

As organizações internacionais e a política cultural das cidades: O papel dos programas da UNESCO e da UE no município de Guimarães

Tiago Mendes¹

31/03/2022

Resumo

A implementação da política cultural levada a cabo pelo município de Guimarães nas últimas décadas é marcada por dois momentos-chave à escala internacional: o estatuto de Património Mundial da UNESCO (2001) e de Capital Europeia da Cultura (2012). O estudo de caso problematiza o papel dos programas e instrumentos de política internacionais no plano estratégico de governança cultural das cidades, atendendo aos fenómenos de inter-relação política entre agentes a várias escalas. Ponderam-se os factores que motivam a adopção destes mecanismos por parte do poder local. Considera-se a hipótese de o município mobilizar o sector cultural enquanto recurso na captação de capital político e de financiamento junto de instâncias internacionais para, por sua vez, validar a estratégia diante do governo português, garante de sustentabilidade do projecto local.

Palavras-chave: Política cultural de cidade, políticas culturais, poder local, organizações internacionais, governança, Portugal, Guimarães.

Introdução

Considera-se a política pública de cultura levada a cabo pela Câmara Municipal de Guimarães entre a década de 1980 e a actualidade, e propõe-se uma leitura analítica de dois momentos-chave, de cariz internacional, no decorrer da sua implementação: o reconhecimento do seu

¹ DINÂMIA'CET-ISCTE-IUL.

Este trabalho foi originalmente publicado na série de Working Papers do DINÂMIA'CET, em Março de 2022: Mendes, Tiago (2022). *As organizações internacionais e a política cultural das cidades: O papel dos programas da UNESCO e da UE no município de Guimarães* (WP No. 2022/02). DINÂMIA'CET-Iscte. <http://hdl.handle.net/10071/24882>

centro histórico enquanto Património Mundial da UNESCO, no ano 2001, e o estatuto de Capital Europeia da Cultura em 2012. Ambas as distinções reflectem fenómenos de inter-relação política, no sector cultural, entre as escalas local, nacional e internacional.

Assim, tem-se em conta a multiplicidade dos agentes envolvidos nestes processos de governança múlti-nível, considerando-se o papel do município vimaranense, do governo português e das organizações internacionais em causa, de natureza distinta - a United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), agência não-governamental parte integrante da Organização das Nações Unidas (ONU); e a União Europeia (UE), bloco intergovernamental político e económico que agrega actualmente 27 países. Reflectindo os fenómenos de interrelação política entre as escalas local, nacional e a internacional, o caso de Guimarães torna-se operativo na compreensão analítica das relações estabelecidas entre a política pública de cultura de uma cidade e as instâncias internacionais que a mobilizam e impactam.

Este *working paper* pretende apurar o papel desempenhado por agentes internacionais no plano estratégico de governança cultural das cidades, identificando o impacte gerado pela adopção de programas e instrumentos de política internacionais à escala das estratégias municipais. Em particular, quer-se aferir a importância dos programas da UNESCO e da UE no projecto cultural vimaranense, propondo-se uma leitura dos mesmos que considere não apenas os motivos com que foram integrados pelo poder local mas também as consequências que pretendiam gerar na sustentabilidade do sector cultural e das políticas locais a longo prazo.

Em termos metodológicos, a análise funda-se num enquadramento teórico que evidencia a interdependência entre as escalas analíticas das políticas públicas (Pieterse, 1995). Considera-se a capacidade de influência e de emissão de recomendações das organizações internacionais (Alasuutari e Kangas, 2020); as relações de poder entre os agentes envolvidos no processo político (Bennett et al, 2005: 149-50); e o fenómeno da governança múlti-nível (Cairney, 2020). A análise empírica atenta nos programas da UNESCO e da UE, situando a sua inscrição no contexto evolutivo das políticas públicas de cultura levadas a cabo pelo município de Guimarães. Cruzam-se os potenciais interesses institucionais das instâncias internacionais, nacionais e locais na prossecução da política cultural de Guimarães; e propõe-se uma análise

que teste as hipóteses analíticas e afira as consequências daí decorrentes. Nesse sentido, mobiliza-se o modelo dos fluxos (Kingdon, 1984) e o material empírico previamente recolhido pelo autor na investigação conducente à sua dissertação de mestrado (Mendes, 2017).

Apresentam-se duas perguntas e testam-se duas hipóteses de resolução. Por um lado, pretende-se questionar o que levou o município de Guimarães a optar pela escolha de uma política pública de cultura enquanto um dos seus principais eixos de desenvolvimento locais. Por outro, propomo-nos descrever e caracterizar as políticas e os instrumentos – enfatizando a dimensão internacional - a que recorreu na implementação desses objectivos, de forma incremental. Tem-se por meta aferir a importância dos programas da UNESCO e da UE no projecto cultural vimaranense, e propõe-se a hipótese de constituírem parte essencial do seu processo: mais do que meras soluções políticas complementares, incorporam a janela de oportunidade que capacita o município a conseguir convencer o governo nacional a apoiar e financiar uma política local de ambição mais lata.

1. As escalas analíticas das políticas públicas de cultura

Na análise das políticas públicas de cultura, como em todas as áreas de governação, devem ter-se em conta as múltiplas escalas operativas dos agentes e instituições envolvidas, incluindo a dimensão internacional (Williams, 1984). Os estados-nação continuam a ser os elementos de análise “essenciais para conformar as esferas: locais, regionais e mesmo globais” (Rubim, 2010: 260); contudo, no âmbito do fenómeno da globalização, as várias escalas de desenho e implementação das políticas públicas complexificam a análise dos processos, tornando necessária a compreensão e interrelação das redes institucionais e o reconhecimento da sua interdependência (Pieterse, 1995).

Por um lado, consideram-se as instituições supra-estatais que impactam o processo político, quer enquanto organismos internacionais com o propósito de influenciar as nações, quer enquanto organizações mais específicas, como a União Europeia, que se constituem enquanto efectivas legisladoras supra-nacionais em algumas matérias (Hill, 2005). Por outro, importa esclarecer-se que a escala do poder político local não se encontra necessariamente subjugada às restantes; o processo de interrelação entre os decisores e órgãos influenciadores contempla a pretensão de afirmação dos agentes locais e o seu interesse em projectar-se em contextos mais latos (Bennett et al, 2005: 149-50); esse interesse, que se

traduz numa implementação específica, legítima por sua vez os programas propostos pelas instâncias internacionais.

Um dos conceitos-chave que importa considerar numa análise que cruze diversas escalas de agentes políticos (governamentais e não governamentais) é o de governança multi-nível, que descreve a partilha de poder - formal e informal - entre os estados-nação e o diversificado leque de instituições envolvidas (Cairney, 2020). Num processo de governação governança multi-nível, e assumindo uma leitura analítica a partir da teoria pluralista das políticas públicas (Dahl, 1961), todos os actores beneficiam (apesar das eventuais tensões decorrentes do confronto de posições): a diversidade de interesses que dita as necessidades de cada uma das partes é colmatada pelo contributo dos restantes envolvidos.

Também no âmbito das políticas de cultura, organismos tão diversos quanto a UNESCO e a UE – não detendo um poder formal de forçar políticas culturais sobre os países membros – são emissores de recomendações, criando redes transnacionais de circulação de ideias/ soluções políticas difundidas e implementadas nos contextos nacionais específicos (Alasuutari e Kangas, 2020), que por sua vez legitimam os processos dos governos que as adoptem e implementem. Por sua vez, estes decisores, ao enquadrarem as suas medidas na esfera de influência dos programas propostos pelas organizações internacionais, também validam o seu papel e tornam-no consequente.

No âmbito da governança multi-nível, essencial à compreensão dos fenómenos de partilha de poder e influência política entre as diversas escalas institucionais, o caso de estudo das políticas de cultura da cidade de Guimarães é particularmente operativo na compreensão desta realidade, ao incluir no processo político agentes situados em cada um dos níveis: (1) local (município de Guimarães); (2) nacional (Portugal); e (3) internacional (UNESCO e União Europeia). A análise da política cultural de Guimarães exige a consideração destas três escalas de influência, na medida em que se interligam e são necessárias ao processo político em causa. Os capítulos seguintes descrevem e caracterizam os mecanismos políticos internacionais relevantes à nossa análise.

2. Património Mundial: o ‘programa-bandeira’ da UNESCO

A UNESCO é uma organização não-governamental sem fins lucrativos, parte integrante da ONU, que conta actualmente com 195 países membros e 9 associados. O organismo assume

por missão a promoção da paz mundial, estimulando a cooperação internacional nas áreas da educação, da ciência e da cultura. Está documentada a forma como a UNESCO foi instrumental na difusão global da operacionalização das políticas culturais enquanto área de actuação governamental (Alasuutari e Kangas, 2020).

Numa reunião em Paris, em 1972, a Conferência Geral da UNESCO adopta uma convenção internacional que visa salvaguardar o património cultural e natural considerado como “de valor excepcional universal”. A Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural (UNESCO, 1972), considerada revolucionária aquando da sua concepção, é hoje vista como o mais aceite e efectivo instrumento de legislação internacional para a salvaguarda do património (Strasser, 2002), à escala global. A popularidade dos instrumentos de política criados pela convenção fez deste o “programa bandeira” da organização (Strasser, 2002). A convenção entra em vigor a partir de 1977, primeiramente ratificada por vinte países, e aprovada em Portugal em 1979 (Decreto-Lei n.º 49/79, de 6 de Junho); responsabiliza os países com a missão de “assegurar uma protecção e conservação tão eficazes e uma valorização tão activa quanto possível do património cultural e natural situado no seu território”, nomeadamente através da adopção de “uma política geral que vise determinar uma função ao património cultural e natural na vida colectiva e integrar a protecção do referido património nos programas de planificação geral” (UNESCO, 1972). É, pois, uma directiva orientadora para a legislação nacional no âmbito das suas políticas públicas de cultura.

Formalmente, a composição da Lista do Património Mundial resulta do envolvimento de três diferentes agentes envolvidos no processo de classificação: os países que nomeiam os locais candidatos e se comprometem com a sua salvaguarda e qualificação; os *advisory boards* que avaliam as propostas (o ICOMOS, o IUCN e o ICCROM); e o Comité do Património Mundial, responsável pela implementação da Convenção e pela decisão formal de inclusão na lista (Frey e Steiner, 2011). Desta forma, a UNESCO, mesmo enquanto autoridade não-governamental, assume um papel de mediação formal e coordenação (Shackley, 1998) entre os propósitos dos governos nacionais e a consultoria técnica das instituições especialistas nas respectivas áreas de classificação patrimonial, não apenas promovendo recomendações políticas mas também legitimando os agentes políticos à escala nacional.

Da parte dos governos nacionais, é amplo o interesse em candidatar o seu património ao programa promovido pela UNESCO (Frey e Steiner, 2011; Shackley, 1998). Os locais em causa são, frequentemente, dotados de grande valor simbólico para as nações onde se

inserem, traduzindo o envolvimento dos decisores em defesa desse património numa maior proeminência eleitoral no seio da sua comunidade política; o reconhecimento daqueles espaços e o associado aumento de visibilidade multiplica frequentemente o seu número de visitantes, gerando até, por vezes, fenómenos de popularidade que comprometem a sua sustentabilidade turística (Cleere, 2006). Por sua vez, o renovado status reforça o potencial de atracção de investimento privado, podendo este ser aplicado na manutenção e gestão do bem patrimonial em causa.

Importa frisar o progressivo aperfeiçoamento do processo de classificação da UNESCO, e o conjunto de critérios que passaram a ser exigidos aos países na submissão das candidaturas. O prestígio associado ao programa e a sua popularidade geram um aumento do número de entradas classificadas (actualmente são 1121 os locais distinguidos em todo o mundo, 869 dos quais na categoria de "património cultural"), e o Comité manifesta uma preocupação crescente com a qualidade das candidaturas; em consequência disso, o grau de compromisso exigido aos estados torna-se mais exigente, responsabilizando-os pela gestão adequada do seu património. Neste contexto, a UNESCO obriga os governos a apresentarem legislação e planos de gestão integrados da requalificação e valorização do património em causa, assim como garantias de capacidade de implementação dos mesmos (Shackley, 1998). Estas exigências aos governos nacionais não anulam, contudo, o papel de cooperação da comunidade internacional nesse processo, tendo em conta o valor universal do património em causa (Strasser 2002: 261-17).

A exigência aos governos é, naturalmente, benéfica para a UNESCO, ao legitimar o seu programa e garantindo que o mesmo é assumido com seriedade e compromisso por parte dos países na inserção das suas políticas no quadro de legitimidade que a organização internacional pode oferecer. Ao mesmo tempo, assenta sobre o pressuposto de que o programa só continuará a ser uma referência na medida em que os diversos agentes – às várias escalas – cooperarem entre si na procura de soluções efectivas da protecção e valorização dos objectos culturais em causa (Strasser, 2002: 255).

3. Capital Europeia da Cultura: instrumento da política cultural da União Europeia

As políticas públicas de cultura são uma adição relativamente recente no âmbito da linha de actuação da UE e dos organismos transnacionais que a antecederam, tendo sido

contempladas apenas a partir da década de 1980 (Sassatelli, 2008). Os objectivos da UE nesta área têm vindo a ser redefinidos, e passaram a incluir a noção de uma identidade comum europeia, percebida e construída a partir da valorização e promoção da diversidade cultural das nações que a formam. As primeiras iniciativas políticas promovidas pela UE neste âmbito seguem duas modalidades: (1) políticas simbólicas que sublinhem a proposição acima descrita e (2) injeção de financiamento que estimule iniciativas produzidas pelos próprios estados-membros. As políticas culturais europeias continuaram a construir-se em torno de programas cada vez mais amplos e financiamento de fundos comunitários mais latos para o sector; ao mesmo tempo que governos, mercado e sociedade civil começam progressivamente a compreender e reconhecer o potencial económico do sector cultural no âmbito da sociedade contemporânea (Correia, 2006).

Um dos programas mais representativos da mudança de paradigma nas políticas internacionais europeias é a Capital Europeia da Cultura (CEC), ao consubstanciar o propósito europeu de aproximar simbolicamente os estados-membros entre si e a promoção de uma pertença única europeia (Fitjar et al, 2013). Actualmente, é frequentemente considerada como a mais sedimentada, ambiciosa, importante e prestigiada iniciativa de política cultural da UE (Fitjar et al, 2013; Sassatelli, 2008; Žilič-Fišer e Erjavec, 2017), e tem a característica de agregar ambas as modalidades tipológicas de políticas culturais europeias acima elencadas. Lançado pela primeira vez em 1985, na cidade de Atenas, o programa consiste na escolha anual de uma ou mais cidades europeias que, no decorrer desse ano, produzam e apresentem uma programação que enquadre o património e a cultura artística nacional no âmbito mais vasto do património comum europeu. A iniciativa estimula a cooperação internacional entre os estados-membros - nomeadamente ao nível das instituições artísticas e culturais – e tem a capacidade de atrair visibilidade e notoriedade à cidade, representando ainda um aumento significativo do número de visitantes no decorrer daquele ano (assim como nos anos antecedentes e procedentes).

A escolha das CEC é um processo político multinível, ao cruzar em si mesmo as motivações e capacidade de afirmação das diversas escalas de decisão. Por um lado, é necessário o interesse das cidades que pretendem candidatar-se, e a apresentação de um projecto de programação relevante; por outro, é ao governo nacional que cabe a submissão da candidatura para o Parlamento Europeu, assumindo paralelamente um compromisso com a cidade candidata; por fim, um painel constituído pela Comissão Europeia procede à avaliação e ao anúncio das cidades vencedoras (Cohen, 2013). Nos últimos anos, os parâmetros e

critérios da avaliação das candidaturas têm vindo a aumentar, e alguns autores criticam o excesso de objectivos exigidos às CEC; o ênfase dado ao estímulo económico e à inclusão social atropela-se na junção de propósitos distintos e, por vezes, contraditórios, sobrepondo-se ainda aos objectivos estritamente culturais (O’Callaghan, 2012; Lähdesmäki, 2013; Žilič-Fišer e Erjavec, 2017).

O processo de implementação segue também uma lógica de governança, em torno do princípio da cooperação organizacional, institucional e financeira ao nível da cidade, do país, e de outros parceiros europeus eventualmente convocados pela organização de cada CEC (Sassatelli, 2008); mesmo que, no decorrer do processo, e como vários autores já reflectiram, essa organização gere tensões entre escalas de poder ou sublinhe conflitos já previamente existentes entre os agentes e instituições envolvidos (O’Callaghan, 2012; Žilič-Fišer e Erjavec, 2017; Lähdesmäki, 2013). O apoio financeiro directamente prestado ao programa pela UE é reduzido (Lähdesmäki, 2013), cabendo o esforço de angariação à cidade e ao país promotores, quer através da canalização de fundos públicos quer da captação de investimento privado. Mas o estatuto de CEC representa, para cada cidade contemplada, uma oportunidade a múltiplos níveis. Tem sido considerado, no decorrer da experiência do programa ao longo dos anos, um instrumento ao serviço da regeneração das cidades – a nível cultural e económico – ao reposicionar o seu estatuto e rerepresentar a sua imagem à escala internacional (Žilič-Fišer e Erjavec, 2017; O’Callaghan, 2012). As CEC ganham uma montra de visibilidade na qual apresentam a sua cultura, ao mesmo tempo que se servem da ocasião para revitalizar o sector artístico e criativo (Lähdesmäki, 2013) e ainda, frequentemente, criar novas infraestruturas e organizações no panorama da cidade. O processo de implementação do programa é, contudo, responsabilidade do governo local e nacional, verificando-se assim assinaláveis diferenças entre cada CEC, ao nível dos propósitos, dos meios e dos resultados (Sassatelli, 2008).

4. A política cultural de Guimarães

É identificável, a partir de meados da década de 1980, uma política pública de cultura levada a cabo pela Câmara Municipal de Guimarães (Mendes, 2017). A estratégia adoptada pela cidade desenvolve-se em torno de dois eixos paralelos: (1) o património cultural, por meio da valorização e requalificação do espaço urbano, dos monumentos e espaços museológicos da cidade; e (2) a criação artística, com particular foco na promoção das artes performativas. Cada uma destas linhas de acção é conducente a um corolário de âmbito internacional: a

política cultural patrimonial é consagrada com a classificação do centro histórico da cidade como Património Mundial da UNESCO, em 2001; e a política cultural artística tem na Guimarães - Capital Europeia da Cultura 2012 o seu expoente máximo de celebração. Em qualquer um dos casos, a dimensão internacional é, simultaneamente, uma meta política no horizonte estratégico, um reconhecimento pelo trabalho realizado pelo executivo, e uma oportunidade de regeneração do tecido económico, social e cultural, pautando futuras continuidades.

O executivo camarário inicia em 1985 a requalificação do centro histórico, assumindo a liderança de um processo de governança envolvendo o sector público e o privado, naquela que se constituía, à data, como “a principal prioridade do projecto cultural municipal” (Mendes, 2017: 24). O centro histórico da cidade apresenta uma malha urbana repleta de edificado histórico do período medieval, sendo considerada “um conjunto arquitectónico de ímpar valor patrimonial” (DGPC, n/d), factor diferenciador que terá certamente sido lido pelo executivo local como um capital até então desaproveitado. A requalificação arquitectónica é acompanhada de um propósito paralelo de revitalização do espaço público, sendo programadas temporadas de eventos artísticos ao ar livre, ao longo dos anos. A estratégia resulta na atracção crescente de transeuntes, comércio e restauração para uma zona da cidade anteriormente degradada e menos frequentada.

A política de valorização patrimonial é reconhecida ao longo dos anos com uma série de prémios atribuídos ao projecto de requalificação, incluindo a nível internacional. Logo em 1985, o Prémio Europa Nostra; em 1993, o 1º Prémio da Associação dos Arquitectos Portugueses; em 1995, o Prémio da Real Fundação de Toledo. Mas a maior distinção ocorre em Dezembro de 2001, com a inscrição do centro histórico de Guimarães na Lista do Património Mundial da UNESCO, depois de um processo de candidatura que compromete o poder político local e nacional na sua manutenção e gestão integrada. O reconhecimento da UNESCO vem legitimar o processo de compromisso e a causa assumida pelo executivo camarário ao longo da década e meia anterior.

Em paralelo, executa-se uma estratégia focada na criação artística contemporânea, seguindo três modalidades de actuação: (1) produzindo programação artística de forma directa; (2) assumindo a co-produção de iniciativas artísticas já produzidas anteriormente pelo tecido associativo local; e (3) delegando a responsabilidade de programas próprios e co-produções à cooperativa municipal A Oficina.

Um exemplo da primeira modalidade é a organização da Euroarte, em 1989, uma apresentação de arte contemporânea nacional e europeia. Ao nível da segunda modalidade, de co-produção, destaca-se o Cinema em Noites de Verão, promovido desde 1989 no centro histórico; a partir de 2001, os Encontros da Primavera, festival anual de música erudita, e os Cursos Internacionais de Música de Guimarães, ambos eventos da associação local Convívio. Por fim, a terceira modalidade é implementada na forma de um instrumento específico: a cooperativa municipal A Oficina, estrutura que assume desde o início da década de 90 um papel crescentemente preponderante no projecto cultural da cidade, até se vir a firmar como “o braço armado” da estratégia cultural da câmara municipal de Guimarães (Mendes, 2017: 47); nos primeiros dois anos focada nas artes tradicionais e no artesanato, mas progressivamente incorporando nas suas áreas de actuação o teatro, o audiovisual, a fotografia, a escultura e a dança. O orçamento da cooperativa municipal é reforçado, e a estrutura passa a ser responsável pela programação artística do novo Centro Cultural Vila Flor (CCVF), cuja inauguração em 2005 é considerado “um dos momentos mais marcantes do projecto cultural de Guimarães” (Mendes, 2017: 29). O CCVF assume a missão de se tornar um equipamento de referência a nível regional e nacional, e os primeiros anos de actividade confirmam o sucesso dessa ambição (Lopes, 2010). A Oficina inicia a co-produção de eventos culturais com o tecido associativo da cidade, com programação regular e festivais de dança contemporânea (GuiDance), teatro (Festivais Gil Vicente), e música (Manta, Guimarães Jazz); e investe no apoio à criação, acolhendo projectos em residência artística. Um dos objectivos da instituição consistia na “atração de notoriedade e reconhecimento por parte do meio artístico português” pelo trabalho desenvolvido no CCVF, e, consequentemente, pela política cultural de Guimarães (Mendes, 2017: 30).

É desta dinâmica que brota a iniciativa municipal de se candidatar ao programa da CEC. O processo inicia-se formalmente em 2006, com o dossier final da candidatura a ser apresentado junto das instâncias europeias em 2008. Em 2009, a UE valida a escolha de Guimarães e calendariza o evento para o ano de 2012. Nos anos pré-CEC a programação cultural é reforçada, sendo Guimarães premiada pela Comissão Europeia, em 2011, com o Melina Mercouri International Prize, atribuído a cidades cuja preparação do evento seja bem-sucedida (Silva, 2011). É constituída a Fundação Cidade de Guimarães para coordenar a gestão do acontecimento, num modelo de governança que envolve a Oficina e outras instituições da cidade. No decorrer do evento, também um conjunto alargado de instituições culturais nacionais se associam à programação, que se constitui como “montra de afirmação

nacional à escala internacional” (Mendes, 2017: 32). São inaugurados novos equipamentos culturais (o maior dos quais o Centro Internacional de Artes José de Guimarães), enquanto outros são requalificados. A confluência de fundos públicos (europeus, nacionais, locais) e privados potencia o conjunto de grandes investimentos.

5. Discussão: implicações da dimensão internacional da política cultural de Guimarães

Numa tentativa teórica de analisar os factores que motivaram e viabilizaram o agendamento das políticas públicas de cultura da cidade de Guimarães – considerando a sua evolução ao longo das décadas – propõe-se uma leitura do processo político a partir do modelo dos fluxos, proposto por John Kingdon (1984). Consideram-se os processos que antecedem a distinção de Património Mundial da UNESCO e o estatuto de CEC, elencando a confluência de três fluxos paralelos e independentes: (1) os problemas identificados pelo poder local vimaranense, (2) as medidas de política que se constituíam enquanto possíveis soluções para os problemas identificados e (3) as convicções e visão política do mesmo executivo.

No (1) fluxo dos problemas, consideramos a realidade de Guimarães enquanto cidade periférica no espaço geográfico nacional, num contexto de excessivo centralismo das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, também no quadro das políticas culturais nacionais. Essa realidade dita uma consequente dificuldade de afirmação da cidade em termos regionais e nacionais. Para além disso, o decréscimo de actividade do sector primário e secundário, antes dinamizadores estruturais da economia local, dita a necessidade de uma renovação e reconversão da massa laboral que estimule o tecido económico e social da cidade. Por fim, a constatação da degradação do centro histórico da cidade, em condições de abandono e não devidamente rentabilizado, constitui um problema para a governação local.

No (2) fluxo das soluções, elenca-se o plano estratégico de reabilitação do centro histórico, de valorização do seu património cultural e conjunto monumental, e da renovação do tecido social e urbano da zona antiga da cidade. Efectivamente, desde meados dos anos 90 que o sector cultural e criativo é compreendido como um eixo de desenvolvimento estratégico para as cidades e para os territórios (Chuangchai, 2021: 317; Landry e Bianchini, 1995), nomeadamente no contexto de territórios pós-industrializados e carentes de uma reconversão do seu tecido económico (Bianchini e Parkinson, 1993), como é o caso de Guimarães. O sector cultural não vale apenas pelo seu valor intrínseco, mas também pela geração de efeitos

mais vastos no território, de forma directa, indirecta e induzida (Costa 2011, 133-4). O governo local aposta, assim, nesta solução: uma política de dinamização do sector, por meio da instituição de uma cooperativa municipal e da co-produção de programas já anteriormente promovidos pelo tecido associativo da cidade, municipalizando as iniciativas sem descurar um modelo de governança (Mendes, 2017: 38-42), e conferindo um nexos comum e uma narrativa política a eventos culturais anteriormente isolados. Constitui ainda uma possível solução política, passível de ser adoptada à escala local, a existência dos programas internacionais levados a cabo pela UNESCO e pela UE, já elencados.

No (3) fluxo da política, considera-se a escolha do sector cultural enquanto eixo de desenvolvimento da cidade. Na ponderação dos factores que justificam esta opção é indispensável a ponderação do leque de recursos patrimoniais e artísticos existentes no território vimaranense: o conjunto monumental e o edificado histórico da cidade representa um capital único, com grande potencial de aproveitamento no alavancar do projecto, assim como as práticas artísticas e culturais sedimentadas pela actividade regular do tecido recreativo ao longo do século XX. Neste mesmo fluxo pode situar-se ainda a vontade do executivo municipal de se afirmar diante do seu eleitorado, por meio de um renovado reconhecimento alargado da sua política – atraindo a Guimarães uma visibilidade à escala regional, nacional, e mesmo internacional.

De acordo com a teoria de Kingdon, estes três fluxos independentes encontram o seu ponto de intersecção numa janela de oportunidade que viabiliza a concretização da política cultural de Guimarães. Apresenta-se a hipótese de a mesma consistir na possibilidade de adoptar os instrumentos de política internacional da UNESCO e da UE: a candidatura à Lista do Património Mundial e, de forma ainda mais assinalada, o estatuto de CEC. A inclusão estratégica destes mecanismos internacionais no processo político – enquanto meta estratégica e legitimação do trabalho realizado – permite a afirmação do projecto cultural vimaranense diante do agente decisor de que este mais depende, numa perspectiva de sustentabilidade financeira a longo prazo: o governo nacional português. A inserção nos programas internacionais da UNESCO e da UE permite a Guimarães legitima a estratégia de Guimarães e torna-a atractiva ao Estado Português; que, ao beneficiar da visibilidade e estatuto da cidade, conseqüentemente, se mostra disponível para participar na política europeia e a co-financiar. A candidatura bem-sucedida a estes programas gera condições excepcionais de aceitabilidade, junto do governo nacional, de um financiamento central

incomportável (e até eventualmente infundamentado) em circunstâncias menos mediatizadas e com menos retorno previsto.

O centro histórico de Guimarães – com o seu edificado monumental devidamente inscrito na história de Portugal – é dotado de grande valor simbólico, constituindo, conseqüentemente, um recurso de poder que o governo local da cidade pode mobilizar na relação que estabelece com o executivo nacional. Esse valor torna-se ainda mais expressivo na medida em que é validado a uma escala mais lata, quando inscrito em programas de difusão política de organizações internacionais, como os que aqui consideramos. Trata-se, pois, de um contrato negociado entre o poder local e o poder central, respondendo aos interesses de ambas as partes. O executivo público vimaranense obtém mais recursos para a regeneração da cidade; é dotado da capacidade de promover um sector cultural e criativo dinâmico no seu território, gerando *outputs* e externalidades que o extravasam; e, no decorrer do processo, afirma-se com sucesso diante do seu próprio eleitorado. Por sua vez, o governo português serve-se do projecto cultural de Guimarães para se afirmar junto das instâncias europeias e a nível internacional; canaliza financiamento para um grande projecto e momento celebrativo de valorização do sector cultural, aproveitando a geração de sinergias institucionais a várias escalas; e serve-se destas circunstâncias extraordinárias para captar financiamento europeu e de mecenas/privados na prossecução destes objectivos.

Na análise desta estratégia, importa considerar-se o incontornável impacte económico e social da CEC no decorrer do ano 2012 (Universidade do Minho, 2013); mas, a longo prazo, os efeitos podem revelar-se insatisfatórios em algumas das dimensões observáveis. Um estudo realizado em 2019 com o intuito de avaliar os impactes da CEC a partir da percepção dos residentes (sete anos decorridos desde o evento) conclui que, apesar de a população detectar um conjunto de benefícios associados (“a criação de emprego, a melhoria da imagem, o aumento do investimento e o desenvolvimento cultural na cidade”), os residentes “não perceberam mudanças nos seus hábitos culturais” (Ferreira, 2019: 57). O reduzido impacte nas práticas culturais dos munícipes parece revelar uma debilidade assinalável na implementação da estratégia cultural do poder local.

Apesar de nos últimos anos o sector turístico da cidade apresentar um crescimento contínuo (Ferreira, 2019: 25; Guimarães Turismo, 2019), o fenómeno parece ser caracterizado por uma persistente sazonalidade (Ferreira, 2019: 24) e pela “chegada de autocarros cheios de visitantes que permanecem pouco tempo no destino e que pouco dinamizam a economia

local” (Remoaldo & Ribeiro, 2017: 157). Remoaldo e Ribeiro (2017: 129) questionam se “o caminho da massificação do destino”, observável na progressiva expansão e diversificação dos visitantes nos anos pós-CEC, “estará a fazer-se à custa da perda da sua identidade como destino cultural por excelência”.

Efectivamente, apesar do acentuado crescimento dos visitantes do conjunto dos principais monumentos e museus da cidade de Guimarães (Guimarães Turismo, 2019: 11-12), a percentagem de visitas do CIAJG (o maior investimento no âmbito da CEC) mantém-se em níveis substancialmente inferiores aos de 2012. De 2016 para 2017, por exemplo, o conjunto de principais monumentos e museus de Guimarães passou de um total de 597.204 visitas para 825.551 (um aumento de 38% no espaço de apenas um ano) (Guimarães Turismo, 2019); mas esse aumento é atribuível aos equipamentos históricos e patrimoniais e não ao CIAJG (equipamento museológico mais interligado à arte contemporânea), que regista um decréscimo de 1,6% em relação ao ano anterior (Mais Guimarães, 2018). Mesmo o próprio CCVF cresce apenas 0,17% no mesmo período, não acompanhando o volume de aumento nos monumentos da cidade (Mais Guimarães, 2018). O património arquitectónico e artístico de Guimarães representa uma das principais motivações dos visitantes da cidade, a par do facto de ser Património Mundial da UNESCO, apenas 0,2% dos visitantes dos Postos de Turismo da cidade declararam ser “actividades culturais” a sua principal motivação de visita à cidade (Guimarães Turismo, 2019: 9). Parece implícita a dificuldade do município em sustentar um crescimento de públicos no campo da arte contemporânea e da criação artística, pese embora a dinâmica patrimonial e turística verifique um crescimento expressivo.

No decorrer desta avaliação dos impactes pós-CEC, propõe-se uma abordagem que problematize as consequências da inscrição em programas e instrumentos internacionais na política cultural da cidade. Conforme o estudo de caso demonstra, o recurso a estes instrumentos constitui uma escolha recorrente do executivo municipal. Ao centro histórico distinguido como património mundial da UNESCO (2001) e ao estatuto de CEC (2012) soma-se, mais recentemente, a luta pela classificação da Zona de Couros como Património Mundial (Bento, 2018). O alargamento dos limites geográficos do território classificado pela UNESCO é apresentado pelo município como a próxima meta do planeamento estratégico patrimonial da cidade (Bento, 2018). Registe-se ainda uma proposta enunciada por um técnico superior da CMG do sector do turismo, que considera que uma candidatura a “Capital Ibero-Americana da Cultura poderia ser um seguimento e uma oportunidade interessante” (Remoaldo & Ribeiro, 2017: 150).

Mas o sector cultural não é único em que a autarquia recorre à inscrição de programas de cariz internacional. No decorrer da última década, a cidade obteve o estatuto de Cidade Europeia da Desporto (Lusa, 2012); e, embora sem sucesso, também apresentou candidatura ao título de Capital Verde Europeia (Dias, 2018). O poder local parece, pois, investido em replicar uma fórmula semelhante à da CEC na promoção de outros sectores – neste caso, o desporto e o ambiente.

Um comportamento político que procure de forma sistemática adoptar este tipo de instrumentos de afirmação e legitimação internacional merece uma atenção analítica, nomeadamente pela forma como perspectiva e permite reinterpretar a própria política cultural da cidade. Poderão estes instrumentos constituir uma meta política em si mesmos para o executivo municipal, independentemente do sector visado em cada momento? Ao confirmar-se essa hipótese, seria plausível uma leitura que alocasse a estratégia cultural da cidade a um plano instrumental, não constituindo apenas uma meta de desenvolvimento cultural em si mesma. A política de inserção em programas europeus e internacionais seria o eixo estratégico do executivo de Guimarães, valorizado *per se* enquanto fórmula replicável noutros contextos e sectores. Uma estratégia deste cariz poderia, em última instância, sugerir um cenário de vazio político ou de inconsequência no tempo “pós-festa” (Mendes, 2017). Efectivamente, a crença política de que vale a pena investir na cultura, e de que esse investimento tem retorno, facilita a instrumentalização do sector ao serviço de políticas locais de âmbito mais vasto. As políticas culturais podem até, em casos extremos, ser categorizadas “*as display*” (Williams 1984, 3), subjugadas à sua utilidade: a dimensão cultural constituir uma ponte para atingir outros fins políticos, desenvolvendo outros sectores por meio de um investimento nas artes e no património (McGuigan, 2004: 94, *apud* Mendes, 2017: 12).

Num cenário em que a meta política se torna o próximo grande acontecimento ou o almejado estatuto de legitimação internacional, pode ser posta em causa a sustentabilidade dos recursos que permitam a consolidação das infraestruturas e projectos resultantes da adopção dos anteriores programas; ou, numa leitura alternativa, o financiamento captado pela inscrição em novos objectivos torna-se necessário para salvaguardar os investimentos previamente realizados. Os momentos celebrativos podem ser propícios à geração de uma dependência excessiva de fluxos turísticos conjunturais, que comprometem a sustentabilidade das estratégias municipais (Shackley, 1998).

Seria necessária mais evidência empírica para apurar em que medida todas as reflexões aqui desenvolvidas se aplicam ao caso de Guimarães, e em que extensão. De qualquer forma, a constatação da existência de um padrão político caracterizado pela procura sistemática por instrumentos de validação externa e pelo recorrente propósito de inscrição em celebrações excepcionais pode constituir uma pista de leitura importante para uma caracterização mais detalhada e precisa sobre a política cultural da cidade, bem como o grau de sustentabilidade da mesma a longo prazo.

Considerações finais

O poder local de Guimarães assumiu uma política cultural com a pretensão de transformar a esfera simbólica do território e da comunidade, e simultaneamente renovar o seu tecido social e económico, através dos eixos estratégicos da valorização patrimonial e da criação artística contemporânea. O município serviu-se dessa estratégia para se afirmar e se projectar fora do seu território, chamando a si a atenção mediática e institucional a escalas mais latas (nomeadamente nacional e internacional).

Propôs-se neste trabalho a hipótese de o envolvimento de agentes transnacionais no plano estratégico de governança cultural da cidade, por meio da adopção de instrumentos e programas internacionais na política levada a cabo pelo município, ser parte integrante da estratégia municipal para captar a validação e o financiamento do governo nacional português. Os momentos-chave elencados representam, simultaneamente, uma meta política, um meio de alcançar outros objectivos, e uma legitimação e reconhecimento do trabalho realizado.

Defendeu-se ainda uma segunda hipótese: a de que a inclusão dos programas europeus e internacionais na política municipal constitui, em si mesma, um instrumento assumido pelo executivo, aplicado de maneira indiscriminada em múltiplos sectores. Nesta perspectiva, a cultura passa a poder ser lida enquanto pretexto, entre outros possíveis, na afirmação da cidade ao nível regional, nacional e internacional. A leitura deste comportamento político do poder local pode acarretar consequências para a sustentabilidade da política cultural do sector.

Referências Bibliográficas

Alasuutari, P., Kangas, A. (2020). The global spread of the concept of cultural policy. *Poetics*, 82.

Bennett, T., Grossberg, L., Morris, M. (eds.) (2005). *New Keywords: A Revised Vocabulary of Culture and Society*. Oxford: Blackwell.

Bento, M. J. (2018). Guimarães quer zona de Couros classificada pela UNESCO. *Correio da Manhã* (online), 12 de Dezembro. <https://www.cmjornal.pt/portugal/cidades/detalhe/guimaraes-quer-zona-de-couros-classificada-pela-unesco>

Bianchini, F., Parkinson, M. (1993). *Cultural policy and urban regeneration: The West European experience*. Manchester: Manchester University Press.

Cairney, P. (2020). *Understanding Public Policy: Theories and Issues* (2nd edition). Red Globe Press.

Chuangchai, P. (2021). Rhetoric of the Creative City in the Global South: The Case of Bangkok City of Design. Conference paper, 16th International Conference on Humanities and Social Sciences. 18th-19th November 2021, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Thailand.

Cleere, H. (2006). Foreword. In A. Fyall & A. Leask (eds.), *Managing world heritage sites*. London: Elsevier.

Cohen, S. (2013). Musical memory, heritage and local identity: remembering the popular music past in a European Capital of Culture. *International Journal of Cultural Policy*, 19(5), 576–594.

Correia, A. (2006). O impacte económico da cultura. *Público*, 16 de Novembro.

Costa, P. (2011). Cultura, economia criativa e cidade criativa: alguns contributos para reflectir sobre o caso português. In M.S. Baltazar & C. Rego (coord.), *Globalização e Desenvolvimento*. Lisboa: Caleidoscópio, 127-152.

Dahl, R. (1961). *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Decreto-Lei n.º 49/79, de 6 de Junho (1979). *Diário da República* n.º 130/1979, Série I de 6 de Junho de 1979.

Dias, T. M. (2018). Guimarães abre caminho para um horizonte (mais) verde. *Público* (online), 30 de Dezembro. <https://www.publico.pt/2018/12/30/local/noticia/guimaraes-abre-caminho-horizonte-verde-1856210>

Direcção-Geral do Património Cultural (n/d). *Centro Histórico de Guimarães*.
<http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/patrimonio/patrimonio-mundial/portugal/centro-historico-de-guimaraes/>

Ferreira, C. (2019). *Impacte a longo prazo de Guimarães capital europeia da cultura – A percepção dos residentes*. Trabalho de Projeto do Mestrado em Turismo e Desenvolvimento de Negócios, ISCET.

Fitjar, R. D., Rommetvedt, H., Berg, C. (2013). European Capitals of Culture: elitism or inclusion? The case of Stavanger2008. *International Journal of Cultural Policy*, 19(1), 63-83.

Frey, B. S., Steiner, L. (2011). World Heritage List: does it make sense?. *International Journal of Cultural Policy*, 17(5), 555-573.

Guimarães Turismo (2019). *Síntese de Resultados Estatísticos - 2019*.
https://www.guimaraesturismo.com/uploads/document/file/2106/Estatistica_2018.pdf

Hill, M. (2005). *The Public Policy Process* (4th edition). UK: Pearson Education Limited.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.

Lähdesmäki, T. (2013). Cultural activism as a counter-discourse to the European Capital of Culture programme: the case of Turku 2011. *European Journal of Cultural Studies*, 16(5), 598-619.

Landry, C., Bianchini, F. (1995). *The Creative City*. Gloucestershire: Comedia.

Lopes, J. T. (coord.) (2010). *O Centro da Cultura - Estudo sobre os Públicos do CCVF*. Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Fundação Universidade do Porto.

Lusa (2012). Guimarães eleita Cidade Europeia do Desporto em 2013. *Diário de Notícias* (online), 19 de Maio. <https://www.dn.pt/portugal/guimaraes-eleita-cidade-europeia-do-desporto-em-2013-2532378.html>

Mais Guimarães (2018). Quase 80 mil pessoas visitaram o CCVF, o CIAJG e a CDMG em 2017. *Mais Guimarães* (online), 10 de Janeiro. <https://maisguimaraes.pt/quase-80-mil-pessoas-visitaram-o-ccvf-o-ciajg-e-a-cdmg-em-2017/>

McGuigan, J. (2004). *Rethinking cultural policy*. Open University Press.

Mendes, T. (2017). *Política Cultural de Cidade. Um estudo de caso: a cidade de Guimarães (1985-2015)*. Trabalho de projecto de mestrado em Práticas Culturais para Municípios, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

O'Callaghan, C. (2012). Urban anxieties and creative tensions in the European Capital of Culture 2005: 'It couldn't just be about Cork, like'. *International Journal of Cultural Policy*, 18(2), 185-204.

Pieterse, N. (1995). Globalization as hybridization. In M. Featherstone, S. Lash & R. Robertson (eds.), *Global Modernities*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Remoaldo, P., Ribeiro, J. (2017). *O legado de Guimarães Capital Europeia da Cultura: A leitura dos residentes e dos visitantes*. Porto: Edições Afrontamento.

Rubim, A. (2010). Políticas culturais e novos desafios. In M. L. L. Santos & J. M. Pais (orgs.), *Novos Trilhos Culturais*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 249-270.

Sassatelli, M. (2008). European cultural space in the European cities of Culture. *European Societies*, 10(2), 225-245.

Silva, S. (2011). Guimarães 2012 recebe prémio Melina Mercouri da Comissão Europeia. *Público*, 9 de setembro.

Shackley, M. (ed.) (1998). *Visitor Management. Case Studies from World Heritage Sites*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Strasser, P. (2002). Putting Reform Into Action - Thirty years of the world heritage convention: how to reform a convention without changing its regulations. *International Journal of Cultural Property*, 11(2), 215-266.

UNESCO (1972). *Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural*. Paris: UNESCO.

Universidade do Minho (2013) Guimarães 2012, Capital Europeia da Cultura: impactes económicos e sociais: relatório final. http://www.guimaraes2012-impactes.pt/pdf/relatorio_final.pdf

Williams, R. (1984). State Culture and beyond. In L. Apignanesi (ed.), *Culture and the State*. London: Institute of Contemporary Arts, 3-5.

Žilič-Fišer, S., Erjavec, K. (2017). The political impact of the European Capital of Culture: 'Maribor 2012 gave us the power to change the regime'. *International Journal of Cultural Policy*, 23(5), 581-596.