da mercadoria (BIDOU ZACHARIASEN, 2006 ; CASTRIOTA, 2009; JACQUES, 2005).

Por outro lado, estudos recentes apontam para a importância das comunidades, dos grupos e das organizações que compõem a sociedade civil como o eixo mais importante para a implementação e consolidação da cultura nas políticas de desenvolvimento e a incorporação do nível de governo mais próximo, ou seja, o municipal, para a implementação de programas com impacto no desenvolvimento (SEMPERE, 2012; ARIZPE, 1998). O empoderamento da população e a implantação de estratégias fundamentais e imprescindíveis para o desenvolvimento cultural se orienta à geração de capacidades individuais, coletivas e institucionais das sociedades ou comunidades. No centro deste debate encontram-se o capital social ao incorporar conceitos de cooperação, confiança, etnicidade, identidade, comunidade e amizade, como elementos que constituem o tecido social gerando impactos positivos na reformulação das práticas de desenvolvimento.

Além disso, a preservação do patrimônio edificado mantem a coesão dos grupos sociais, a autonomia cultural e a autodeterminação dos povos. A expansão das capacidades e das liberdades dos indivíduos, sendo as capacidades aumentadas pela política pública ou influenciadas pelo uso efetivo do capital social, são contribuições importantes na compreensão do indivíduo como parte de um compromisso social, como afirma Sen (2013).

No entanto, o aparato governamental, segundo Inojosa (2001, p. 103) é “fatiado por conhecimentos”, atua de forma “verticalizada”, “piramidal”, uma vez que os processos percorrem vários setores, mas as decisões são tomadas no topo da pirâmide e não na base (população) e também a avaliação dos resultados das políticas implementadas foca nos produtos oferecidos e não no resultado. Este processo ocorre quando se tem, por exemplo, um projeto de restauro de bem tombado que se transformou em centro cultural, tendo assim valores investidos e a obra realizada, portanto, um produto. O resultado será conhecido ao acompanhar o que aconteceu com aquela edificação: atende diferentes grupos sociais promovendo a universalização do acesso? Ou o centro cultural atende apenas a um determinado grupo social? O restauro teve algum impacto no desenvolvimento da região? As família que ocupavam o entorno da edificação permanecem no local ou venderam suas propriedades e migraram para o subúrbio da cidade? Normalmente este resultado não é acompanhado e se repetem os mesmos erros. O governo sabe que entrega a população determinados produtos, mas não sabe os resultados dessas provisões (INOJOSA, 2001, p. 105). Como resultado tem-se centros históricos esvaziados de significado social, processos de homogeneização da imagem da cidade, um apagamento da história local e a perda de sua memorabilidade, tratando a cidade como objeto estático e idealizado, reforçando a distância

entre preservação e desenvolvimento (CASTRIOTA, 2009).

Visando alcançar resultados integrados, um efeito sinérgico no campo da organização pública e uma nova dinâmica para o aparato governamental, que a perspectiva das políticas intersetoriais e do capital social serão discutida neste artigo de forma a pensar o Patrimônio Ambiental Urbano e sua apropriação cidadã na construção do presente e do futuro das cidades e do planejamento urbano.

2. NA ENCRUZILHADA DO DESENVOLVIMENTO A PROBLEMÁTICA DO PATRIMÔNIO

O tema da preservação do patrimônio cultural[2] ganhou espaço na atualidade e também reconhecimento como fator de desenvolvimento, ocupando papel central nas reflexões sobre cultura e nas abordagens que se fazem do presente e do futuro das cidades, bem como das questões de planejamento urbano. No entanto, as pesquisas acadêmicas apontam para um a grande distância entre as políticas de preservação e o desenvolvimento. Françoise Choay (2006, p. 243) trata da "inflação patrimonial" na contemporaneidade com a perda da "competência de edificar" gerando uma "síndrome patrimonial" de acúmulo de objetos das mais diferentes naturezas com a finalidade de preservação: "obras que propiciam saber e prazer, postas à disposição de todos; mas também produtos culturais fabricados, empacotados e distribuídos para serem consumidos" (p. 211).

Montaner e Muxí destacam a tematização das cidades como uma tendência geral de apagar a memória urbana com o objetivo de debilitar as redes sociais, uma vez que estas poderiam opor-se a projetos urbanos de relevância econômica, produzindo o que os autores denominam de "traumas urbanos" e uma memória urbana falsa (2011, p. 160).

O caso do Largo de Coimbra em Ouro Preto é apresentado por Castriota (2009) como um exemplo de homogeneização da imagem da cidade, de um apagamento da história local e da perda de sua memorabilidade. Localizado ao lado da Praça Tiradentes e ladeado pelo Palácio dos Governadores e a Casa da Câmara e Cadeia que representam o espaço oficial da cidade, o Largo do Coimbra representava a vida cotidiana, como o comércio de tropeiros e o convívio social. Com o tombamento pelo SPHAN (Superintendência Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) em 1938, inicia-se na década seguinte um processo de retirada do mercado localizado no Largo do Coimbra objetivando uma maior visibilidade ao monumento tombado,

[2] Concepção do patrimônio é aqui entendido como o conjunto dos bens culturais, referente às identidades coletivas. Desta maneira, múltiplas paisagens, arquiteturas, tradições, gastronomias, expressões de arte, documentos e sítios arqueológicos passaram a ser reconhecidos e valorizados pelas comunidades e organismos governamentais na esfera local, estadual, nacional ou internacional. Parte deste patrimônio é imaterial e outra parte onde se insere a arquitetura é formada pelos bens culturais materiais. No patrimônio material edificado reconhece-se os valores estilísticos e históricos, juntamente com a preocupação com o entorno, a ambiência e o significado. Abrange também a gestão do espaço como um todo (CHOAY, 2006; CASTRIOTA, 2009).

a Igreja de São Francisco, recém-restaurada. Para Castriota, neste momento o Estado assume a posição de “guardião local” do Patrimônio e o morador um opositor (2009, p. 146). Com a retirada do mercado no Largo do Coimbra o espaço de sociabilidade da cidade é substituído pelos valores estéticos e “a história local, a intrincada teia de relações sociais, econômicas e culturais, que compõe a fisionomia de um lugar e a vida de uma cidade, desaparece assim, para dar lugar a um símbolo nacional idealizado” (CASTRIOTA, 2009, p. 145). Para o autor, as políticas de preservação até hoje implantadas em Ouro Preto não favoreceram o surgimento de um novo modelo de desenvolvimento para a cidade, e no caso do turismo reforça a contradição entre uma “falsa tradição” a ser consumida e uma “tradição secreta local” ligada a forte tradição religiosa e popular local que se constituem como operações astuciosas e clandestinas, lógicas do cotidiano, burlas dos consumidores de tais políticas.

Ao analisar-se a história da preservação do patrimônio no Brasil observa-se a forte presença do poder público nas ações empreendidas que remontam ao século XIX e se estruturam em 1936 com a criação do SPHAN- Serviço do Patrimônio Histórico e Artísitico Nacional e a criação do Decreto Lei nº 25 de 30 de novembro de 1937, conhecido como Lei do Tombamento. Fruto de um estado burocraticamente centralizado visava a criação de uma história nacional por meio da preservação de monumentos históricos que dessem visibilidade à identidade brasileira. A direção executiva do SPHAN coube a Rodrigo de Melo Franco de Andrade que permaneceu até 1967. Este período é conhecido como a “Fase Heróica” pela falta de recursos, de estrutura e de pessoal técnico especializado. Os bens escolhidos para representar o passado em forma de memória recairia sobre os monumentos construídos em “pedra e cal”, expressão criada para designar a supervalorização que foi dada aos imóveis coloniais barrocos, privilegiando as construções religiosas, militares, grandes residências e palácios que remetem a um poder centralizador e oligárquico, como por exemplo Ouro Preto. Essa orientação predominou ao longo dos trinta anos de Rodrigo de Melo Franco de Andrade e manteve basicamente as mesmas diretrizes quando assume Renato Soeiro cuja administração vai de 1967 a 1979. A criação do Ministério da Cultura com o fim da Ditadura Militar em 1985 marca também um período de grande instabilidade advinda da frequente troca de ministros, praticamente um por ano, nos governos de José Sarney (1985-1993), Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). A carta constitucional de 1988 apresenta um conceito mais amplo de patrimônio cultural e enfatiza que a preservação pode existir independente do ato de tombamento. Outro ponto controverso foi a criação no governo Sarney da primeira lei de incentivos fiscais para financiar a cultura, sendo substituída pela Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991, mais conhecida como Rouanet. No âmbito federal, as políticas de preservação resumiram-se a leis de incentivo à cultura que somadas a falta de recursos, a

inaptidão do estado e a não participação da sociedade civil na gestão desses processos de preservação, relegaram ao poder privado a decisão de quais projetos seriam contemplados por meio das leis de incentivo à cultura. Reis (2007) reconhece os benefícios dos incentivos fiscais aproximando os setores público e privado, o mundo corporativo e o cultural, tendo sido responsável pela viabilização de um número crescente de projeto nos mais diversos setores culturais. Mas enfatiza que ao mesmo tempo, gerou enormes distorções, principalmente em relação ao financiamento público que não exige uma contrapartida privada[3] e a falta de visão de planejamento sobre a participação e os hábitos culturais corrobora para o desconhecimento do Estado sobre as necessidades culturais da população, comprometendo o alcance dos objetivos e avaliação dos resultados. A confusão entre processo e resultados, meios e fins resulta em falta de clareza em relação aos conceitos de mensuração de processos e mensuração de resultados, refletindo o quanto foi investido e não os resultados gerados com esse investimento, colocando em dúvida a eficiência da aplicação dos recursos. Enfim, os projetos contemplados com recursos acabam sendo os que melhor atendem as necessidades mercadológicas do setor privado e as estratégias de marketing das empresas[4]. As propostas e o gerenciamento de projetos de preservação do patrimônio da esfera federal para as municipais "passaram a investir em revitalizações urbanas, muitas vezes empreendimentos puramente comerciais, que visam a satisfazer interesses econômicos diversos ou, então, são simples ações midiáticas, para efeitos de marketing político eleitoral" e essas intervenções transformam o patrimônio em cenário, mantendo apenas as fachadas "sem grandes preocupações quanto ao valor histórico, artístico e cultural das edificações, para promover a instalação de novos restaurantes de luxo, bares ou centros ditos culturais." (JACQUES, 2008, p. 39).

Como tratar esta problemática? Partindo do conceito de Patrimônio Ambiental Urbano reconhece-se a cidade como um organismo vivo, dinâmico, resultado das forças que transformam e renovam o espaço. Nesta perspectiva, os bens imóveis naturais e construídos, adquirem significado cultural quando compreendido dentro de um processo social. Por isso, segundo Curtis, o Patrimônio Ambiental Urbano "não pode ser apreendido na sua integralidade se independizado da sociedade que o produziu", uma vez que, "a inconsistência de tal premissa tem permitido a idolatria do passado e conduzido a ideia de reproduzi-lo no autenticamente falso" (2003, p. 330).

[3] No caso da Lei de incentivo à Cultura do Estado do Rio Grande do Sul a contrapartida das empresas é de apenas 5%.

[4] Outras fontes sobre o tema: OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: lei de incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004. SARCOVAS, Yacoff. **O incentivo fiscal no Brasil**. In: Teoria e Debate. São Paulo, n. 62, p. 58-62, abr./maio 2005.

Para Choay (2006) questões como a preservação e a valorização dos tecidos degradados da cidade ou processo de gentrificação, expulsando a comunidade local e transformando-os em representações falseadas voltados ao turismo e ainda nas palavras da autora, uma "embalagem" (p. 226) que se dá ao patrimônio histórico urbano, precisam ser discutidas e avaliadas pela comunidade organizada nos conselhos, pelos atores sociais, em parceria com o setor público e privado. Assim, a participação, a experiência efetiva e a vivência dos espaços urbanos são estimuladas pela existência de redes sociais, de padrões de organização ou até mesmo organizações voluntárias da sociedade civil. Jacques propõe ainda que a alternativa para ao espetáculo urbano passa por uma apropriação popular e participativa do espaço público, para deixar de ser cenário urbano e se tornar palco urbano, "espaço de trocas, conflitos e encontros" (JACQUES, 2005, p. 19). Ou seja, o capital social estimula e promove para além dos recursos materiais, fatores mais subjetivos como confiança, cooperação e participação comunitária, importantes para alavancar o desenvolvimento. No centro do capital social encontramos elementos do campo da cultura que foram marginalizados pelo pensamento econômico convencional e que constituem o tecido social em que se alicerçam a política e a economia (ARIZPE, 1998).

4. UM NOVO FAZER: O CAPITAL SOCIAL E A INTERSETORIALIDADE

Entre os vários fatores que contribuem para o crescimento econômico e o desenvolvimento, o capital social tem sido apontado (IGLESIAS, 2000; SEN, 2000, STIGLITZ, 2000) como importante elemento. Diversas iniciativas de fomento através da criação de grupos, redes e valores comuns aos diversos setores da população como a confiança, o respeito as normas sociais e a cooperação resultam em um aumento do desenvolvimento econômico, do bem estar social e do desempenho governamental e o fortalecimento das instituições. Uphoff (2003) define capital social como uma ação coletiva que produz um fluxo de benefícios e classifica-o em estrutural (organizações sociais e estruturas como facilitadores da ação coletiva) e cognitivo (estado psicológico e emocionalidades como predisposição para a ação). Uma sociedade com alto estoque de capital social tem a vantagem de possuir cidadãos altamente participativos, interessados na eficiência das instituições de governo, autonomia para o seu próprio desenvolvimento e trabalham de forma coletiva em assuntos de interesse coletivo. Enquanto que o capital social estrutural facilita a ação coletiva o capital social cognitivo predispõe as pessoas para a ação. Para o autor, a forma estrutural se expressa no âmbito social interpessoal por meio de acordos entre os envolvidos, portanto mais objetiva do

ponto de vista formal. Já as formas cognitivas permanecem dentro da mente e se convertem em capital social quando são manifestadas por mais de uma pessoa. São subjetivas, pois existem no pensamento e nos vínculos emocionais entre as pessoas. A forma cognitiva do capital social constitui para Uphoff a sua essência enquanto as formas estruturais são os instrumentos ou a infraestrutura mediante a qual se expressa o capital social cognitivo (p. 125). Ressalta ainda que se o capital social cognitivo é abundante, espera-se que exista um capital estrutural que torne eficaz as normas e os valores do grupo social. Todavia, para que as formas estruturais funcionem é necessário que exista pelo menos certa quantidade de capital social cognitivo (UPHOFF, 2003, p. 127). Também são mais eficazes se resultarem de consensos entre os envolvidos ao invés de serem formuladas e impostas (p. 129).

E se uma comunidade não possui capital social para se desenvolver? Peter Evans afirmar que redes de engajamento cívico entre cidadãos podem ser promovidas por instituições públicas. Ressalta o papel do Estado na produção de capital social, não como regulador da interação social, mas como indutor e mobilizador do capital social, vinculando cidadãos e mobilizando as instituições. Destaca que a partir de uma sinergia entre o Estado e a sociedade civil, como um conjunto de relações que ultrapassa a divisão público-privado, o resultado é um aumento da eficácia governamental, fomentando um contexto virtuoso de mudança institucional. Segundo o autor, a sinergia fracassa não pela falta de capital social, mas quando as agências públicas não se engajam com a sociedade (EVANS, 1996).

Evans diz que o Estado pode ser problema e pode ser solução, depende de uma série de variáveis como, de um lado, uma burocracia coerente[5]; e de outro, as estratégias e estruturas sociais correspondentes às estruturas e estratégias do Estado, o que o autor define como sólidas estruturas burocráticas capazes de se inserir, sem perder a autonomia, em redes da sociedade, de modo a estabelecer uma relação de troca com os setores sociais. Nesta relação o Estado ganha com a parceria, a inventividade e a capacidade de execução e gerência do setor privado e esse ganha as garantias que o Estado pode fornecer, como assumir riscos de investimentos, capitalizar em momentos de descapitalização, macro orientações administrativas, entre outras. O desenvolvimento depende de governança, de estruturas administrativas e o processo de concepção e implementação da política relaciona-se diretamente com sua capacidade de ser executada, do envolvimento dos agentes e dos arranjos institucionais.

Enquanto a criação de leis e regulamentos é necessária para direcionar e limitar as ações da sociedade, como por exemplo o Estatuto das Cidades, é também fundamental que o conjunto

[5] Evans burocracia como a capacidade do Estado de tornar as decisões previsíveis, de recrutar profissionais meritocraticamente e estabelecer um plano de longo prazo, com benefícios relevantes, que mantenha estes profissionais vinculados a objetivos coletivos abrangentes e não desviarem-se à “orientação para a renda”, vulgo corrupção.

de valores, usos e costumes dessa sociedade balizem as ações dos atores na busca do desenvolvimento. São as instituições informais que conduzem a participação social e que geram uma força endógena de co-participação e co-responsabilidade no processo das políticas públicas. Portanto, espera-se que uma política pública alcance efetividade ao definir e alcançar os objetivos propostos e seja eficiente ao utilizar o menor recurso possível.

Ressalta-se ainda que o governo não é o único ator no processo de desenvolvimento e implantação de políticas públicas. Diversos atores participam ou deveriam se envolver neste processo como associações, organizações não governamentais, setor privado (empresas), instituições do setor público e privado constituem importantes agentes no ciclo das políticas públicas. A promoção de políticas públicas não é responsabilidade somente do governo e envolve diferentes atores na forma individualizada ou coletiva, numa perspectiva de ultrapassar a administração pública, do gerenciamento de sua estrutura administrativa para uma concepção de gestão de políticas públicas, voltada para a eficácia social do governo (HEIDEMANN, 2009). Para que isso ocorra é necessário um governo com capacidade de governança fortemente marcada pela horizontalidade de seus processos. E, nas últimas décadas observa-se um processo intenso de articulação entre sociedade civil, iniciativa privada e as diferentes instâncias governamentais, incentivando a cooperação social na busca de respostas integradas a diversos problemas como emprego, educação, cultura, moradia e transporte. Não adianta uma criança ter acesso a escola se não estiver bem alimentada, saudável, ter acesso a cultura e moradia, todos estes aspectos se não forem atendidos comprometem o seu aprendizado. A promoção da qualidade de vida, de fomento ao desenvolvimento está relacionada a esta visão mais holística da vida em sociedade.

No entanto, o aparato governamental, segundo Inojosa (2001, p. 103), é “fatiado por conhecimentos” e atua de forma “verticalizada”, “piramidal”, uma vez que os processos percorrem vários setores mas as decisões são tomadas no topo da pirâmide e não na base (população). Além desses fatores, a autora aponta ainda como problemática o “loteamento político-partidário e de grupos de interesse” que disputam cargos e “fatias” dos setores públicos. Esses fatores, que decorrem de escolhas político-ideológicas, fizeram com que a estrutura governamental, que deveria ser cooperativa, no sentido de melhorar a qualidade de vida das pessoas, seja de fato competitiva (INOJOSA, 2001, p. 104). A autora aponta ainda que o aparato governamental provém itens isolados para todos sem se perguntar a diferença que isso fará na vida das pessoas que possuem características socioeconômicas e culturais diferentes, portanto, possuem necessidades diversas. Ao mesmo tempo, a avaliação dos resultados das políticas implementadas foca nos produtos oferecidos (INOJOSA, 2001, p. 104).

Para Inojosa (2001) existe uma lógica desarticulada e segmentada do aparato governamental que não atende as necessidades e expectativas complexas das pessoas e dos grupos sociais. Visando alcançar resultados integrados e um efeito sinérgico no campo da organização pública, buscando uma nova dinâmica para o aparato governamental, que a perspectiva políticas intersetoriais ganham força. Mas o que são as políticas intersetoriais? Segundo Inojosa é a articulação de saberes e experiências de diferentes políticas setoriais no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento social com base territorial e populacional (2001, p. 105).

Para a Inojosa, a perspectiva de trabalho intersetorial é mais do que justapor projetos que continuam sendo formulados e realizados setorialmente. Duas coisas são fundamentais sobre a formulação, a implementação e a avaliação de políticas intersetoriais: a focalização, com base regional, em determinados segmentos da população e a preocupação com resultados e impactos, rompendo com a antiga concepção entre produto e resultado. Trazendo este referencial para o âmbito das políticas de preservação do patrimônio, o que se pode chamar de cisão entre produto e resultado? Este processo ocorre quando se tem, por exemplo, a revitalização de um conjunto de edificações de valor arquitetônico para instalação de novos equipamentos e serviços. Tem-se uma área que recebe um investimento financeiro significativo e esteticamente contribui para a imagem da cidade. Tem-se portanto um produto mensurável. No entanto, na maioria dos caso, como resultados temos a expulsão da população de baixa renda em decorrência da valorização dessa área e uma transformação radical na natureza do lugar, desvalorizando as atividades culturais e artesanais que já existiam anteriormente. Sabe-se que o fortalecimento e a mobilização de culturas tradicionais contribuem para a integração de populações marginalizadas melhorando a autoestima, a criatividade e contribuem para um ambiente de melhor qualidade de vida, ou seja, a permanência destas populações é fundamental para o tecido da cidade, mas não faz parte da avaliação dos resultados.

Para Bronzo (2010) a intersetorialidade consiste em uma “estratégia de gestão que se apresenta em diversos níveis da implementação e que se define pela busca de formas articuladas e coordenadas das políticas e setores governamentais” (p. 129). Assim, segundo a autora (BRONZO, 2010), para viabilizar ações e políticas integradas, focadas no desenvolvimento integral das pessoas em diversos âmbitos (educação, saúde e bem estar trabalho e renda, habitação, acesso à cultura, ao lazer, ao universo da cidadania) passam pela necessidade de se desenhar estratégias de intervenção capazes de abranger distintos setores das políticas públicas e que se relacionam à atuação conjunta de vários programas e iniciativas sociais: a intersetorialidade. Outra categoria de análise proposta por Bronzo (2010)

é a de território e comunidade, termos distintos, mas na análise da autora, inter-relacionados e que estabelecem conexões entre o campo estrutural e o individual (p. 130). Ao incorporar a dimensão territorial, “os chamados “efeitos de vizinhança” exemplificam este tipo de relação e explicam por que nem todas as áreas respondem de mesma forma às grandes mudanças que acontecem na sociedade como um todo” (BRONZO, 2010, p. 130). A concepção de infraestrutura social[6] que a autora empresta de Richardson e Mumford (2002, apud Bronzo, 2010, p. 131) concebe o território na dimensão de pessoas e lugares e incorporam os serviços e facilidades existentes como habitação, saúde, cultura e a organização social relacionada com a existência de regras e normas coletivamente partilhadas pelos grupos sociais. A abordagem das estruturas sociais integra, segundo Bronzo (2010), a noção de território articulado com a noção de redes (governamentais, locais e de serviços). A infraestrutura formal (serviços e instalações) combina-se com a organização social, (valores, normas, associativismo) para a produção de uma infraestrutura social “saudável”, pois, “a existência de redes sociais informais e as alterações na infraestrutura formal são condições necessárias para se processarem tais mudanças (BRONZO, 2010, p. 132). Aqui a dimensão do território ganha centralidade como critério de intervenção do poder público, via programas, serviços e instalações atuando como base para a reconstrução de redes sociais informais de controle e normas na perspectiva de fortalecimento da infraestrutura social.

Conforme Bronzo, formular e implementar políticas públicas que respondam a complexa sociedade contemporânea requer ações na perspectiva da intersetorialidade. A dimensão da territorialização surge a partir da necessidade de localizar os problemas de forma a atender as demandas de um determinado grupo social. E finalmente o reconhecimento de que existem fatores estruturais e relacionais que implicam em ações que levem em conta a dimensão da autonomia e do empoderamento como capacidade de escolha. (2010, p. 134).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Preservar o ambiente urbano é reconhecer a dinamicidade da cidade e de seu constante processo de renovação fruto de forças extrínsecas e intrínsecas. Mais do que transformar o espaço urbano em um museu, é preciso conciliar os binômios desenvolvimento/ preservação, áreas históricas/ novas, bens materiais/ imateriais e natureza/ cultura. Por outro lado, para que não se percam as qualidades culturais e de uso desta intricada teia que constitui a cidade,

[6] Bronzo cita Richardson e Mumford (2002) que analisaram exemplos de infraestrutura social saudável e de infraestrutura social em áreas degradadas. O estudo constatou que a diferença está na qualidade da organização social, na capacidade de a maioria fazer cumprir. Quando esta capacidade diminui aumentam os atos de vandalismo, crimes e comportamentos antissociais que combinados com a crescente perda da autoridade dos representantes do poder público leva ao enfraquecimento do controle social e para a má imagem da região, condenação de seus moradores a uma espiral negativa e uma falta de comprometimento de todos os aspectos da infraestrutura social: instalações, serviços e organização social. (apud BRONZO, 2010, p. 131).

é de responsabilidade da sociedade e dos governos acompanhar e orientar esta transformação.

Desta forma, a participação da população, a existência de redes sociais, de padrões de organização, modos de regulação praticados na sociedade e organizações voluntárias da sociedade civil ou formas de sociabilidade motivadas por emocionalidades cooperativas tornam-se importantes ferramentas para que não prevaleça os interesses econômicos acima das necessidades da sociedade produtora. Nas práticas de desenvolvimento implantadas nos mais diversos países, o conceito de capital social tem ocupado espaço crescente. Na academia, o conceito de capital social reduziu o espaço entre a perspectiva sociológica e econômica na busca de soluções para os problemas sociais contemporâneos. De acordo com Sen (2010, p. 310) a construção do desenvolvimento está relacionada com a liberdade das pessoas para decidir o que fazer para preservar ou permitir que desapareça, sendo importante a participação das pessoas para participar de discussões públicas sobre o assunto. Na opinião do autor, não existe a obrigação de conservar todo estilo de vida ultrapassado, mas por uma questão de justiça social, que todas as pessoas e não somente os privilegiados possam tomar parte destas decisões. Estas noções estão diretamente ligadas as capacidades elementares como ler e escrever, ter acesso a informação e ter oportunidade de participar livremente das decisões. É possível concluir assim, que a liberdade favorece o tecido social e a confiança para que os indivíduos atuem de forma comprometida com o futuro, potencializem ações e busquem soluções para o desenvolvimento. O patrimônio cultural atua desta forma, como elemento que concretiza as bases do desenvolvimento humano, pois engloba valores e significados sociais que definem a identidade das pessoas, dos grupos e das sociedades como expressou Choay (2006). Por outro lado, a concepção de Patrimônio Ambiental Urbano, a partir de uma visão mais holística e complexa da cidade, requer, na implementação de políticas urbanas, um governo que atue na perspectiva da intersetorialidade, a partir de uma visão integrada do cidadão na sua totalidade.

Assim, para a consolidação de uma nova governança, exige-se uma nova lógica e maior eficácia na gestão pública. Dois condicionantes são importantes neste processo: o capital social como capacidade individual e coletiva de transformar a vida das pessoas e das cidades e as políticas intersetoriais como estratégia de gestão. Busca-se assim, na dinâmica e nas normas sociais em que se inserem bens, práticas e saberes que conformam uma cultura para os sujeitos que a identificam, produzem e reelaboram, pensar a cidade na sua relação com a qualidade do meio ambiente urbano.[7].

[7] Este artigo é parte integrante do quadro conceitual do projeto de tese da autora. A perspectiva orientadora é examinar como se materializam no mundo empírico algumas das categorias identificadas visando contribuir para as discussões sobre desenvolvimento e políticas públicas de preservação, importante segmento na promoção de cidades mais humanas e com mais qualidade de vida.

BIBLIOGRAFIA

ARIZPE, L. La cultura como contexto del desarollo. Em: EMMERIJ. L. (org.) *El desarrollo econômico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: BID. 1998.

BRONZO, Carla. *Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza:* Experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e políticas públicas.* IPEA, n. 35, jul/dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/ 200/194>. Acessado em 22 de janeiro de 2016.

BIDOU ZACHARIASEN, Catherine (coord.). *De volta à cidade:* dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos. São Paulo: Bonablume, 2006.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Patrimônio cultural:* conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume, 2009.

CHOAY, Françoise. *A Alegoria do patrimônio*. 3 ed. São Paulo: Unesp, 2006.

CURTIS, J. N. B. *Patrimônio ambiental urbano: um conceito*. Seção Opinião119. Boletim SPHAN/PróMemória, 1980, p. 330. Disponível em : http://docvirt.no-ip.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bol_sphan&pagfis=472&pesq= Acessado em 14 de janeiro de 2015.

EVANS, Peter. 1996. *Government action, social capital and development:* reviewing the evidence on synergy. World Development, v. 24, n. 6, p. 1119-1132. Disponível em: http://www.chinaup.com:8080/international/case/case/ 1404.pdf>. Acessado em 30 de novembro de 2012.

HEIDEMANN, Francisco. *Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento.* In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento:* bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. Disponível em: <http://danielpinheiro.wikispaces.com/file/view/Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+e+Desenvolvimento+-+Cap +1.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

INOJOSA, Rose Marie. *Sinergia em políticas e serviços públicos:* desenvolvimento social com intersetorialidade. Cadernos FUNDAP, nº 22, 2001.

JACQUES, Paola B. *Errâncias urbanas:* A arte de andar pela cidade. In: Revista Arquitexto 7. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

JACQUES, Paola Berenstein. *Patrimônio cultural urbano:* espetáculo contemporâneo? Revista de Urbanismo e Arquitetura, América do Norte, 6, dez. 2008. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/ view/3229/2347>. Acessado em 24 de junho de 2014.

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

SEMPERE. Alfons Martinell. *As relações entre cultura e desenvolvimento no contexto atual.* 2012. Disponível em:<http://www.campuseuroamericano.org/pdf/pt/PO_Relaoes_Cultura_Desenvolvimento_A_Martinell.pdf>. Acessado em 31 de outubro de 2015.

SEN, Amartya. *A medição do desenvolvimento além dos indicadores econômicos.* 2013. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-medicao-do-desenvolvimento-alem-dos-indicadores-economicos>. Acessado em 31 de outubro de 2015.

UNESCO. *Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural 1988 – 1997.* 1988. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000852/08529 1sb .pdf>. Acessado em 12 de janeiro de 2016.

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

REIS, Ana Carla Fonseca. *Economia da cultura e desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Manole, 2007.