

As cidades de tempos lentos: patrimônio cultural, desenvolvimento e políticas públicas

Cristina Seibert Schneider¹²

Resumo: Este artigo aborda as políticas públicas de preservação do patrimônio cultural no âmbito das cidades pequenas, uma vez que, dos 5.570 municípios brasileiros, 68,67% possuem até 20 mil habitantes (IBGE, 2016). Nas cidades pequenas, existe uma intrincada teia social denominada capital social formada por redes de comunicação informais, mais flexíveis e ágeis, desburocratizando os processos de decisão e os contatos entre os agentes culturais na formulação e implantação de políticas públicas (ABRAMOVAY, 1999). Assim, dos 44 conjuntos urbanos tombados pelo IPHAN depois da Constituição de 1988, apenas três cidades pequenas implantaram políticas municipais de preservação (IBGE, 2014): São Félix (BA), Corumbá de Goiás (GO) e Antônio Prado (RS). Como esses pequenos municípios têm se organizado legal e administrativamente para a implantação de políticas de desenvolvimento urbano, uma vez que suas cidades possuem bens tombados pelo IPHAN? Será que se pode afirmar que há um movimento empreendedor das municipalidades nas cidades pequenas quando se trata de preservação? Constatou-se que esses conjuntos urbanos são resultado de combinações únicas de aspectos políticos, geográficos, econômicos e culturais que moldaram historicamente cada uma dessas sociedades e refletem a complexidade da realidade das pequenas cidades com grande diversidade de dinâmicas urbanas, contradições e desigualdades produzidas pela sociedade capitalista. Conclui-se que as políticas públicas de cultura identificadas nos três estudos de caso realçam o caráter vertical dos programas e projetos implantados que, somados à falta de arranjos institucionais, acabaram por gerar poucos impactos positivos no desenvolvimento local na área de preservação do patrimônio cultural.

Palavras-chave: Capital social. Cidades pequenas. Desenvolvimento. Patrimônio cultural. Política pública.

Abstract: *This article refers to public policies for preserving the cultural heritage of small cities, since of the 5,570 Brazilian municipalities, 68.67% have up to 20 thousand inhabitants (IBGE, 2016). Small cities, there is an intricate social web called social capital formed by information networks, more flexible and agile, de-bureaucratizing the decision processes and the changes between the cultural agents in the formulation and in the instances of public policies (ABRAMOVAY, 1999). Thus, of the 44 urban settlements registered by IPHAN in the 1988 Constitution, three small cities were established in health (IBGE, 2014): (São Félix, BA), Antônio Prado (RS) and Corumbá de Goiás. Is there already a legal and administrative government for the implementation of urban development policies, once their cities have goods registered by IPHAN? What is new to make an entrepreneur of municipalities in small towns when it comes to preservation? It was found that urban ensembles are induced by light combinations and unique political, geographic, economic and cultural leaders who have historically shaped societies and reflected the reality of small towns with a great diversity of urban dynamics, contradictions and disunited forms. capitalist. It concludes that, since the public policies of culture are in the three case studies, the nature of the programs and projects implemented, added to the lack of institutional arrangements, turns out to be a small investment in the area of preservation of cultural heritage.*

Keywords: *Cultural heritage. Public policy. Development. Small towns. Social capital.*

¹ Doutora em Planejamento Urbano (UFRGS). Professora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos/UNISINOS. seiberts@unisinos.br

1 Introdução

A década de 1990 é marcada por uma ampliação do conceito de patrimônio, entendido como o conjunto dos bens culturais referente às identidades coletivas. Dessa maneira, múltiplas paisagens, arquiteturas, tradições, gastronomias, expressões de arte, documentos e sítios arqueológicos passaram a ser reconhecidos e valorizados pelas comunidades e pelos organismos governamentais na esfera local, estadual, nacional ou internacional. Uma parte desse patrimônio é imaterial, e outra parte, em que se insere a arquitetura, é formada pelos bens culturais materiais. O patrimônio material edificado, abrange os valores estilísticos e históricos e, além disso, inclui o entorno, a ambiência e o significado. Abrange também a gestão do espaço como um todo (CHOAY, 2006; CASTRIOTA, 2009). Patrimônio não é apenas um conjunto de edificações que contam a história de um povo, mas compreende o conjunto da cidade, os espaços e práticas sociais, o cotidiano e os usos a partir das relações de identidade e de pertencimento (ARANTES, 2006). Essa concepção permeia as ações de tombamento de conjuntos históricos realizadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/ IPHAN a partir de 1988, pois em menos de 30 anos, tombou-se mais conjuntos urbanos em cidades pequenas do que em todo o período anterior.

A valorização de formas tradicionais de viver e produzir, os saberes, os costumes e as festividades, as línguas e as paisagens fazem parte de um movimento em que o patrimônio cultural, tanto o tangível quanto o intangível, gera empregos verdes, reforça a coesão social e incentiva a criatividade. Ressalta-se ainda que a preservação do patrimônio cultural colabora para a autonomia cultural e a autodeterminação dos povos. Esta expansão das capacidades e das liberdades dos indivíduos, sendo as capacidades aumentadas pela política pública ou influenciadas pelo uso efetivo do capital social, é uma contribuição importante na compreensão do indivíduo como parte de um compromisso social, como afirma Sen (2013). Ao mesmo tempo, a cultura ocupa um importante papel quando se trata do desenvolvimento, o qual não pode ser medido apenas por indicadores econômicos. Para o autor, há duas maneiras de olhar para o desenvolvimento no mundo contemporâneo: com opulência, profundamente influenciado pelo crescimento da economia sustentada no

produto nacional bruto per capita e, em uma segunda perspectiva, denominada “visão de desenvolvimento com liberdade efetiva”, como um processo que aumenta a liberdade dos envolvidos para perseguir quaisquer objetivos que valorizem, estando essa liberdade submetida ao critério de valores das pessoas envolvidas e sendo culturalmente condicionada. Na visão opulenta do desenvolvimento, o papel da cultura é puramente instrumental, como uma simples promotora do crescimento econômico.

O conceito de desenvolvimento proposto por Amartya Sen (2010, p. 54-57) pode ser entendido como um processo de expansão das liberdades desfrutadas pelas pessoas. Essas liberdades podem ser facilidades econômicas, liberdades políticas e oportunidades sociais como, por exemplo, acesso à cultura, segurança protetora e garantias de transparência. Essa última está diretamente relacionada ao papel da confiança no processo de desenvolvimento, conforme os autores que estudam o capital social pretendem estabelecer. A construção do desenvolvimento está relacionada com a liberdade das pessoas para decidir o que fazer a fim de preservar ou permitir que desapareça, sendo importante a participação das pessoas em discussões públicas sobre o assunto. Na opinião do autor, não existe a obrigação de conservar todo estilo de vida antigo, mas, por uma questão de justiça social, que todas as pessoas, e não somente os privilegiados, possam tomar parte dessas decisões. Essas noções estão diretamente ligadas às capacidades elementares, como ler e escrever, ter acesso à informação e ter oportunidade de participar livremente de 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 capital social aparece com mais frequência na pequena escala ao permitir redes de comunicação informais, mais flexíveis e ágeis, desburocratizando os processos de decisão e os contatos entre os agentes culturais na formulação e implantação de políticas públicas (ABRAMOVAY, 1999). Endlich também aponta que, na bibliografia sobre pequenas cidades, “é comum e mais forte a difusão da ideologia do trabalho, bem como o espírito comunitário e o consenso” (2009, p. 298).

A participação da população, a existência de redes sociais, de padrões de organização, de modos de regulação praticados na sociedade e de organizações voluntárias da sociedade civil são características de cidades de pequeno porte. Como o objetivo geral é

analisar os efeitos da ação de políticas públicas na preservação do patrimônio para o processo de desenvolvimento local, o estudo volta-se para o contexto das cidades pequenas. No âmbito brasileiro, também se constatou que há diferenças de capital social segundo o porte das cidades. Em cidades menores, até 15 mil habitantes, encontra-se a participação política mais intensa; no extremo oposto, estão as cidades maiores, a partir de 100 mil habitantes, em que a participação política é menor (WALTER et al, 2003). Como espaço social, as pequenas cidades podem ser o lugar de fortalecimento dos vínculos horizontais, de reforço da solidariedade social e do capital social ou o espaço de controle e domínio político de oligarquias conservadoras (PUTNAM, 1996). Ao mesmo tempo, segundo Castriota, este espaço de intersecção entre o Estado e a sociedade civil na implementação de políticas públicas urbanas encontra-se ainda pouco analisado (2009, p. 168).

Em outras palavras, 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 de organizações voluntárias da sociedade civil. Em seu artigo *Errâncias urbanas*, a arte de andar pela cidade, Jacques propõe que a alternativa para o espetáculo urbano passa por uma apropriação popular e participativa do espaço público a fim de 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, 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).

Ressalta-se ainda que as políticas de preservação do patrimônio cultural no âmbito internacional podem ser entendidas segundo dois grandes modelos: o anglo-saxão, com forte envolvimento da sociedade civil, e o francês, com forte presença do Estado. O modelo francês foi o que influenciou os países latino-americanos (MEIRA, 2004). No Brasil, o Estado tem um papel preponderante na salvaguarda do patrimônio, principalmente por meio do Superintendência do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/ SPHAN, hoje IPHAN. Criado em 1937, esse foi o órgão federal pioneiro nas práticas de preservação no Brasil e referência para as instituições e os técnicos que trabalham na área. Ao longo de sua atuação

institucional, foi responsável pelos tombamentos dos bens representativos da memória brasileira. Os bens escolhidos para representar o passado em forma de memória recairiam sobre os monumentos construídos em “pedra e cal”, expressão criada para designar a supervalorização que foi dada aos imóveis coloniais, especialmente exemplares do barroco, privilegiando as construções religiosas e militares, as grandes residências e os palácios, que remetem a um poder centralizador e oligárquico. Essa orientação predominou ao longo dos 30 anos de Rodrigo de Melo Franco de Andrade como presidente do SPHAN. As mesmas diretrizes foram mantidas quando assume como presidente Renato Soeiro, cuja administração vai de 1967 a 1979. Na busca de uma identidade nacional, Minas Gerais foi redescoberta e passou a ser objeto de políticas de preservação desde a década de 1930, sendo a primeira cidade classificada como monumento nacional e patrimônio da humanidade pela Unesco. Em seguida, as ações de reconhecimento do patrimônio histórico nacional estendem-se a Salvador, Olinda e Recife. Segundo Castriota (2009), Ouro Preto teve um sistemático apagamento da história local, um afastamento da população local do poder público e a consequente valorização do cenário barroco para consumo turístico, dissociando preservação e desenvolvimento. Recife também é analisada por Proença Leite e Peixoto (2008) como um exemplo de processo de patrimonialização de centros históricos tombados pelo IPHAN e que não são sustentáveis do ponto de vista social e econômico.

As ações do IPHAN, atreladas nessa primeira fase a uma concepção de patrimônio arquitetônico como o de monumento único, começam a se ampliar. No final do século XX, o próprio conceito de arquitetura, os estilos e edifícios protegidos expandem-se de forma considerável. O conceito de patrimônio cultural também se alarga para abarcar o patrimônio imaterial e os mais diferentes suportes de memória, como as edificações e o seu entorno, documentos, imagens, celebrações, etc. Antes de pensar na edificação como um monumento isolado, as ações do IPHAN começam a priorizar o contexto urbanístico, privilegiando o tombamento de conjuntos e ambiências urbanos em lugar de edificações isoladas. Até janeiro de 2017, são 87 conjuntos urbanos protegidos, sendo 67 tombados, três tombamentos provisórios, 14 rerratificações, um tombamento emergencial e dois anexados (desses dois, um tombado e um tombamento provisório). Nessas áreas, o IPHAN atua e investe recursos tanto de forma direta, com obras de qualificação, quanto de forma indireta,

por meio de parcerias com outras instituições municipais e estaduais, além de contar com o PAC Cidades Históricas e os Planos de Mobilidade e Acessibilidade Urbana e o Programa Monumenta (IPHAN, 2016). Assim, na medida em que o patrimônio cultural edificado foi incorporado às políticas de desenvolvimento, quer se verificar, e este é o problema de pesquisa: com competência comum entre a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios para a gestão do patrimônio cultural, nesses casos fomentada por um reconhecimento do IPHAN dos seus bens culturais de valor nacional, como esses pequenos municípios têm se organizado legal e administrativamente para a implantação de políticas de desenvolvimento urbano, uma vez que suas cidades possuem bens tombados pelo IPHAN? Será que pode-se afirmar que há um movimento empreendedor das municipalidades nas cidades pequenas quando se trata de preservação?

2 O circuito teórico metodológico

Entre os vários fatores que contribuem para o crescimento econômico e o desenvolvimento, o capital social tem sido apontado (IGLESIAS, 2000; SEN, 2010; STIGLITZ, 2000) como importante elemento para superar problemas sociais e econômicos extremos. Diversas iniciativas de fomento por meio da criação de grupos, redes e valores comuns aos diversos setores da população, como a confiança, o respeito às normas sociais e a cooperação (DURSTON, 2000), resultam em um aumento do desenvolvimento econômico, do bem-estar social e do desempenho governamental e no fortalecimento das instituições.

Putnam identificou que o acúmulo de capital social está diretamente relacionado com os referenciais históricos da comunidade, gerando um círculo virtuoso. O baixo capital social, por sua vez, gera um círculo vicioso, portanto nocivo à comunidade. Para o autor (1996), existem dois tipos ideais de associação: a horizontal, que reúne membros de igual status e poder, e a vertical, que aglutina sujeitos desiguais numa relação assimétrica de hierarquia e dependência. Sociedades que possuem um associativismo horizontal, fruto de confiança, normas e redes de solidariedade, produziram relações virtuosas, maior desempenho econômico, estabilidade política e maior bem-estar social de seus cidadãos. A

verticalidade produziria um associativismo dominado por desconfiança, isolamento e ausência de normas transparentes, o que impediria uma ação coletiva eficaz.

Já Uphoff (2003) define capital social como uma ação coletiva que produz um fluxo de benefícios e o classifica 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, com autonomia para o seu próprio desenvolvimento e que trabalham de forma coletiva em assuntos de interesse coletivo. Uphoff classifica o capital social em estrutural e cognitivo. O primeiro resulta de estruturas e organizações sociais e o segundo de emocionalidades. Enquanto 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, sendo, 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 (UPHOFF, 2003, p. 125).

Para Evans (1996) as redes de engajamento cívico entre cidadãos podem ser promovidas por instituições públicas. Para o autor, o Estado ocupa papel importante 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. Uma iniciativa governamental ou institucional pode estimular o sentimento de confiança e de participação cívica, gerando ou aumentando o capital social (EVANS, 1996).

Evans (1992) diz que o Estado pode ser problema e pode ser solução, depende de uma série de variáveis, como, de um lado, uma burocracia coerente 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. Nessa 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.

A solução, segundo Evans (1992), para o desenvolvimento de longo prazo e para a estabilidade está na relação entre os dois. Portanto, o Estado não é um problema ao mercado, ao contrário esse depende daquele; a sociedade não é um problema para a ação do Estado, ao contrário esse depende daquela. A saída não estaria no enfraquecimento do Estado, mas em seu fortalecimento enquanto estrutura, desde que fluindo pela sociedade, com uma burocracia compreensível e capaz de garantir o “isolamento weberiano” sobre pressões clientelistas e privadas, de mercado, que podem ser exercidas por meio das tais redes. Para o autor, o poder reside na sociedade e na sua capacidade associativa.

O que está em questão é a construção de uma organização auto dirigida que possa gerar incentivos suficientes a induzir seus membros individuais a adotar metas coletivas e assimilar suficiente informação que lhes permita escolher metas dignas de perseguir. Capacidade implica organizações capazes de ação coletiva sustentável e não apenas liberdade para aqueles que tomam decisões seguirem a lógica objetiva da situação econômica. (EVANS, 1996)

Na visão neoinstitucionalista de Evans (1996), a ausência de associações horizontais na grande maioria dos países em desenvolvimento é resultado de ações políticas de regimes autoritários. Estudos realizados por Jonathan Fox, no México, na década de 1990, levantaram uma vasta presença de associações horizontais que se encontram reprimidas por instituições públicas coercitivas e corruptas (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 71).

Considerando que o capital social estimula e promove, além dos recursos materiais, fatores mais subjetivos, como confiança, cooperação e participação comunitária,

importantes para alavancar o desenvolvimento; que uma iniciativa governamental ou institucional pode estimular o sentimento de confiança e de participação cívica, gerando ou aumentando o capital social; que o IPHAN sempre desempenhou um papel de referência para os órgãos de preservação e para os técnicos; que os municípios alcançaram maior autonomia para tratar das questões de preservação com a Constituição de 1988, parte-se do pressuposto de que existam ligações qualitativas entre o capital social e o desenvolvimento e que esse é resultado de políticas públicas de preservação que promovem a coesão dos grupos, colaboram na reconstrução da identidade coletiva e fomentam o capital social.

Partindo destes parâmetros, adotou-se a perspectiva de estudos de caso múltiplos (YIN, 2001) por possibilitar conclusões analíticas mais contundentes, o que se adequa melhor aos propósitos deste artigo, buscando a não generalização dos resultados, mas sim a compreensão e interpretação mais profundas dos fatos e fenômenos. Foram analisadas uma ampla variedade de evidências como documentos (políticas públicas implementadas, legislação, programas, etc.), entrevistas³ (não diretas com perguntas relacionadas às organizações formais que tiveram papel ativo nas políticas de preservação) e observações in loco, visando compreender de forma abrangente os principais atores e seus discursos no âmbito local, os quais acabam determinando as ações implementadas na área de patrimônio cultural. Os resultados coletados foram confrontados com pesquisas já realizadas no âmbito acadêmico que contribuem com a análise sobre o patrimônio cultural nas cidades estudadas. Assim, as entrevistas, os documentos e as observações in loco permitem a triangulação sustentada por mais de uma fonte de evidência.

Assim, dos 44 conjuntos urbanos tombados pelo IPHAN depois da Constituição de 1988, nove cidades são consideradas pequenas: na região Nordeste, Igatú (Andaraí/BA), São Félix (BA); na região Norte, Vila Serra do Navio (AP); na região Centro-Oeste, Corumbá de

³ Foram aplicadas entrevistas ao órgão municipal de cultura, às associações de preservação e ao escritório técnico do IPHAN. A realização de entrevistas não diretas ao IPHAN e ao poder público municipal deve-se à constatação de Evans (1996) de que essas são instituições públicas e, portanto, podem fomentar redes de engajamento cívico entre cidadãos, ocupando um papel relevante do Estado na produção de capital social, não como regulador da interação social, mas como indutor e mobilizador do capital social, vinculando cidadãos e mobilizando as instituições. Os conselhos municipais de cultura não foram entrevistados pois, embora exista legislação de criação, não estão ativos.

Goiás (GO); na região Sul, Antonina (PR), Vila de Santo Amaro do Sul (General Câmara/RS), Santa Tereza (RS), Antônio Prado (RS); na região Sudeste, São Luiz do Paraitinga (SP). Como o objetivo geral deste artigo é analisar os efeitos da ação de políticas públicas na preservação do patrimônio para o processo de desenvolvimento nas pequenas cidades, selecionaram-se as cidades de São Félix, Corumbá de Goiás e Antônio Prado como casos a serem estudados. Essas cidades foram escolhidas por terem implantado uma política municipal de cultura com a preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural como principal objetivo e por possuírem lei municipal de proteção ao patrimônio cultural e instâncias participativas, como conselho municipal de cultura, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Suplemento de Cultura (IBGE, 2014). A valorização do potencial das pequenas cidades pelo IPHAN tem relação com as iniciativas de valorização do patrimônio cultural, justamente porque, nessas cidades, os conjuntos arquitetônicos permanecerem devido à estagnação econômica e ao ritmo de crescimento demográfico mais lento. Segundo Sposito (2009), as iniciativas de valorização do patrimônio histórico decorrem de os ritmos de crescimento demográfico, o desenvolvimento econômico ou as mudanças nos papéis urbanos nas cidades pequenas serem menores. No entanto, investimentos na imagem dessas cidades ganham conotações decisivas na forte competição entre as cidades, colocando no mapa territórios até então esquecidos ou que ficaram à margem do desenvolvimento (ENDLICH, 2009, p. 13).

Imagem 1- Mapa das cidades



Fonte: A autora (2018).

São Félix (BA), Corumbá de Goiás (GO) e Antônio Prado⁴ (RS) possuem históricos de ocupação do território diferentes, grande diversidade de dinâmicas urbanas, contradições e desigualdades produzidas pela sociedade capitalista. A cidade de Antônio Prado, no Rio Grande do Sul, com 13.306 habitantes (IBGE, 2017), foi inscrita no Livro Tombo Histórico em 1990, tendo sido a Casa da Neni tombada ainda em 1983. O conjunto urbano é formado por 48 edificações, na sua maioria em madeira, que remetem à cultura da imigração italiana no sul do Brasil, que iniciou a ocupação desse território a partir de 1875. A cidade de São Félix, na Bahia, com 15.272 habitantes (IBGE, 2017), foi tombada em 2010 como conjunto urbano e paisagístico e, dentre as três cidades, possui um histórico de ocupação mais antigo, que remonta aos primórdios da colonização do Brasil. Terra de Castro Alves, São Félix se inseriu

⁴ Os bens em Antônio Prado estão tombados individualmente, embora façam parte de um centro/sítio histórico.

na história econômica do Brasil com a exploração da madeira, depois com a produção da cana-de-açúcar e, no século XVIII, como um importante terminal terrestre e fluvial, culminando, no século XIX, com a exportação de fumo. Já a cidade de Corumbá de Goiás, em Goiás, está localizada numa das regiões mais ricas em hidrografia do Estado e constitui o menor contingente populacional dessas três cidades, com apenas 11.024 habitantes (IBGE, 2017). Explorada pelos Bandeirantes a partir de 1731, vai se constituir num importante entreposto comercial da Província de Goiás em função da exploração aurífera fluvial. Foi tombada em 2004 como conjunto urbano, que é constituído pela Igreja Matriz de Nossa Senhora da Penha de França e pelos bens edificados que a envolvem. Esse breve quadro histórico combina-se com diferentes atores, escalas e o capital social, gerando políticas públicas de preservação com melhores ou piores resultados.

Imagem 2 - Antônio Prado (RS), Corumbá de Goiás (GO) e São Félix (BA)



Fonte: A autora (2017).

Um olhar atento para o conjunto das três cidades aqui pesquisadas atesta que não é possível resumir a análise de suas dinâmicas em um ou outro elemento. O mesmo se aplica ao conceito de cidade já discutido por Marcelo Lopes de Souza (2003, p. 30-31): “Uma cidade média em uma região pobre, como o Nordeste brasileiro, tenderá a não apresentar comércio e serviços tão diversificados e sofisticados quanto uma cidade de mesmo porte em uma região mais próspera”. Ou seja, a concentração de capitais, a dinâmica econômica, a oferta de serviços, entre outros fatores, compõem o conjunto das diferenças (MAIA, 2009). Algumas pistas colhidas por meio da visita in loco, das entrevistas, das observações e de ampla pesquisa documental auxiliaram na compreensão e proposição de explicações às problemáticas em torno do patrimônio cultural.

Adota-se a nomenclatura cidade pequena para as localidades a serem pesquisadas, reconhecendo a diversidade de realidades e a forte imbricação de uma vida rural na vida urbana nesses contextos. Tal imbricação não se pode desvendar a partir unicamente da análise das atividades econômicas, mas principalmente do conhecimento dos [...] costumes, dos hábitos, da vida cotidiana dos seus habitantes e ainda do tempo que rege essas localidades (MAIA, 2009, s/p).

Para Maia, elementos como luz elétrica, televisão, utensílios de plástico, bem como a cultura de massa expressa nos modos de vestir, na música e na dança atravessam as cidades e chegam também ao campo, uma vez que a “vida urbana chega ao campo, e também às localidades pequenas de pouca expressão urbana, todos esses espaços integram a sociedade do consumo”. (MAIA, 2009, s/p). Nessa mesma direção, segundo Bacelar, o que deve estar em debate “não é se um determinado agrupamento de casas, edifícios, ruas e avenidas é ou não é cidade, mas sim se este local é urbano, ou melhor, se este local está inserido no modo de vida urbano”. Bacelar cita como exemplos o “acesso a serviços, à mídia, ao consumismo inerentes a sociedades urbanas”, ou seja, se estão inseridas “nos padrões da globalização mundial e do modo de vida urbano que se apresenta no planeta Terra a partir da década de 1950 e, mais fortemente, a partir da década final do século XX” (2009, s/p).

Partindo desses pressupostos, entende-se que as cidades pequenas, que juntas somam quase 70% das cidades brasileiras, inserem-se num processo global de produção, constituindo-se em “semicolônias das metrópoles e das megalópoles” e, ao mesmo tempo,

apresentando “particularidades e singularidades bastante diversas desse movimento dominante e homogeneizador” (MAIA, 2009, s/p). Sugere-se uma aproximação maior com essas localidades para entender a intrincada teia social que se estabelece nessas realidades tão particulares que Maia (2009) denomina “cidades de tempos lentos”.

Evidencia-se também que a confiança e a cooperação com as organizações e redes sociais são elementos importantes para o desenvolvimento e a implantação de políticas públicas de preservação. Ou seja, a influência da sociedade civil e a forma como os atores sociais resolvem seus conflitos é também destacada pelos pesquisadores do desenvolvimento endógeno, uma vez que o processo de concepção e implementação da política relaciona-se diretamente com a capacidade de essa política ser executada, com o envolvimento dos atores e com os arranjos institucionais. Pensar formas de atuação do poder público municipal e novas formas de atuação dos demais agentes que participam da produção do espaço urbano num contexto de capital mundializado (ALVIM; CASTRO, 2010, p. 5) é o grande desafio que se apresenta para a sociedade contemporânea. Nesse cenário, o Estado ocupa um papel importante quando se trata de políticas de preservação do patrimônio cultural. No novo padrão de gestão advindo da Constituição de 1988 e do Estatuto das Cidades, os planejadores urbanos, arqueólogos, antropólogos, historiadores, economistas, arquitetos e gestores públicos são os profissionais envolvidos neste processo de pensar a cidade, de regulamentar seus territórios, criando áreas de interesse especial com base em estudos aprofundados de suas realidades e gerindo-as de forma a atingir os objetivos por meio de novos instrumentos urbanísticos e operações urbanas, tendo como atores principais a sociedade civil e a iniciativa privada por meio de parcerias.

3 O patrimônio cultural nas cidades de tempos lentos: reflexões sobre a postura da municipalidade

Das cidades pesquisadas, São Félix está localizada na mais antiga rede urbana do Brasil. A região conhecida como Recôncavo Baiano foi um grande centro da economia colonial com a produção de cana-de-açúcar e fumo no Brasil Império. No entanto, ao longo do século XX, sofreu um forte processo de decadência econômica e estagnação. Ao longo das últimas décadas, investimentos, como o Monumenta, PAC Cidades Históricas, instalação

da UFRB (Universidade Federal do Recôncavo Baiano) e o turismo, principalmente na cidade vizinha de Cachoeira (tombada pelo IPHAN como Monumento Nacional em 1971), não têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida de sua população. Constata-se um grande processo de exclusão social e econômica que se reflete na vida cotidiana caótica da cidade, com graves problemas de planejamento urbano. São Félix não possui as qualidades de uma cidade pequena. Seu ritmo é o de uma periferia de cidade grande, embora sua população seja de apenas 15.310 habitantes (IBGE, 2017).

A exclusão dessa população dos processos de construção de políticas públicas evidencia-se na aprovação do Sistema Municipal de Cultura (São Félix, 2017), produzido sem instância participativa ou mesmo divulgação do seu conteúdo. Esse fato, somado ao desconhecimento do poder público de São Félix sobre legislações como Plano Diretor, Lei de Tombamento e até mesmo ferramentas como o inventário do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural da Bahia/ IPAC, demonstra a ineficiência do órgão municipal, a verticalidade dos processos e a fragilidade na elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas.

Ao avaliar os impactos das políticas públicas de preservação para o desenvolvimento, verifica-se que o IPHAN em São Félix constitui o órgão com maior atuação na área de preservação, agindo principalmente na fiscalização e no processo de implantação do programa federal Casas do Patrimônio. São extremamente tênues as relações estabelecidas entre o poder público local, a UFRB e o IPAC, que possui bens registrados na cidade de natureza imaterial. Não existem projetos em comum envolvendo essas instituições nem mecanismos de participação em conselhos. Um avanço em 2017 é que, pela primeira vez, ocorreu um diálogo entre o ente municipal e o IPHAN com vistas a elaborar ações de educação patrimonial.

O conjunto urbanístico e paisagístico da cidade de São Félix foi inscrito no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico Nacional em 2010. Portanto, das cidades pesquisadas neste artigo, é o tombamento mais recente e o único que reconhece o valor enquanto paisagem. A cidade distribui-se linearmente numa pequena faixa de terra entre o rio Paraguaçu e a encosta, e pode ser visualizada praticamente como um todo quando observada a partir da outra margem do rio, da cidade de Cachoeira, com a qual apresenta

uma relação compatível entre a ocupação urbana e a geografia da região e mantém uma interação histórica, urbanística e paisagística. A maioria das edificações está em estado bastante precário, como a Estação Ferroviária, a Ponte D. Pedro II, o Mercado Público, a Prefeitura Municipal, vários sobrados e casas de particulares. Desse conjunto, estão em bom estado as igrejas, por serem conservadas com recursos da Mitra, o Centro Cultural Danneman, propriedade da empresa de charutos, e a orla do rio Paraguaçu, que foi revitalizada com recursos do Monumenta em 2009.

Em meio a tantas debilidades constatadas, principalmente no que se refere às questões de governança, São Félix possui um rico patrimônio imaterial relacionado com as práticas sociais como os terreiros de candomblé. A relevância dessa manifestação cultural levou o IPAC a registrar esses bens culturais como Patrimônio Imaterial Baiano em 2014, por, entre outros critérios, sua densidade e continuidade histórica, representatividade do terreiro no contexto em que está inserido, inserção política do terreiro na comunidade e vinculação entre a história dos seus fundadores e a vida da cidade. Os terreiros constituem espaços de práticas coletivas com fortes lições de solidariedade entre seus participantes.

A mesma riqueza no que diz respeito às manifestações culturais se observou em Corumbá de Goiás com as Cavalhadas e demais festividades. Das cidades pesquisadas, Corumbá é a que possui o menor número de habitantes, apenas 11.080 (IBGE, 2017). Sua população tem um forte sentimento de pertencimento ao lugar, e a Associação de Cultura e Defesa do Patrimônio Histórico de Corumbá de Goiás/ ACDPH é representativa dos anseios de preservação que remontam à década de 1980 quando a população se organiza enquanto associação e pressionaram para a criação de um conselho municipal de patrimônio já em 1986 a fim de evitar a derrubada de seu patrimônio material, inclusive instruindo o processo de tombamento municipal ocorrido em 2003 e o de tombamento federal em 2004. Desde então, as principais ações e projetos são da ACDPH que hoje conta com 58 associados e lideranças reconhecidas pelos associados por sua capacidade de articulação com os entes federados, proprietários e a comunidade em geral. Sem recursos próprios, elabora projetos para captação em leis estaduais de incentivo à cultura e encontrou soluções criativas, como a publicação do livro *Alma, estação outono* que terá a renda revertida para o Museu de Arte Sacra. Por ser reconhecida pela população pelos trabalhos desenvolvidos, possui fácil

circulação no poder público local, no IPHAN e com os proprietários das edificações tombadas.

Em relação ao poder público municipal, um diferencial é a existência, no currículo escolar das séries iniciais do Ensino Fundamental, da disciplina de Educação Patrimonial, desde 2014, e o desenvolvimento, junto ao IPHAN, do projeto *Portas e janelas estão se abrindo* (2010, 2014 e 2015), que não teve continuidade por falta de recursos federais. Em termos de legislação e instrumentos urbanísticos, todo o conjunto de leis está desatualizado, como o Plano Diretor de 2004, o Conselho Municipal de Cultura de 1999 e o de Patrimônio de 1986. Além disso, inexistem instâncias de gestão participativas. A ACDPH tem tido o papel de pressionar o poder público local, embora resultados de ações concretas desse ainda não sejam visíveis, e de informar e fiscalizar as intervenções dos proprietários, cientes das dificuldades de conservação deste casario com muitas edificações datadas do século XIX. O que aparece no depoimento a seguir resume este sentimento de impotência do Diretor de Culturas Populares da ACDPH: “A política pública que existe é mais uma normatização do IPHAN e a ação da associação [...] nós enquanto associação estamos sozinhos” (entrevista em 27/05/2017).

Embora se observe uma associação bastante ativa e uma maior articulação entre os principais órgãos de preservação, como o IPHAN e a prefeitura municipal, os desafios para o centro histórico são enormes. As edificações encontram-se bem conservadas, mas o conjunto está isolado do restante da cidade não só em função do tratamento dado pelos órgãos públicos, mas porque grande parte de seus casarios de origem luso-brasileira está fechada. A proibição da realização das festividades do centro histórico pelo Ministério Público também reforça essa diferenciação. A população local, que tinha como palco de suas práticas coletivas os antigos casarios que cercam a Igreja Nossa Senhora da Penha, aumenta ainda mais sua desvinculação com o lugar, que somada à idealização do turismo realizado na cidade próxima de Pirenópolis reforça o perigo de transformar a cidade de Corumbá de Goiás em cenário ou centro histórico esvaziado de significado social.

Antônio Prado, por sua vez, possui o conjunto urbano tombado mais dinâmico das cidades pesquisadas. Por suas características de colonização relacionadas à cultura da imigração italiana no sul do Brasil, o térreo das edificações em madeira tinha função

comercial, o que se mantém até os dias atuais. Assim como Corumbá de Goiás, a cidade de Antônio Prado conserva o ritmo lento das cidades pequenas: as pessoas reconhecem e cumprimentam os visitantes, e o cotidiano é marcado por um ritmo de vida mais lento. O associativismo também é um elemento cultural local, e o Círculo Ítalo-brasileiro Antônio Prado/ CIBRAP tem desenvolvido este papel na área de preservação com atuação desde a década de 1980. Apesar da resistência dos proprietários ao tombamento em 1990, a articulação da universidade, do poder público local, dos empresários, dos intelectuais, do CIBRAP e do IPHAN vai desenvolver uma série de ações para reverter esse quadro. Os projetos, os conselhos e as legislações implantadas ao longo dos anos, após o tombamento em 1990, resultaram em uma mudança nesse entendimento inicial. Nos últimos anos, percebe-se um arrefecimento nas ações do poder público local nas ações de preservação, principalmente no esvaziamento dos conselhos municipais, fenômeno que ocorreu também em Corumbá de Goiás. Mas a construção do Sistema Municipal de Cultura com participação dos segmentos culturais locais retoma esta instância participativa e instrumentos de gestão urbana que podem alavancar o município em termos de política pública de cultura. Infelizmente, as mudanças no poder público municipal com a posse da nova administração municipal em 2017 requerem um maior tempo para implantação e análise dos resultados.

Os elementos analisados conformam um quadro bastante complexo sem respostas fáceis e definitivas. Os instrumentos urbanísticos, como o Plano Diretor, as políticas públicas de cultura, as manifestações culturais locais, as características socioeconômicas e a ação ou inação dos entes federados, produziram resultados melhores e piores quando analisados os estudos de caso envolvendo o patrimônio nacional em cidades pequenas.

Em relação à geração e/ou ampliação de capital social, constatou-se que, numa trajetória histórica, Antônio Prado, por meio do IPHAN, é a cidade que mais fomentou redes de engajamento cívico entre cidadãos, utilizando o estoque de capital social que já existia. O IPHAN ocupou um papel relevante ao longo dos anos no fomento ao capital social, não como regulador da interação social, mas como indutor e mobilizador do capital social, vinculando cidadãos e mobilizando as instituições. Com certeza, a forte sociabilidade, elemento cultural relacionado à cultura da imigração italiana no sul do Brasil, colaborou nessa construção. Este capital social cognitivo é abundante em Antônio Prado, e a existência de um capital

estrutural na forma de associações tornou mais eficaz as normas e os valores do grupo social, pressuposto esse já elencado por Uphoff (2003, p. 127). A presença de outros atores endógenos organizados em forma de associações, como a Câmara de Dirigentes Lojistas de Antônio Prado e a Câmara de Indústria, Comércio, Serviços e Agropecuária de Antônio Prado - CIC/CDL e a CIBRAP, tem na preservação do patrimônio local o reforço aos ideais de trabalho apregoados pelos empresários desde a década de 1980, no fomento ao turismo e na valorização da identidade local. O poder público local ficou à margem desse processo ao longo dos anos devido a não implantação de políticas importantes, como o Fundo Municipal de Cultura e o Plano Diretor, que não foi regimentado. O resultado foi um esvaziamento do Conselho Municipal de Cultura e do Conselho do Patrimônio Histórico e Cultural de 1983. Mesmo possuindo legislação para tombamento municipal, não realizou tombamentos e foi pela resistência da comunidade local que o mosaico da casa paroquial da Paróquia Bom Pastor não foi derrubado. Cientes do papel a ser desempenhado pelo poder público, a elaboração do Sistema Municipal de Cultura em 2016 representa um importante passo do poder público local na consolidação de instâncias participativas e instrumentos de gestão, pois, conforme Evans (1996), 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.

O capital social na sua forma estrutural é mais estável e visível, pois pode ser visto por meio da constituição de associações de preservação. Em Corumbá de Goiás, a ACDPH possui 58 membros atuantes e com reuniões periódicas, ocupando um papel relevante na comunidade, tendo desenvolvido inúmeras ações coletivas e atuando como um importante instrumento nas questões de preservação da cultura local, tanto material quanto imaterial. Por ser representativa de diferentes segmentos da comunidade, mas também formada por redes familiares e de parentesco entre pessoas com clara afinidade, a associação possui fortes laços de confiança entre seus membros, além de ter grande respaldo junto ao poder público local e ao IPHAN. Em Antônio Prado, a CIBRAP também tem forte atuação, mas não tem a mesma capacidade de atuação junto aos órgãos do poder público e ao IPHAN. Dito em outras palavras, a associação produziu, ao longo destes mais de 30 anos, um riquíssimo material de

educação patrimonial, mas não consolidou arranjos institucionais com redes capazes de potencializar suas ações de forma que não fossem tão pontuais. Em ambos os municípios, as principais ações de educação patrimonial ocorreram por meio dessas associações.

Tanto em Corumbá quanto em Antônio Prado existe, sim, predisposição das pessoas para a ação, resultado do estoque de capital social existente, como o associativismo entre os descendentes de italianos no sul do Brasil e a família extensa nos povos cerradeiros. Destaca-se que não era objetivo deste artigo analisar o capital social informal, mas constatou-se sua presença marcante nas relações sociais, como confiança e cooperação, principalmente na ACDPH e na CIBRAP. Essa última, apesar de estar muito focada no trabalho promovido por uma forte liderança, encontra respaldo nos demais membros da associação que concordam com a implantação e continuidade dos projetos na área de preservação. Partindo do pressuposto de que o capital social é uma ação coletiva que produz benefícios, ou seja, que promove desenvolvimento, entende-se que esse ativo gerou um fluxo de benefícios que foram se consolidando ao longo dos anos e que, no caso da ACDPH e da CIBRAP, estão em atividade ininterrupta há mais de 30 anos, tendo seu papel reconhecido pela comunidade local. Nessas entidades, o que se observa é a existência de funções básicas, como tomada de decisões, mobilização e gestão de recursos, comunicação e coordenação e solução de conflitos. Para Uphoff (2003, p. 128, 129), o capital social pode aumentar quando se estimulam essas quatro funções básicas de toda organização social. Na ACDPH, a combinação dessas funções é mais clara e contribui para um maior volume de capital social que, conseqüentemente, respalda a ação coletiva mutuamente benéfica e resulta numa rede em que a centralidade é dessa entidade.

Para Uphoff, a produção de capital social é mais eficaz quando resulta de consensos entre os envolvidos ao invés de ser formulada e imposta (2003, p. 129). Essa constatação reforça a necessidade do poder público local de pensar políticas horizontais. O que isso significa no caso de São Félix que não possui associação atuante na área de preservação? Ao analisar o número de entidades associativas, verifica-se que São Félix possui 50 entidades, enquanto Antônio Prado possui 65 e Corumbá de Goiás 24 (IBGE, 2017). Como explicar tamanho número de fundações privadas e associações sem fins lucrativo em São Félix com dados tão baixos de desenvolvimento econômico e social? E, entre essas associações, não

existir nenhuma atuante na defesa do patrimônio local quando quase todo o centro urbano é tombado pelo IPHAN? Certamente essa constatação abre novas possibilidades de estudos, pois, nos dados do IBGE, não consta a atividade desenvolvida por serem municípios com menos de 50 mil habitantes. Como, em uma cidade que possui tantas edificações tombadas, a sociedade civil não se organizou na área de preservação? O capital social cognitivo resulta de emocionalidades e é mais difícil de ser mensurado, pois se manifesta no dia a dia de maneira informal. Os terreiros de candomblé estimulam laços de solidariedade e de confiança entre seus praticantes e são muito presentes no cotidiano dos seus habitantes. O capital social já existe nessas organizações pelo caráter solidário característico destes grupos culturais que possuem uma identidade religiosa e um sentimento de pertencimento. E, como já afirmado por Uphoff (2003, p. 140), o capital social pode ser aumentado, principalmente quando se trabalha a partir das normas culturais e práticas já existentes. O turismo cultural construído utilizando este capital social poderia ser uma alternativa econômica para a cidade e de valorização do rico patrimônio local tanto de natureza material quanto imaterial, mas seus resultados em Cachoeira demonstram que só reforçaram a exclusão social (HENRIQUE, 2009). Os resultados gerados a partir do incremento dos ativos estruturais e cognitivos são muito mais que econômicos, são multifacetados e produzem, assim como constatado por Uphoff (2003) no Haiti, na Índia e na Jamaica, países muito pobres, uma ação coletiva mutuamente benéfica. Nesse contexto, a cultura é parte importante do capital social. São Félix não possui capital financeiro, mas possui uma bagagem cultural relacionada aos rituais afrodescendentes, e sua valorização pode alavancar a autoestima e a identidade coletiva destes grupos marginalizados. O que falta para São Félix se organizar como capital social estrutural na área de preservação? Primeiramente, pela educação se promove a informação, pois, a população de São Félix desconhece e não valoriza seus bens de natureza material tombados pelo IPHAN e seus referenciais imateriais como relevantes. Paralelo a essa constatação, a inação do poder público local e os baixos índices de desenvolvimento humano requerem uma visão mais holística por parte da municipalidade (SCHNEIDER, 2017).

Assim, a valorização da cultura popular permite que esses grupos possam se expressar e criar alternativas a partir de sua realidade sociocultural, funcionando também

como canais de integração social, conforme já atestava Sen (2013), uma visão de desenvolvimento em que a cultura não ocupa somente papel instrumental, mas um entendimento do papel constitutivo e criativo em que a liberdade é um elemento central. Liberdade para decidir o que preservar e que modos de vida preferem. O princípio básico do desenvolvimento como um processo que aumenta a liberdade dos indivíduos, proposto por Sen (2013), requer, na área de preservação, instituições horizontais que apoiem e promovam o que é mais relevante para o desenvolvimento cultural, e não a abordagem corrente que privilegia a pujança econômica por meio do turismo cultural em que o aviltamento dos bens culturais se sobrepõe às necessidades das comunidades produtoras. Nesse campo, Antônio Prado promoveu o livro *Bordando sonhos*, a salvaguarda da sopa imperial, a organização do artesanato local, o canto e a dança folclórica, que estimularam o processo de identificação e fomentaram o capital social. A cooperação, o trabalho voluntário, a existência de laços de solidariedade são também elementos do capital social que reforçam o tecido social e que são encontrados na cultura. E qual a concepção de desenvolvimento compatível com a noção de capital social? Assim como concluído por Franco (2004), capital social é rede social. Como espaço social essas pequenas cidades podem ser o lugar do fortalecimento dos vínculos horizontais, de reforço da solidariedade social e do capital social, conforme atesta Putnam (1996).

4 Considerações finais

Retomando o problema deste artigo, constatou-se que as políticas públicas de preservação do patrimônio cultural pouco contribuíram para o desenvolvimento das cidades pequenas. As políticas públicas de cultura identificadas nos três estudos de caso realçam o caráter vertical dos programas e projetos implantados que, somados à falta de arranjos institucionais, acabaram por gerar poucos impactos positivos na área de preservação do patrimônio cultural. Também o estado letárgico do poder público local não estimulou uma produção ou ampliação do capital social estrutural existente, tanto que as duas associações identificadas – CIBRAP e ACDPH – são anteriores aos processos de tombamento nacional. Essas associações aproveitaram o capital social já existente e praticamente atuaram desde

então sem apoio financeiro e técnico do ente municipal. Em relação às questões administrativas, observa-se, nos três municípios analisados, que a estrutura municipal da cultura ocorre com outras áreas (educação, turismo, esporte, lazer) atreladas a outras secretarias e ao gabinete municipal, o que, somado à ausência de um corpo técnico e à escassez de recursos financeiros, tem relegado as questões de preservação a um segundo plano nas políticas públicas municipais. Esse é o discurso que perpassa a inatividade do poder público.

Ocorreram alterações significativas com a Constituição de 1988? Infelizmente não. Com competência comum entre a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios para a gestão do patrimônio cultural, nesses casos fomentada por um reconhecimento do IPHAN dos seus bens culturais de valor nacional, os municípios têm se organizado legal e administrativamente de forma incipiente e têm grandes dificuldades para a implantação de políticas de desenvolvimento urbano. A responsabilidade pela guarda e conservação dos bens fica a cargo do órgão federal, uma vez que suas cidades possuem bens tombados pelo IPHAN.

Pode-se afirmar que há um movimento empreendedor das municipalidades nas cidades pequenas, embora se restrinjam muito ao período do mandato de governo. A ausência de um corpo técnico, a falta de diálogo e ações com outros entes federados e com a comunidade local, o foco no produto e não no processo, a setorialidade da gestão pública municipal, a escassez de recursos financeiros e a falta de continuidade nas políticas públicas têm relegado as questões de preservação a um segundo plano nas políticas públicas municipais de cultura. Antônio Prado desenvolveu seu Plano Municipal de Cultura e está em fase de implantação do SNC construído com os diversos segmentos culturais em 2016, mas seus resultados ainda não são visíveis, embora demonstre um grande potencial e seja um diferencial nas políticas municipais até então estudadas.

Ressalta-se ainda, que mesmo que haja capital social na forma estrutural, uma associação de preservação não tem como realizar um tombamento, ou não possui poder para legislar. Ela consegue pressionar o poder público para realizar o tombamento, mas não tem poder de fiscalização e punição, como a prefeitura municipal, o Ministério Público ou mesmo o IPHAN. Redes de cooperação e de confiança são fontes de engajamento cívico, mas precisam ocorrer na sua forma horizontal. Para que ocorra na forma horizontal, precisam de

um ambiente propício de igualdade de acesso, sejam mais acessíveis e sem a presença de hierarquias impostas, conforme já atestavam Putnam (1996) e Abu-El-Haj (1999). Ao mesmo tempo, ter um Estado atuante e instituições sólidas para a geração de capital social é privilégio de poucas realidades, principalmente em se tratando de América Latina, fortemente marcada pelo predomínio de oligarquias e instituições democráticas frágeis.

Assim, as cidades pequenas, por seus laços de proximidade e horizontalidade, são o locus privilegiado para pensar e fazer diferente dos atores hegemônicos, para propor saídas criativas a partir da intrincada teia social local, como um organismo vivo. As cidades de tempos lentos, marcadas pelo soar dos sinos ou pelo ritmo frenético de uma periferia de cidade grande, apresentam singularidades que as diferenciam. Por isso, faz-se necessário uma nova governança que fale e que pense, que olhe para o futuro com os pés cravados nas lições do passado, que estimule campos de reflexão e de ação capazes de conectar as pessoas com os lugares como possibilidades de criação e experimentação de formas heterogêneas de conceber, perceber e viver nas cidades.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e Desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. v. 28, nos 1,2, 3 e 29, nº 1. jan/dez 1998 e jan/ago 1999.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. **Revista brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 47, p. 65-79, 1º sem. 1999.

ALVIM, Angélica T. B.; CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (Orgs.). **Avaliação de políticas urbanas**. Contexto e perspectivas. São Paulo: Mackenzie, 2010.

ARANTES, A. A. O patrimônio cultural e seus usos: a dimensão urbana. **Revista Habitus**, v. 4, p. 425-435, 2006.

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

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

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

DURSTON, John. **Qué es el capital social comunitario?** Santiago de Chile: CEPAL, 2000. (Serie Políticas Sociales, 38). Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/durstonesp.pdf>>. Acessado em 30 de novembro de 2012.

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades.** São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

EVANS, Peter. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: Stephan Haggart/Robert Kaufman (Eds.). **Politics of Economic Adjustment.** Princeton University Press, 1992. Tradução de Cid Knipel Moreira. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006>. Acessado em 30 de novembro de 2012.

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

FRANCO, Augusto de. **Capital Social e Desenvolvimento.** Local: Instituto de Política, 2004.

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

HENRIQUE, Wendel. Cidades médias e pequenas da rede urbana do recôncavo da Bahia: uma análise sobre Cachoeira. Encontro de Geógrafos da América Latina, 2009, Montevidéu. **Anais do 12º EGAL.** Montevidéu: Universidade de la Republica, v. 01, p. 01-12, 2009.

IBGE. Cidades. 2017. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br>.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Suplemento de Cultura -2014. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic>>. Acessado em 10 de janeiro de 2015.

_____. Estimativas da população dos municípios e unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2016. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000027094608112016465930547699.pdf>. Acessado em 25 de outubro de 2017.

IGLESIAS, Enrique. **Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo.** Argentina: BID; Fondo de Cultura Económico, 2000.

MAIA, Doralice Sátyro. *Cidades pequenas: como defini-las? Apontamentos para os estudos sobre as cidades pequenas*. In: OLIVEIRA, José Aldemir (Org.). **Cidades brasileiras: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009. v. 1. Disponível em: <xa.yimg.com/kq/groups/1624466/1360989163/.../CidadesPequenasComoDefinilas.pdf>. Acessado em 12 de dezembro de 2016.

MEIRA, Ana Lucia Goelzer. **O passado no futuro da cidade: políticas públicas e participação dos cidadãos na preservação do patrimônio cultural de Porto Alegre**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2004.

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

SÃO FÉLIX. Lei nº 341 de 3 de março de 2017. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Cultura e dá outras providências.

SCHNEIDER, Cristina Seibert. *As cidades de tempos lentos: o patrimônio cultural entre sinais de letargia e lucidez*. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/172316> . Acessado em agosto 2018.

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

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

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras**. Belém: FASE/ ICSA/UFPA, 2009. v. 1.

STIGLITZ, Joseph. Formal and informal institutions'. In: **Social Capital**. A multifaceted perspective. Editado por Partha Dasgupta e Ismail Serageldin. Washington, D.C.: The world Bank, 2000, p. 59- 68.

SOUZA, M. Lopes de. **A B C do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand.

UPHOFF, Norman. El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza. In: 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.

WALTER, Maria Inez M.; RANINCHESKI, Sônia; MARINHO, Danilo Nolasco; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. *Capital Social e políticas sociais no Brasil: diferenças regionais em população beneficiária de programas sociais*. XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. UNICAMP, Campinas, SP, 2003.