

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

Tiago Mendes  
Março de 2022

WP n.º 2022/02

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

**WORKING PAPER**

**dinamia'cet** \_iscte  
Centro de Estudos sobre a Mudança  
Socioeconómica e o Território

**iscte** INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

**FCT**  
Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
A PARTIR DA REACTIVIDADE E INOVAÇÃO

As organizações internacionais e a política cultural das cidades:

O papel dos programas da UNESCO e da UE no município de Guimarães

Tiago Mendes\*

WP n.º 2022/02

DOI: 10.15847/dinamiacet-iul.wp.2022.02

INTRODUÇÃO .....	3
1. AS ESCALAS ANALÍTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA.....	4
2. PATRIMÓNIO MUNDIAL: O 'PROGRAMA BANDEIRA' DA UNESCO .....	5
3. CAPITAL EUROPEIA DA CULTURA: INSTRUMENTO DA POLÍTICA CULTURAL DA UNIÃO EUROPEIA .....	7
4. A POLÍTICA CULTURAL DE GUIMARÃES.....	9
5. DISCUSSÃO: IMPLICAÇÕES DA DIMENSÃO INTERNACIONAL DA POLÍTICA CULTURAL DE GUIMARÃES.....	11
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	15
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	16

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

## **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 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, propomos 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, legitima 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 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



européias 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 “atracção de notoriedade e reconhecimento por parte do meio artístico português” pelo trabalho desenvolvido no CCVF, e, conseqüentemente, 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 vimezanense: 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 vimezanense 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 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 intransferível (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 vimezanense 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 incosequência 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 perceção 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](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](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.