GESTÃO DA PAISAGEM, GESTÃO DA CIDADE:

QUAIS OS LEGADOS DO RIO DE JANEIRO PARA O PATRIMÔNIO MUNDIAL?

RAFAEL WINTER RIBEIRO, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, RIO DE JANEIRO, RIO DE JANEIRO, BRASIL.
Doutor em Geografia. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Território (Geoppol). Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ e do Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural (PEP-MP) do Iphan. International Council on Monuments and Sites (Icomos).
E-mail: rafaelwinter2002@yahoo.com.br

RECEBIDO
16/10/2018
APROVADO
04/06/2019

DOI
http://dx.doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v14i27p144-166

GESTÃO DA PAISAGEM, GESTÃO DA CIDADE: QUAIS OS LEGADOS DO RIO DE JANEIRO PARA O PATRIMÔNIO MUNDIAL?

RAFAEL WINTER RIBEIRO

RESUMO

Este artigo discute a relação entre a inscrição da cidade do Rio de Janeiro na Lista de Patrimônio Mundial da Unesco, a emergência da paisagem como instrumento de políticas públicas e o processo de constituição de novos espaços políticos de gestão do patrimônio e da cidade. Dividido em duas partes, na primeira discute o contexto e legado do processo de inscrição do Rio de Janeiro na Lista de Patrimônio Mundial para a discussão sobre paisagem e política urbana no Brasil, feita a partir de três temas centrais: a paisagem no centro da atenção pública, a ampliação da noção de paisagem empregada e a necessidade de participação através da construção de espaços políticos da gestão. Na segunda parte, tomando a discussão recente da geografia política sobre as características de espaços políticos, através do acompanhamento das reuniões do Comitê Gestor da Paisagem Carioca, o artigo aponta os desafios ainda existentes para conciliar as necessidades e vontades que a inscrição coloca e os entraves para a apropriação de todo o seu potencial, sobretudo para a constituição de novos modelos de gestão mais democráticos a partir de espaços políticos da gestão da cidade e do patrimônio.

PALAVRAS-CHAVE

Patrimônio mundial. Paisagem cultural. Política urbana.

LANDSCAPE MANAGEMENT, CITY MANAGEMENT: WHAT ARE THE LEGACIES OF WORLD HERITAGE RIO DE JANEIRO?

RAFAEL WINTER RIBEIRO

ABSTRACT

This paper debates the relation among the inscription of Rio de Janeiro city on Unesco World Heritage List, the emergence of landscape as an instrument of public policies and the constitution of new political spaces of heritage, and city management. Presented in two parts, the article first discusses the context and legacy of Rio de Janeiro's nomination process on Unesco World Heritage List for debating urban landscape and policies in Brazil based on three central themes: the landscape at the center of public attention, the widening of the applied notion of landscape, and the need for participation by creating management political spaces. In the second part, taking into account the recent discussion of political geography on the characteristics of political spaces, from the observation of Rio de Janeiro's Landscape Management Committee meetings , the article points out the challenges still existing concerning the needs and wants the inscription brings up, and the obstacles for reaching its full potential, especially for the constitution of new and more democratic models of managing through political spaces of city and heritage management.

KEYWORDS

World heritage. Cultural landscape. Urban policy.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos a paisagem tem recebido cada vez mais o interesse de especialistas em patrimônio e em políticas urbanas no Brasil. Nos anos 2000, a paisagem cultural, por influência da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que havia criado essa tipologia em 1992, ganhou um grande destaque entre especialistas e estudantes no país, apontada naquele momento como o conceito capaz de unir as diferentes políticas de patrimônio pensadas até então de maneira separada: patrimônio natural e cultural, material e imaterial. É verdade que, no nível federal, após esse grande entusiasmo inicial, as discussões arrefeceram durante algum tempo. Em parte, isto se deu em função das dificuldades operacionais e conceituais encontradas pela implementação do instrumento criado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) em 2009, a "Chancela da Paisagem Cultural", e que até o momento não conseguiu ser completamente aplicado[1]. Apesar disso, é inegável que a paisagem, entendida de diferentes formas, tem entrado mais e mais no vocabulário de políticas urbanas de maneira geral e daquelas associadas ao patrimônio cultural em particular. Basta ver como o termo paisagem está muito mais presente em planos diretores de cidades aprovados a partir de 2010 do que aqueles da

1. Para uma análise detalhada de todo o processo, ver Pereira (2018).

década anterior[2]. Da mesma forma, várias cidades brasileiras têm desenvolvido instrumentos de intervenção e participação a partir da discussão da paisagem, como São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo. Além disso, a abordagem criada e difundida pela Unesco a partir de 2011, de Paisagem Urbana Histórica (HUL, na sigla em inglês), começa a ganhar atenção no país, com maior difusão em congressos e seminários.

No meio desse processo, a cidade do Rio de Janeiro obteve sucesso em 2012 na sua tentativa de inscrição na Lista do Patrimônio Mundial como Paisagem Cultural, processo iniciado uma década antes, e a partir de então passa a se autointitular como a primeira paisagem cultural urbana reconhecida pela Unesco.

Anunciada por alguns como uma inscrição óbvia em função das belezas da cidade[3], a presença do Rio de Janeiro na Lista do Patrimônio Mundial só foi possível após um longo investimento, tanto financeiro quanto intelectual, das instituições envolvidas. Foi necessário vencer algumas resistências dentro do Estado brasileiro e dentro da própria Unesco e de seus órgãos consultivos. Entre estes últimos, alguns especialistas não viam com bons olhos a utilização da tipologia de paisagem cultural numa área urbana como Rio de Janeiro[4]. Foi somente quando o contexto político e intelectual se tornou mais favorável que a candidatura pôde se tornar viável[5]. Se o Rio de Janeiro abriu uma série de novas perspectivas dentro do Centro do Patrimônio Mundial, como a primeira grande área urbana inscrita como paisagem cultural, dialogando com a recente abordagem de Paisagem Urbana Histórica, e auxiliando na difusão de experiências de políticas baseadas na paisagem, é verdade também que os desafios internos ainda são muitos. Entre eles está a necessidade de novos espaços políticos e instrumentos de gestão do patrimônio da cidade que coloquem em xeque a tradicional forma de trabalho das instituições de patrimônio cultural no país e sua capacidade institucional. É em torno dessas questões que este artigo está organizado.

2. Os dados numéricos dessa expansão serão tratados adiante no texto.
3. Uma campanha publicitária de um banco logo após o anúncio da decisão chegou a ser veiculada com o slogan "Eu já sabia".
4. Para uma discussão sobre a forma como o conceito de paisagem cultural foi incorporado pela Unesco e os problemas que isso tem acarretado, especialmente para sua aplicação em áreas urbanas, ver Ribeiro (2015).
5. Ver Zamant (2015).

Este texto está dividido em duas partes. A primeira pretende discutir parte do contexto e legado do processo de inscrição do Rio de Janeiro na Lista de Patrimônio Mundial da Unesco para a discussão sobre paisagem e política urbana no Brasil, dividida em três temas centrais: a paisagem no centro da atenção pública, a ampliação da noção de paisagem empregada e a necessidade de participação através da constituição de novos espaços políticos de gestão. Na segunda parte procuro apontar desafios ainda existentes para conciliar as necessidades e vontades que a inscrição coloca e os entraves para a apropriação de todo o seu potencial, sobretudo para a constituição de novos modelos de gestão mais democráticos a partir de espaços políticos da gestão da cidade e do patrimônio.

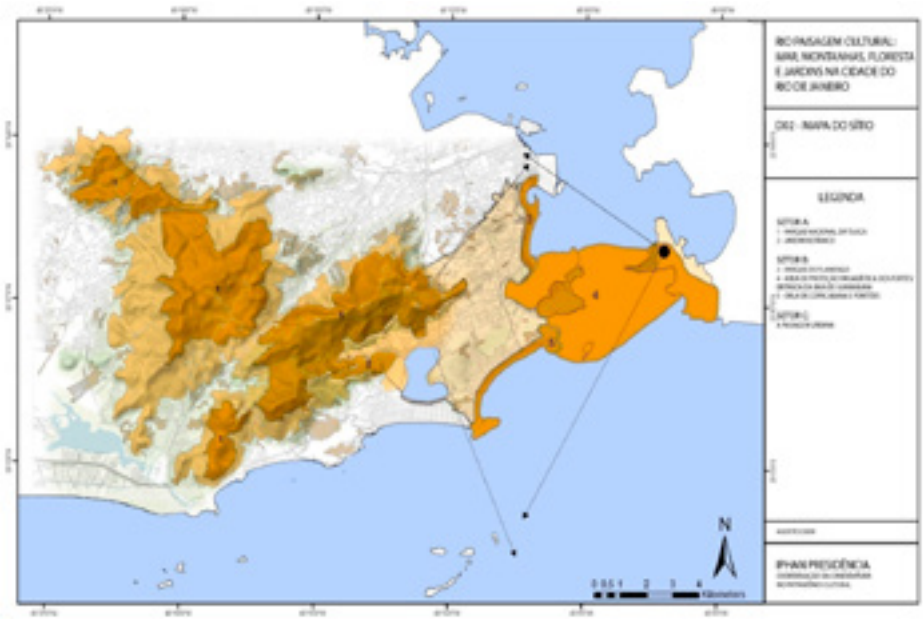
2 CONTEXTO E IMPACTOS DA INSCRIÇÃO DO RIO DE JANEIRO NA LISTA DE PATRIMÔNIO MUNDIAL

Uma inscrição restrita à área mais abastada da cidade e já privilegiada, tanto em termos de investimentos públicos quanto em renda dos moradores (Figura 1), baseada numa narrativa já hegemônica sobre o que é a cultura da cidade, realizada sem discussão ou participação da população local – são várias as críticas possíveis ao processo de candidatura do Rio de Janeiro à Lista de Patrimônio Mundial. Elas não são pequenas e não devem ser minimizadas. Em grande parte, elas têm relação com as escolhas realizadas para tornar a difícil candidatura viável e adequada dentro das rígidas normas do Centro do Patrimônio Mundial. Se não é nosso objetivo aqui negar as fragilidades encontradas no processo, já analisada alhures (RIBEIRO, 2015; ZAMANT, 2015), também não cabe a este texto discuti-las. O que pretendo aqui é realizar uma avaliação de possíveis impactos do processo para as políticas urbanas no Rio de Janeiro, em particular, e no Brasil em geral.

Pretendo desenvolver aqui três dos principais temas colocados em evidência pela candidatura e inscrição da cidade na Lista de Patrimônio Mundial: o destaque que a paisagem ganha para políticas públicas, o rompimento com abordagens estritamente visuais e ligadas ao projeto da paisagem e a construção de espaços políticos da gestão compartilhada da paisagem. Não se trata de dar ao processo de inscrição do Rio de Janeiro a única responsabilidade pela difusão dessas ideias, mas de colocá-lo no contexto como um dos fatores que tem, ao mesmo tempo, se beneficiado dessas discussões e ajudado a dar maior visibilidade a essa problemática.

FIGURA 1

Área inscrita como Patrimônio Mundial e zona de amortecimento no Rio de Janeiro. Fonte: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2009).



2.1 A paisagem no centro da atenção pública

A identidade do Rio de Janeiro se constitui em torno de sua paisagem ao longo de todo o processo de ocupação da urbe. Isso é reconhecido no próprio documento de inscrição da cidade na Lista de Patrimônio Mundial e um dos elementos centrais da atribuição de valor apresentada. A relação que a área construída da cidade estabelece com o mar e as montanhas está presente no próprio título da inscrição[6]. As políticas públicas já reconhecem isso faz muito tempo. A disposição do Passeio Público, primeiro parque da cidade, de frente para a Baía e o Pão de Açúcar, como local de usufruto da paisagem e centro de uma sociabilidade ao ar livre, já afirmava esse papel no século XVIII. Sobretudo a partir do século XIX, inúmeros projetos e intervenções urbanas, ao lidarem com a ideia de "embelezamento" da cidade já tinham no centro de sua atenção uma preocupação com a paisagem (TERRA, 2013). A progressiva instalação de mirantes em diversos pontos da cidade também corroborou com a construção de um quadro paisagístico para o Rio de Janeiro que direciona o olhar para determinados objetos espaciais (FERNANDES, 2014; GOMES, 2015).

6. Rio de Janeiro: paisagens cariocas, entre a montanha e o mar.

Entretanto, a partir do final do século XX, mas sobretudo a partir dos anos 2000, no Rio de Janeiro a paisagem passa a ser pensada não apenas do ponto de vista do projeto, mas como um instrumento de gestão para a cidade[7]. A paisagem deixa de ser apenas algo a ser usufruído, e algo fruto de um planejamento para tal, e passa a ser a base para instrumentos de planejamento, gestão e preservação. Isso constitui uma transformação significativa no modo de compreensão da paisagem e na sua aplicação. A ideia de paisagem cultural promovida a partir da candidatura à Unesco valoriza aspectos relacionados à relação entre sociedade e natureza e, portanto, incorpora a preocupação com o desenvolvimento sustentável, tão caro à formulação de políticas públicas notadamente a partir dos anos 1990.

O longo processo de candidatura, iniciado em fins dos anos 1990 e interrompido mais de uma vez, se não promoveu um debate mais geral com a população como deveria, envolveu uma grande quantidade de técnicos de diferentes instituições nos três níveis federativos: prefeitura, governo do estado e federal, órgãos de preservação cultural e ambiental, órgãos ligados à gestão urbana, universidades etc. Isso promoveu uma grande divulgação das ideias de proteção e gestão a partir da paisagem com perspectivas mais integradoras entre aqueles responsáveis pela formulação de políticas públicas. A primeira e mais imediata consequência disso talvez seja melhor vista no Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro, aprovado um ano antes de o título ser oficializado pela Unesco.

O Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro, aprovado em 2011, já reverbera as discussões que aconteciam no processo de candidatura da cidade, uma vez que diferentes técnicos envolvidos nesse processo também participaram das discussões para a construção do Plano. Ele extrapola a preocupação com a paisagem para além do patrimônio e procura torná-la um instrumento importante para a gestão, assumida como "o mais valioso bem da cidade"[8]. Ao afirmar que a política urbana tem que ser pensada a partir da paisagem, o Plano Diretor a coloca como central para promoção de políticas integradas de gestão urbana, tirando-a do mero aspecto identitário ou de contemplação e usufruto. Se o Plano Diretor anterior, de 1992,

7. A Convenção Europeia da Paisagem, de 2000, pode ser considerada um marco nesse sentido, mas ela mesma é uma evolução de uma série de algumas iniciativas nacionais de países europeus.
8. Uma breve análise do papel da paisagem no Plano Diretor de 2011 já foi realizada em Ribeiro (2013).

usava a expressão "paisagem" apenas seis vezes, o novo plano de 2011 o faz 54 vezes, um aumento de quase dez vezes, enquanto o tamanho do plano apenas dobrou (de 76 páginas para 151). Só esse dado isolado já demonstra o ganho de importância para a paisagem, ao menos enquanto constituidora do léxico das políticas urbanas[9].

Quatro dias após a inscrição em 2012, um decreto municipal criava o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), transferindo para ele toda a estrutura de preservação do patrimônio da cidade[10]. Além de uma tentativa de capitalização política do recebimento do título, o novo Instituto prometia uma atenção especial em relação à paisagem. Das justificativas para sua criação, constam:

> CONSIDERANDO que a Cidade do Rio de Janeiro foi declarada Patrimônio Mundial como Paisagem Cultural Urbana pelo Comitê do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura -UNESCO;
>
> CONSIDERANDO que a ideia de patrimônio cultural constitui a consciência que uma comunidade humana possui do próprio viver histórico, e com a qual tende a assegurar a continuidade e desenvolvimento de si mesma;
>
> CONSIDERANDO que os bens culturais são o produto e o testemunho das diferentes tradições e realizações intelectuais produzidas pelo homem e constituem, portanto, um elemento essencial da identidade dos povos;
>
> CONSIDERANDO a importância do acervo do patrimônio natural e cultural da cidade do Rio de Janeiro;
>
> *CONSIDERANDO o potencial do patrimônio cultural, da arquitetura, da paisagem cultural urbana e do design como vetores de desenvolvimento da economia criativa na cidade do Rio de Janeiro*;
>
> CONSIDERANDO o papel estratégico da municipalidade para a proteção, conservação, valorização e difusão do patrimônio cultural da cidade do Rio de Janeiro;
>
> (RIO DE JANEIRO, 2012, grifo nosso).

9. Este não é um dado exclusivo do Rio de Janeiro, ao contrário, tem acontecido em todas as capitais brasileiras. A título de exemplo, enquanto o Plano Diretor de São Paulo de 2002 mencionava paisagem 27 vezes, o novo plano de 2014 emprega o termo 72 vezes, com um aumento pouco expressivo no tamanho de páginas, de 206 para 229.

10. O IRPH absorve a estrutura da então Subsecretaria do Patrimônio Cultural, Intervenção Urbana, Arquitetura e Design (GP/SUBPC), extinta no mesmo decreto.

O mesmo decreto promete promover a valorização da paisagem em outras áreas da cidade, o que configura uma extrapolação da preocupação com a paisagem cultural para além do sítio inscrito na Unesco, refletindo uma intencionalidade de tornar as discussões iniciadas para a inscrição na Unesco com impacto mais direto para outras áreas da cidade e torná-la menos concentrada.

> Capítulo VI, da ampliação do Patrimônio da Humanidade
> Art. 16. Caberá ao Poder Executivo a adoção de medidas de ampliação e fortalecimento da proteção da Paisagem Carioca como Patrimônio da Humanidade, de forma a valorizar a paisagem em novas áreas da Cidade, tais como: I – a ampliação do Parque Madureira Rio+20, com a criação de jardim botânico; II – a criação do Parque Nise da Silveira no Bairro de Engenho de Dentro; III – a criação do Parque Fazenda da Baronesa no Bairro da Taquara.
> (RIO DE JANEIRO, 2012).

Um "escritório técnico da paisagem" passa a integrar a estrutura e deveria ficar responsável pela gestão da paisagem na área patrimônio mundial. Aos poucos a paisagem vai sendo incorporada em diferentes instrumentos e instituições de políticas urbanas, ganhando cada vez mais centralidade. Entretanto, como já apontado, é importante ressaltar que, ao mesmo tempo em que isso acontece, há um grande deslocamento conceitual da paisagem, que passa a ser tomada muito além do seu caráter visual. Os dois processos, difusão e ampliação conceitual, ocorrem simultaneamente.

2.2 Paisagem além da vista

A inscrição do Rio de Janeiro como paisagem cultural se insere também num contexto de transformação da própria forma como a ideia de paisagem tem sido pensada. É verdade que a ideia de paisagem como panorama, como algo a ser admirado e, por consequência, associada à apreciação estética ainda é muito forte e muito cara a importantes tradições de pensamento sobre a paisagem, como aquela oriunda das Belas Artes e também do Paisagismo e mesmo dentro de algumas perspectivas da Geografia. Entretanto, outras tradições de conceituação da paisagem têm sido incorporadas e é isso que

tem permitido uma ampliação das formas do seu entendimento. A ideia de paisagem cultural tal qual promovida pela Unesco traz com ela de maneira muito forte um realce sobre a relação entre natureza e cultura. A relação entre as intervenções urbanas e o meio ambiente, que incorporam a ideia de desenvolvimento sustentável, tão cara às políticas públicas contemporâneas, passa a ser tratada também através da ideia de paisagem. Também a possibilidade de incorporar dentro de uma mesma reflexão e forma de gestão categorias sempre estruturadas como separadas, tais como patrimônio material e imaterial, tem atraído a atenção para a formulação de políticas a partir da paisagem. Sobretudo, o destaque atual é o caráter holístico da paisagem, para além daquela forma mais tradicional com a qual o paisagismo tem trabalhado, muito preocupado com a ordem colocada a elementos da natureza no projeto arquitetônico ou urbano.

Já na área das políticas de patrimônio cultural, o que a discussão que começa a acontecer e que gera documentos como a Carta de Bagé (2007) ou a portaria da Chancela da Paisagem Cultural (2009) traz à tona é uma interpretação da paisagem totalmente diferente daquela baseada exclusivamente em apreciação estética ou valores históricos, como havia dominado a atuação do Iphan até então para o tombamento de bens paisagísticos (RIBEIRO, 2007). Originalmente pensada para ser um instrumento nacional independente daquele da Unesco, é inegável a influência que este último desempenhou no desenvolvimento da Chancela da Paisagem Cultural no Brasil. Foi a atenção que a paisagem cultural da Unesco começou a despertar ao longo dos anos 2000, com o processo de candidaturas no Rio de Janeiro em primeiro lugar, mas também as tentativas de Paraty, que tornaram este instrumentos mais evidente. Ao definir a paisagem cultural como resultado da interação entre natureza e cultura, a chancela nacional recorre à mesma tradição de entendimento da paisagem que a Unesco. O importante é que, no nível nacional, ela se propõe como algo inteiramente novo e distinto das práticas associadas ao tombamento de sítios paisagísticos empregadas até então. Talvez, a maior inovação desse novo uso da paisagem seja a possibilidade de adoção de uma abordagem territorial para o patrimônio e uma perspectiva relacional, buscando a relação entre diferentes aspectos no espaço e, sobretudo, preocupada com sua aplicação para a gestão territorial. Isso tem um potencial enorme para a forma como gerimos não apenas o

patrimônio, mas a cidade de uma maneira geral. Essa gestão, entretanto, não pode mais ser feita apenas por técnicos iluminados que apontam o que é melhor para a sociedade. Ela precisa ser discutida amplamente e a inscrição do Rio de Janeiro, por seus sucessos e, talvez sobretudo, por suas fragilidades, coloca isso de maneira bem evidente.

2.3 Participação e gestão do patrimônio urbano

A inscrição do Rio de Janeiro na Lista de Patrimônio coloca um ponto-chave tanto para a política de patrimônio cultural como para política urbana de maneira mais geral: a necessidade de incorporação da população na gestão. Ela reflete uma transformação no campo do patrimônio que passa a desejar incorporar a população não apenas na identificação do patrimônio, mas também na sua gestão e se materializa nas exigências que a Unesco passa a estabelecer nessa direção. A necessidade de criação de um espaço de gestão compartilhada da cidade é, muito provavelmente, o principal legado da inscrição no Patrimônio Mundial e foi defendida pelos diferentes atores responsáveis pela inscrição como a principal razão para a decisão de fazê-lo[11]. As críticas à ausência de discussão com a população para a candidatura demonstram que essas ações não podem mais ser colocadas exclusivamente de cima para baixo. Se o processo de candidatura está concluído e não se pode voltar atrás, a construção da gestão está apenas começando. A obrigação com a Unesco assumida de construção de instrumentos de gestão compartilhada implica o desenvolvimento de instrumentos e de espaços políticos de gestão ainda pouco usados na área de patrimônio urbano. O Brasil é apontado pela bibliografia internacional como um lugar de destaque para experiências participativas, sobretudo a partir dos instrumentos que a Constituição de 1988 permitiu que fossem criados (COELHO; NOBRE, 2004). Os orçamentos participativos aplicados por algumas prefeituras são talvez os exemplos mais famosos, mas o estabelecimento de conselhos municipais e comitês gestores de bacias hidrográficas, entre outros, formam uma gama

11. "A inscrição no Patrimônio Mundial não é um título de beleza, mas o estabelecimento de compromissos para a preservação e o desenvolvimento sustentável", dizia na época da obtenção do título o então presidente do Iphan, Luís Fernando de Almeida, apoiado por toda a equipe que participou na inscrição, replicando publicamente o espírito central da Convenção do Patrimônio Mundial de 1972. Ver Lodi e Ribeiro (2017).

de espaços políticos, de maior ou menor efetividade em diferentes contextos geográficos, que demonstram experiências importantes acontecendo no país (AVRITZER, 2010), apesar das críticas a como essa ideia de participação é aplicada (AZEVEDO, 2016; PEREIRA, 2015). São inúmeros os instrumentos que estabelecem espaços de gestão compartilhada e espaços de participação. As avaliações de sua eficácia também são bem distintas, mas colocam em evidência a demanda cada vez maior de discussão pública sobre diferentes aspectos da gestão da *res-pública*. Tais instrumentos, para serem de fato colocados em prática a partir de uma gestão participativa, necessitam o desenvolvimento de *espaços políticos*, entendidos como um tipo de espaço de encontro, de debates e acordos sobre interesses conflitantes (CASTRO, 2012). Como um espaço para o encontro dos diferentes, do embate de ideias e solução de conflitos,

> o espaço político é então um lugar mobilizado para o confronto, onde os homens agem coletivamente com uma intenção, o lugar da defesa de interesses, da negociação e da disputa de poder sobre acordos em relação às normas necessárias ao convívio pacífico entre diferentes visões de mundo. Há, pois na ação no espaço político uma dimensão instituinte, ou seja, uma conexão com o poder decisório governamental, qualquer que seja a sua escala (CASTRO, 2018, p. 123).

Partindo de três atributos fundamentais do espaço político, escala, métrica e substância (LÉVY, 1999), que indicam sua visibilidade, abrangência e efetividade, Castro (2018) identifica seus três tipos básicos, os quais chama de exclusivos, limitados e abertos. No primeiro grupo estão os parlamentos, assembleias ou câmaras, espaços constituídos e organizados essencialmente para o debate e deliberação política de abrangência para toda a sociedade. Os espaços políticos limitados correspondem a espaços associados à representação de interesses específicos da sociedade e facultados por normas de participação em diferentes modelos de democracia. Nele estão inseridos os diversos tipos de conselhos, fóruns temáticos e associações de moradores, por exemplo. Por fim, os espaços políticos abertos se expressam nas ruas e praças, com caraterísticas de efemeridade no tempo e constituem espaços de pressão e visibilidade de demandas. Um dado importante relativo a esses espaços é "a sua qualidade de estabelecer nexos entre os interesses que neles se expressam e a produção de normas favoráveis àqueles capazes de se impor aos demais, questão central da política" (CASTRO, 2018, p. 123).

As obrigações assinadas com a Unesco nos últimos planos de gestão apresentados para os sítios inscritos colocam a necessidade de construção de mecanismos participativos também para a gestão dos sítios patrimônio mundial no país. Para tanto, a constituição de espaços políticos limitados, segundo a definição vista anteriormente, se faz necessária. Algumas das últimas inscrições do Brasil na Lista de Patrimônio Mundial apresentam comitês gestores oficialmente instalados: a Praça de São Cristóvão, em Sergipe, o Rio de Janeiro e o Complexo da Pampulha, em Belo Horizonte. Em 2018 um quarto comitê foi instalado, para o Cais do Valongo, também no Rio de Janeiro.

Ao longo de seus pouco mais de 80 anos, o Iphan se consolidou como o principal gestor do patrimônio cultural do país. A partir dos anos 1980 e, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, um processo de descentralização se intensificou, mas a criação de diferentes órgãos de preservação do patrimônio nos níveis estadual e municipal espalhados pelo país não retirou a centralidade da instituição federal, que segue sendo o modelo para os outros e aquele com políticas mais consolidadas e fortes, apesar de crescentes ataques que vem sofrendo à sua autonomia na política recente. Autoridade esta que foi conquistada pouco a pouco desde o final dos anos 1930, inicialmente com um caráter bastante centralizador em torno de alguns nomes importantes, como Rodrigo Mello Franco de Andrade e Lúcio Costa. A Instituição ganhou assim capital de autoridade, não apenas jurídico, mas legitimado socialmente, para tomar decisões sobre preservação e gestão de bens preservados. Entretanto, desde pelo menos o final dos anos 1970, com Aloisio Magalhães, há um processo de rediscussão dessa autoridade de reconhecimento, quando, a partir da ideia de "referência cultural", passa-se a assumir que é a população o detentor da autoridade de dizer o que é patrimônio, cabendo ao Estado a tarefa de reconhecer oficialmente aquelas referências da população (FONSECA, 2003).

Embora esse discurso da necessidade de ouvir a população tenha se ampliado enormemente, ao ponto de hoje ninguém negá-la, a prática

nos diferentes níveis de proteção torna a questão muito mais complexa[12]. A política de patrimônio imaterial instalada pelo Iphan a partir dos anos 2000 tem conseguido criar instrumentos de participação da população eficientes; porém, o mesmo não tem acontecido com a mesma ênfase nas políticas de patrimônio material e urbano e a ideia da referência cultural tem sido capturada de maneira muito mais eficiente pela política de patrimônio imaterial (MOTTA, 2017). O peso da estrutura montada durante 80 anos ainda é muito forte e tem dificultado essas estratégias. Iniciativas, como os inventários participativos, têm promovido o debate com a população, mas espaços políticos efetivos de gestão compartilhada e participativa do patrimônio urbano ainda esperam por uma aplicação efetiva.

Neste contexto, as obrigações assinadas com a Unesco para formação de comitês gestores são um sinal de mudança, mas precisam ser postas em prática. Ao obrigar o Iphan a compartilhar a gestão de bens protegidos com a sociedade civil (ou pelo menos a discutir com ela, como têm sido ainda as tímidas atuações dos comitês gestores instalados), isso pode sinalizar para uma transformação abissal na forma de gestão do patrimônio urbano no país, mas é preciso que elas deixem de ser apenas boas intenções como agora e passem a ser de fato praticadas. Esse é talvez o principal desafio imposto pela inscrição do Rio de Janeiro no Patrimônio Mundial, tendo em vista que, diferente dos outros sítios com comitês gestores instalados, no caso do Rio temos partes importantes de uma grande área tornadas patrimônio mundial como paisagem cultural numa região metropolitana com mais de 12 milhões de habitantes.

3 DESAFIOS E ENTRAVES PARA A FORMAÇÃO DE ESPAÇOS POLÍTICOS DO PATRIMÔNIO

Se o contexto do qual a inscrição do Rio de Janeiro se aproveita e promove é bastante favorável à absorção da paisagem como um instrumento importante capaz de mudar a forma como lidamos com as cidades de uma maneira

12. No nível das instituições estaduais, Marina Salgado (2017) mostra o hiato existente entre os valores reconhecidos como patrimônio pelos técnicos do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha) nas cidades tombadas por este órgão e aqueles reconhecidos pela população local. Apesar do reconhecimento de todos de que é necessário ouvir a população, discurso e prática ainda permanecem desconectados.

geral e com o patrimônio cultural e ambiental urbano em particular, não são poucos também os entraves encontrados. Para não dizer que tudo são flores nesse processo, longe disso, o caminho trilhado é bastante tortuoso e cheio de problemas. Elenco aqui alguns dos principais entraves que essa difusão da paisagem como instrumento de gestão compartilhada da cidade tem encontrado. Esses problemas têm se materializado sobretudo na dificuldade de constituição de um espaço político para essa gestão, oriundos, em parte, das dificuldades de entendimento das características necessárias à constituição de espaços políticos efetivos.

Se a gestão compartilhada da cidade a partir da paisagem pode ser o maior legado da inscrição do Rio de Janeiro na Lista de Patrimônio Mundial, ela ainda está longe de se consolidar ou mesmo ganhar uma forma mais estabelecida. A inscrição da cidade em 2012, em função de seu ineditismo e contrariando a praxe atual do Centro do Patrimônio Mundial, foi aceita sem um Plano de Gestão totalmente elaborado. Foram dados dois anos para sua elaboração, e em 2014 este foi apresentado. Mais dois anos se passaram e somente no final de 2016 o Comitê Gestor da Paisagem Cultural foi formalmente instalado[13]. Entretanto, até março de 2017 nenhuma reunião havia sido convocada, e até meados de 2019 seu regimento interno permanece sem aprovação definitiva. Inúmeras causas podem ser apontadas para esse lento processo da inscrição em 2012 até a efetiva realização de uma reunião com o comitê oficialmente instalado em 2017. Entre elas, está a instabilidade política no país, com trocas de direção tanto no comando central do Iphan quanto na superintendência no Rio de Janeiro, mas também a demanda crescente do Iphan em diferentes esferas e os recursos financeiros e humanos cada vez mais escassos.

Entre 2017 e 2018 foram dois anos de reuniões num processo de lenta consolidação da atuação do Comitê, ainda que sem um estatuto aprovado. Em 2018 o Comitê passou a ter uma agenda anual regular de reuniões trimestrais, mas que mais de uma vez tiveram de ser adiadas por parte da Superintendência do Iphan por razões alheias ao Comitê. Os subcomitês, espécie de espaços de trabalho internos, ainda permanecem sem instalação e funcionamento. Não há até o momento qualquer iniciativa de educação patrimonial relacionada ou de comunicação realizada por parte do Iphan, e aquelas realizadas por parte da prefeitura permanecem tímidas. As reuniões são convocadas por

13. Portaria do Iphan n. 454, de 10 de novembro de 2016.

e-mail aos membros já designados, que precisam se identificar na portaria para ter acesso à sala e nenhuma publicidade é dada ao encontro ou aos seus resultados. Nenhum canal oficial de comunicação foi ainda organizado. Os temas têm variado da necessidade de ajustes na delimitação do sítio até a apresentação de ações de algumas das instituições com representação no Comitê. Nesse sentido, existem ainda fragilidades grandes na organização do funcionamento do comitê como um espaço político.

O caso que revela as maiores fragilidades do Comitê Gestor em 2018 é bem caracterizado na forma como tramitou a discussão sobre a construção do Memorial às Vítimas do Holocausto, constituído de um obelisco com 23 metros de altura, equivalente a um prédio de sete andares, dividido em dez partes, com os dez mandamentos em cada uma delas. Em sua base estão um auditório, café e sala de exposições. O projeto tem sido impulsionado a partir da nova administração municipal em 2017, e organizado com apoio financeiro de parte da comunidade judaica e evangélica. Trata-se de um projeto premiado nos anos 1990 pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil; originalmente concebido para ser instalado na praia de Botafogo, em escala menor, teve sua construção impedida na época pela legislação de proteção da área. A partir de 2017, a nova administração da prefeitura lança a intenção de levar o monumento para o topo do Morro do Pasmado, a 62 metros de altura do nível do mar, localizado entre o Pão-de-Açúcar e o Corcovado, próximo às margens da enseada de Botafogo, numa área que constitui a Zona de Amortecimento do Sítio Patrimônio Mundial.

Conforme apontado nas atas das reuniões do Comitê Gestor da Paisagem Carioca em 2017 e 2018, a partir dos primeiros anúncios da mídia, o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos) e a Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro (FAM-RIO), ambos com assento no comitê gestor, solicitaram que o tema fosse colocado na pauta da reunião do dia 15 de agosto de 2017 em função do potencial de impacto da estrutura para a paisagem. Entretanto, houve o pedido por parte da Superintendência do Iphan de que o tema fosse retirado da pauta com o argumento de que seria estudado pela instituição e não caberia discussão naquele momento. Em reunião do dia 19 de junho de 2018, após a apresentação de uma moção contrária à construção do memorial sem que os devidos estudos fossem feitos e discutidos com a sociedade, aprovada pelo Icomos-Brasil em

sua assembleia anual, houve o compromisso firmado pelo Iphan de que não haveria decisão sem que o tema fosse discutido pelo Comitê.

A próxima reunião, que seria no dia 18 de setembro, foi remarcada para o dia 16 de outubro e depois para o dia 19. Pouco tempo depois do adiamento, em 15 de outubro de 2018, o jornal *O Globo* noticiou que o Iphan havia liberado a construção do monumento.

> O Iphan já autorizou a instalação do memorial às vítimas do Holocausto no Mirante do Pasmado, em Botafogo. De acordo com lei aprovada pela Câmara Municipal, o monumento vai se chamar Gérson Bergher, em homenagem ao seu idealizador, deputado estadual falecido em 2016 (GUIMARÃES, 2018).

Somente no dia 17 de outubro, após, portanto, a aprovação, o tema foi inserido na pauta da reunião que estava marcada para o dia 19 do mesmo mês. A reunião contou então com a participação da secretária de Urbanismo, representando a prefeitura e defendendo o projeto, de membros da Associação Memorial do Holocausto, de uma associação de oito pessoas que ganhou da prefeitura o direito de explorar o morro por 30 anos renováveis por mais dez, e dos arquitetos responsáveis pelo projeto do monumento e pelo paisagismo da área. Diante do fato de a reunião e a apresentação do projeto terem acontecido somente após a autorização ter sido concedida, provocados pelos representantes da sociedade civil, os representantes do Iphan afirmaram que no parecer emitido consta que não há proteção na área e que, portanto, nada poderia ser feito pela Instituição. Contra isso pesa a existência de uma proteção de entorna posta em prática desde os anos 1970, com o qual a Instituição sempre atuou sobre aquela parte da cidade[14]. A partir desse ponto, as conversas e tratativas passaram a ser feitas por diferentes instituições e associações fora do comitê gestor, inclusive com a acionamento de processos judiciais, revelando a total inoperância e incapacidade de o comitê gestor mediar conflitos desse tipo no modelo com o qual está sendo gerido no momento.

14. Embora não possua tombamento federal, um documento da década de 1970 demarca o morro do Pasmado como zona de entorno do Morro da Babilônia, esse sim tombado em conjunto com os morros Pão-de-Açúcar, Urca, Corcovado e Pedra da Gávea. No mesmo documento, a área do morro do Pasmado em que se pretende construir o memorial está sob um zoneamento que limita a altura das construções até 50 metros a partir do nível do mar, sendo que o topo do morro em questão possui 62 metros de altura, o que inviabilizaria qualquer construção no local.

Se o desejo é a formação de um espaço político de gestão da paisagem, compartilhado com diferentes setores da sociedade, algumas características são essenciais e comuns a todo espaço político constituído (CASTRO, 2012; AZEVEDO, 2016, MACHADO FILHO, 2017). O primeiro deles é a publicidade. Um espaço político precisa ser público, isso implica características como publicidade das suas reuniões e das suas discussões. Outra característica correlacionada é acessibilidade. As reuniões do comitê gestor precisam ser abertas, em locais de fácil acesso da população e possuir um canal de divulgação para aqueles que desejam assisti-las. Suas reuniões também precisam ser registradas em atas e em meios audiovisuais e tornadas públicas. Entre essas estratégias, apenas as atas têm sido realizadas, com divulgação interna. Um canal de comunicação com a sociedade, simples de ser feito hoje com tecnologias gratuitas, como redes sociais, precisa ser criado. Entretanto, todas essas ações permanecem, até o momento, distantes no caso do Rio de Janeiro.

Em segundo lugar, um espaço político precisa ter representatividade de diferentes setores da sociedade. A formação atual do Comitê Gestor, conforme expressa na portaria que o instala[15], garante uma ampla representatividade de diferentes setores do Estado, mas ainda é tímida em termos de assentos para a sociedade civil para além daquelas organizações que representam interesses técnicos. A presença da FAM-RIO já é um avanço nesse sentido, mas não parece ser suficiente. Devemos lembrar que a questão da diferença é fundadora da política (ARENDT, 2006) e é importante que seja representada em espaços políticos, tendo em vista o fato de que não há política, nem democracia, entre iguais. É fundamental que as instituições

15. A composição do Comitê Gestor do Patrimônio Mundial no Rio de Janeiro, conforme portaria 454 de 16/11/2016, é a seguinte: entre os representantes governamentais: dois representantes da superintendência do Iphan no Rio de Janeiro; um representante do Instituto Chico Mendes; um representante do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico; um representante da Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército; um representante da Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha; um representante da Secretaria Estadual de Cultura – Instituto Estadual do Patrimônio Cultural; um representante da Secretaria do Ambiente – Inea; um representante da Secretaria Estadual de Educação; um representante do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade; um representante da Secretaria Municipal de Urbanismo; um representante da Secretaria Municipal de Turismo; um representante da Secretaria Municipal de Conservação; dois representantes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, sendo um deles da Fundação Parques e Jardins. Entre os representantes não governamentais: a) um representante do Icomos-Brasil; um representante da Fundação Roberto Marinho; um representante da Unesco no Brasil; um representante da Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (Abap); um representante da FAM-RIO.

de gestão urbana percam o medo de discutir com diferentes posições, desde que mecanismos e instrumentos para resolução de conflitos estejam também presentes. Isso só pode acontecer em espaços políticos institucionalizados, normatizados e em amplo funcionamento.

Por fim, outra característica importante de um espaço político é a sua constância e previsibilidade. É preciso um calendário fixo de reuniões amplamente divulgado e o mais longo possível para que todos, membros e possível audiência, possam se programar. Uma estratégia bem conhecida para burlar a participação em experiências não democráticas é a realização de reuniões fechadas ou marcadas de última hora, dificultando a participação de outros agentes. Aqui, novamente, a questão da publicidade é fundamental.

Até o momento, o Comitê Gestor da Paisagem do Rio de Janeiro é apenas uma figura com muitas dificuldades de implantação das características acima destacadas, longe, portanto, de se caracterizar como um espaço político de gestão compartilhada e participativa efetivo da paisagem na cidade. O potencial apresentado é enorme, resta reunir um contexto favorável, capacidade institucional e vontade dos gestores oficiais para construção de um espaço verdadeiramente político para a gestão do patrimônio, que poderia colocar o Rio de Janeiro com lugar de destaque nas práticas de gestão urbana que partem do patrimônio.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Completando sete anos de inscrição em 2019, ainda é cedo para uma avaliação consistente sobre os impactos da inclusão do Rio de Janeiro na Lista de Patrimônio Mundial, mas alguns elementos que foram aqui considerados nos permitem uma reflexão sobre tendências e caminhos sendo trilhados. A paisagem cada vez mais aparece com uma forma de pensar a gestão da cidade, forma esta mais ampla do que a tradicional maneira de atuar sobre a paisagem como vista a ser desfrutada. Uma ideia mais complexa da paisagem e das suas possibilidades, bem como novas formas de geri-la, estão em ampla elaboração nos instrumentos urbanos. Por outro lado, as dificuldades não são poucas e os entraves institucionais e o peso da inércia ainda são muito grandes para tornar mais efetivas as iniciativas que, por enquanto, estão sendo aventadas nos planos. A formação de espaços políticos de gestão do patrimônio e da cidade a partir da paisagem é, ao mesmo

tempo, uma das maiores inovações possíveis e um dos maiores desafios ainda a ser enfrentado. Desnaturalizar o patrimônio e a paisagem, entendendo que estes não possuem valor intrínseco, mas são frutos de valorações diversas por diferentes grupos, com diferentes interesses, é compreender que o patrimônio e a paisagem são, antes de mais nada, políticos em sua essência. A construção de espaços políticos da gestão do patrimônio e da cidade através da paisagem pode representar, portanto, uma transformação significativa na forma como as instituições oficiais de patrimônio lidam com as cidades. Se vamos morrer na praia e tudo virar apenas documentos para constar para avaliadores externos e provas de uma revolução que não aconteceu para os historiadores da gestão urbana do futuro, ou se vamos conseguir de fato por em prática as promessas realizadas, promovendo uma gestão do patrimônio e da paisagem urbana mais democrática e eficiente, o futuro dirá e julgará.

FONTE DE FINANCIAMENTO

Trabalho executado com recursos do CNPq, ligado ao projeto de pesquisa *Direito à paisagem e prática da cidadania no Rio de Janeiro e Recife: política urbana, democracia e formação de espaços políticos em metrópoles brasileiras.*

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

AVRITZER, Leonardo. *Experiências nacionais de participação social*. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.

AZEVEDO, Daniel Abreu de. *A democracia participativa como um sofisma*: uma interpretação geográfica da democracia. 2016. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CASTRO, Iná Elias de. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. *In*: CASTRO, Iná Elias de.; GOMES, Paulo C. Costa; CORRÊA, Roberto L. (org.). *Olhares geográficos*: modos de ver e viver no espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 43-72.

CASTRO, Iná Elias de. Espaço político. *GEOgraphia*, Niterói, v. 20, n. 42, p. 120-124, 2018.

COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FERNANDES, Pedro Henrique S. A transformação da cidade e a evolução da paisagem do Rio de Janeiro: as políticas públicas e os mirantes. *In*: COLÓQUIO IBERO-AMERICANO

PAISAGEM CULTURAL, PATRIMÔNIO E PROJETO – DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 3., 2014, Belo Horizonte. *Anais* [...]. Belo Horizonte: IEDS; MACPS; Iphan, 2014. v. 1.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Referências culturais: base para novas políticas de patrimônio. *In*: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *O registro do patrimônio imaterial*: dossiê final de ativi-dades da comissão e do grupo de trabalho patrimônio imaterial. 2. ed. Brasília: Iphan, 2003. p. 85-97.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. Rio de Janeiro, a cidade dos múltiplos mirantes. *Revista Espaço Aberto*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 143-164, 2015.

GUIMARÃES, Ana Cláudia. Iphan autoriza construção de memorial em homenagem às vítimas do holocausto no Pasmado. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15 out. 2018. Disponível em: https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/iphan-autoriza-construcao-de-memorial-em-homenagem-vitimas-do-holocausto-no-pasmado.html. Acesso em: 26 jul. 2019.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Rio de Janeiro, paisagens cariocas*: entre a montanha e o mar: dossiê de inscrição na Lista de Patrimônio Mundial da Unesco. Rio de Janeiro: Brasília, DF: Iphan, 2009.

LÉVY, Jacques. *Le tournant géographique*. Paris: Belin, 1999.

LODI, Maria Cristina Vereza; RIBEIRO, Rafael Winter. O processo de candidatura do Rio de Janeiro à Lista de Patrimônio Mundial: uma narrativa de dentro. *In*: CASTRIOTA, Leonardo Barci; MONGELI, Mônica Medeiros (org.). *Paisagem cultural, patrimônio e projeto*. Brasília, DF: Iphan; Belo Horizonte: IEDS, 2017. p. 383-393. v. 1.

MACHADO FILHO, Guilherme Felix. *Espaços da política*: a relação entre o espaço político das assembleias e o espaço político das ruas no contexto das manifestações políticas brasileiras contemporâneas. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

MOTTA, Lia. O patrimônio urbanístico e seus usos sociais. *In*: PAES, Maria T. Duarte; SOTRATTI, Marcelo A. (org.). *Geografia, turismo e patrimônio cultural*: identidades, usos e ideologias. São Paulo: Annablume, 2017. p. 89-113.

PEREIRA, Danilo Celso. *Paisagem como patrimônio*: entre potencialidades e desafios para implementação da chancela da Paisagem Cultural Brasileira. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, 2018.

PEREIRA, Elson Manoel (org.). *A alegoria da participação*: planos diretores participativos pós-estatuto da cidade. Florianópolis: Insular, 2015.

RIBEIRO, Rafael Winter. *Paisagem cultural e patrimônio*. Rio de Janeiro: Iphan, 2007.

RIBEIRO, Rafael Winter. Paisagem, patrimônio e democracia: novos desafios para políticas públicas. *In*: CASTRO, Iná Elias de; RODRIGUES, Juliana N.; RIBEIRO, R. W. (org.). *Espaços da democracia*: para a agenda da geografia política contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p. 235-260.

RIBEIRO, Rafael Winter. Paisagem cultural urbana e paisagem histórica urbana: o Rio de Janeiro e os desafios para a Lista do Patrimônio Mundial. *Revista Identidades*: território, projeto, patrimônio, Barcelona, v. 6, p. 235-256, 2015.

RIO DE JANEIRO (município). Decreto n. 35.879, de 5 de julho de 2012. Dispõe sobre o Rio como Patrimônio da Humanidade e dá outras providências. *Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 11, 6 jul. 2012.

SALGADO, Marina. *Olhares sobre o patrimônio*: a busca de significados da paisagem. 2017. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

TERRA, Carlos Gonçalves. *Paisagens construídas*: jardins, praças e parques do Rio de Janeiro na segunda metade do século XIX. Rio de Janeiro: Rio Books, 2013.

ZAMANT, Véronique. Rio de Janeiro e suas paisagens: entre perspectiva histórica e usos contemporâneos. *Revista Espaço Aberto*, Rio de Janeiro, v. 5, n.2, p. 143-164, 2015.