

Políticas públicas e patrimônio: pontos de partida para gestão democrática de espaços patrimonializados em Belém-PA

Magaly Caldas Barros¹
Maria Goretti da Costa Tavares²



RESUMO

Este artigo objetiva debater sobre os espaços patrimonializados de Belém-PA a partir das transformações sociais e políticas que deram origem aos mecanismos de gestão democrática do espaço, a exemplo do Orçamento Participativo. Buscamos desenvolver, assim, um debate sobre a construção de espaços democráticos relacionando com a questão patrimonial, observando a relação dos mecanismos de gestão pública com os aspectos identitário, relacional e histórico do patrimônio. Parte desta discussão é um recorte da dissertação de mestrado em desenvolvimento sobre os usos e apropriações do espaço patrimonializado do Centro Histórico de Belém. Assumimos a postura de que políticas como o Orçamento Participativo tendem a estruturar prioridades para a gestão dos bairros e áreas centrais, como os centros históricos. A experiência democrática de Belém com esse tipo de operação pode ser lida como uma prática política que desenvolveu um conjunto experiências posteriores até hoje percebidas, desde o Congresso da Cidade (2001-2004) ao Fórum Circular (2018-2019). Considerações sobre políticas com o OP, tanto direcionadas a sua eficácia, quanto relativa a construção de espaços democráticos de tomada de decisão, são pertinentes ao debate sobre patrimônio.

Palavras-chave: Planejamento. Cidade. Políticas Públicas. Patrimônio. Belém-PA.

¹ Geógrafa, acadêmica de mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPA. E-mail: magalycaldasb@gmail.com.

² Professora Dra. Do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Pará. E-mail: mariagg29@gmail.com.

ABSTRACT

This article aims to discuss the heritage spaces of Belém-PA from the social and political transformations that gave rise to the mechanisms of democratic management of space, such as the Participatory Budget. We seek to develop, thus, a debate on the construction of democratic spaces related to the patrimonial issue, observing the relationship of the public management mechanisms with the identity, relational and historical aspects of the patrimony. Part of this discussion is an excerpt from the master's thesis in development on the uses and appropriations of the heritage space of the Historic Center of Belém. We assume that policies such as the Participatory Budget tend to structure priorities for the management of neighborhoods and central areas, such as the historic centers. Belém's democratic experience with this type of operation can be read as a political practice that developed a series of later experiences that have been perceived until today, from the City Congress (2001-2004) to the Circular Forum (2018-2019). Policy considerations with the OP, both directed at their effectiveness, and regarding the construction of democratic decision-making spaces, are pertinent to the debate on heritage.

Keywords: Planning. City. Public policy. Heritage. Belém-PA.

INTRODUÇÃO

A cidade estabelece seu patrimônio histórico e socialmente construído por meio da apropriação desigual do espaço urbano numa disputa de renda imobiliária ou por localização (MARICATO *et. al.*, 2013). Pondo essa afirmação em perspectiva, objetivamos debater sobre os espaços patrimonializados de Belém-PA a partir das transformações sociais e políticas que deram origem aos mecanismos de gestão democrática do espaço, a exemplo do Orçamento Participativo, buscamos desenvolver, assim, um debate sobre a construção de espaços democráticos relacionando com a questão patrimonial, observando a relação dos mecanismos de gestão pública com os aspectos identitário, relacional e histórico do patrimônio.

Recorrendo ao eixo traçado por Lefebvre (1999) para representar o caminho percorrido pelo “fenômeno urbano”, percebemos que o planejamento urbano brasileiro e que o belenense tem raízes no pensamento desigual estrutural da sociedade brasileira. Isto é, compõe a cidade formal, preparada para ser eco dos resíduos das cidades “desenvolvidas”. O autor lança um questionamento sobre o qual iremos nos debruçar: “Arrisquemo-nos, então, a colocar a *cidade política* no eixo espaço-temporal perto da origem. Quem provoca essa cidade política?” (LEFEBVRE, 1999, p. 21, grifo no original). Nosso objetivo, debater sobre os espaços patrimonializados de Belém-PA a partir das transformações sociais e políticas que deram origem aos mecanismos de gestão democrática do espaço, a exemplo do Orçamento Participativo, evidencia a importância da questão patrimonial no ceio das provocações imanentes à cidade política.

Essa provocação da cidade política de Lefebvre (1999) é atravessada pelo aspecto transformador do planejamento, expresso pelas dinâmicas demográficas, ambientais, urbanas, sociais e econômicas. Maricato (*et. al.*, 2013) aponta que há certa prioridade na urbanização da cidade informal (ou ilegal), até então invisível para o urbanismo – e invisibilizada pela administração pública – com a inclusão da participação social em políticas públicas porque esse movimento criou um quadro jurídico e institucional relacionado à política fundiária, habitacional, saneamento, mobilidade urbana e coleta de resíduos sólidos, criou também instituições como o Ministério das Cidades (2003), o Conselho das Cidades (2004) e as Conferências Nacionais das Cidades (ocorridas em 2003, 2005 e 2007). Por mais importantes que sejam essas ações, infelizmente compõe o quadro exceções setorializadas em ações pontuais influenciadas pelas relações sociais propostas como democráticas e igualitárias.

Este artigo está estruturado em duas partes, além desta introdução e da conclusão que o finaliza. A primeira, Planejamento, Participação Popular e Políticas Públicas, discorre sobre os principais eixos de análise situando no tempo e no espaço as transformações sociais e políticas que originaram espaços de debate democráticos e políticas públicas que buscavam reduzir as desigualdades sociais. A segunda parte, O Orçamento Participativo e a questão patrimonial, desenvolve a discussão sobre a construção de espaços democráticos no que diz respeito à questão patrimonial, relacionando os mecanismos de gestão pública com os aspectos identitário, relacional e histórico do patrimônio.

PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO POPULAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

No seio dos impasses sobre a coisa pública brasileira ocorridos na década de 1980, surgiram novos sujeitos políticos que instauraram uma análise profícua a respeito da história nacional, da formação territorial, relendo e questionando o papel das atuações políticas das classes no contexto público, levando em conta, principalmente, a inserção das rendas mais baixas no acesso aos direitos sociais e à vida pública. Assim, a constituição de 1988 torna-se um marco na representação dos interesses e das perspectivas democráticas, estabelecendo mecanismos de participação social e popular na vivência política brasileira. A importância da constituinte também se dá pelo novo arcabouço jurídico cunhado para garantir a prática da gestão compartilhada das políticas públicas, dos recursos e dos programas sociais que se avizinhava pós-ditadura militar. Ter esses mecanismos incorporados na lei é considerado uma conquista dos movimentos sociais e sindicais que guiaram os caminhos da democratização do Brasil no decorrer dos anos 1990.

As novas formas de participação popular consolidadas pelas câmaras setoriais, conselhos gestores e fóruns de negociação ocorreram junto às transformações econômicas mundiais e a reorganização do capitalismo nas periferias mundiais e no Brasil promovidas pela postura neoliberal. Esse cenário descreve o impacto das transformações sobre a organização da coisa e da vida pública brasileira, especialmente no que diz respeito às possibilidades de realização do compromisso democrático. É possível notar esses impactos em diferentes setores da vida social, desde a organização da produção (locais de trabalho e sindicatos) até a consolidação de espaços novos destinados ao debate de questões e temáticas até então marginalizados, passando pela gestão urbana e suas respectivas formas de regulação do espaço da cidade. Fernandes (2006, p. 131) considera esse um momento

(...) conceitual e político muito importante no Brasil, sobretudo após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, já que se trata de uma lei que pretende criar, expandir e consolidar o paradigma conceitual da Constituição de 1988 sobre a política urbana. Essa lei trouxe um si toda uma nova maneira de pensar juridicamente a cidade em termos de princípios, processos e instrumentos, indo muito além dos termos da doutrina do legalismo liberal. Reconhecendo o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão da cidade, o Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal, aberto pela Constituição de 1988, como também ampliou sobremaneira.

Tendo em vista o novo espaço social e político aberto pela constituinte que buscou conciliar a representação democrática tradicional com a participação direta das pessoas, o acesso coletivo aos processos político-jurídicos ganha a dimensão da gestão democrática da cidade, materializada no Brasil pelos avanços no debate do Estatuto das Cidades, a exemplo da Lei da Ação Civil Pública.

Olhando em perspectiva, podemos inferir que as novas formas de participação aparentam ser uma rua de mão dupla, pois aconteceram num momento em que o padrão de desenvolvimento urbano e social estava orientado pela perspectiva do Estado de Bem-estar Social. Isso concedeu a classe trabalhadora o consumo de bens duráveis (relacionados à habitação e ao transporte) e consolidou uma estrutura em que os partidos políticos e sindicatos puderam participar da construção de uma agenda política que suprimia algumas desigualdades sociais (POCHMANN, 2014).

Graças à concentração de forças e emancipações populares ocorridas na década de 1980, os anos 1990 herdaram formas de democratização da vida pública e do Estado que influenciaram diretamente na construção de mecanismos de compartilhamento do poder de decisão entre a sociedade e o Estado. Não obstante, essa experiência se dá sobre um terreno incerto, onde a economia e a vida pública sofrem constantes transformações. Para Horta & Nunes (2016, p. 4):

O discurso neoliberal – a face ideológica do processo de globalização – cresce cada vez mais e vai tomando conta das políticas públicas dos Estados, enfraquecendo os direitos conquistados ao longo dos anos de bem-estar social, desregulando a economia e tornando-a cada vez mais financeirizada; gerando desemprego, ataques a sindicatos, financeirização de políticas públicas etc.

Muito do que se acumulou desde a Constituinte reflete no estabelecimento de espaços de deliberação pública – aqueles relativos à consolidação da experiência democrática – num contexto de profunda privatização dos meios materiais de realização da vida. Como um paradoxo (real, porém), a articulação popular em meio ao contexto de financeirização da vida parece tornar a política desnecessária, quando é a experiência subjetiva do público que se pretende desarticular, criando assim grupos sociais cada vez mais particularizados enclausurados em “bolhas” contrassensuais e nada producentes aos debates democráticos. É como Guattari (2012, p. 13) entende:

De modo geral, pode-se dizer que a história contemporânea está cada vez mais dominada pelo argumento de reivindicações de singularidades subjetiva – querelas linguísticas, reivindicações autonomistas questões nacionalistas, nacionais que, em uma ambiguidade total, exprimem por um lado uma reivindicação de tipo liberação nacional, mas que, por outro lado, se encarnam no que eu denominaria reterritorializações conservadoras da subjetividade.

A ativação do conceito de subjetividade é bem-vinda às discussões sobre planejamento urbano – especialmente quando relacionamos aos espaços patrimonializados, que exigem um regresso à subjetividade coletiva formadora dos discursos que circundam o conceito de patrimônio. A dimensão cultural dessa questão, por exemplo, permite aliar ao conceito de subjetividade coletiva (GUATTARI, 2012) a formação da identidade espacial delimitada pela língua, objetos e costumes que sinalizam diferenças culturais. Para Canclini (2008) a noção de identidade nacional é desgastada pelos fluxos econômicos e comunicacionais: “pelos deslocamentos de migrantes, exilados e turistas, bem como pelos intercâmbios financeiros multinacionais e pelos repertórios de imagens e informações distribuídos por todo o planeta por jornais e revistas, redes de televisão e Internet” (CANCLINI, 2008, p. 45). Tudo isso faz parte do planejamento urbano empreendido pelos grupos hegemônicos ao longo do século XX – e porque não, ao longo da história colonizadora do território latino-americano pensada sob égide da formação de mercados de produção e de consumo. Aliás, é imprescindível não perdermos de vista a raiz colonizadora que todo processo de produção das cidades carrega.

Refletindo sobre o papel indispensável do urbano no desenvolvimento do capitalismo com base no ciclo de modernização contínuo, percebe-se que é no terreno histórico de intensas transformações na base econômica nacional que se sustenta a experiência da gestão participativa e da prática democrática. Essas transformações acarretam durante os anos altos índices de desemprego, desregulação pública e estatal da economia, diferenciação social de trabalhadores, valorização do sucesso individual (meritocracia), distanciamento do Estado das políticas sociais (BASTOS, 2015), além da já acentuada financeirização econômica que

modificou as estratégias de atuação das corporações multinacionais transformando cidades em centros financeiros e culturais (HORTA & NUNES, 2016).

Isto nos intima a ponderar acerca dos mecanismos de tomada de decisão: “qual o poder do poder local?”, formulou Carlos Vainer durante uma conferência³. As discussões sobre os movimentos sociais e sindicais, sobre as representações políticas e suas vias de realização pública no Brasil ocupam um espaço há muito marginalizado no âmbito da produção acadêmica – tendo presença quase figurativa em massivas políticas de gestão pública. Hélène Rivière d’Arc e Maurizio Memoli reuniram no livro “Intervenções urbanas na América Latina: viver no centro das cidades” exemplos de reabilitação urbana que consideram questões patrimoniais, sociais, de memória e de valorização da urbanidade em centros urbanos latino-americanos cujos traços são comuns em cidades como Nova York e Paris. Para os autores, no que concerne aos processos de fragmentação e/ou de segregação, o desenvolvimento dos espaços urbanos na América Latina também pode ser definido “pelo recurso a uma abordagem funcionalista/estruturalista que constata o deslocamento dos centros econômicos e a emergência de multicentralidades” (D’ARC; MEMOLI, 2012, p. 10), restando aos centros históricos (talvez) uma imagem contraditória que revela uma história social na qual se transfiguram constantemente os consensos, se alteram as relações de poder e numerosas vezes evocam conflitos sociais diversos.

O discurso neoliberal tomou conta das políticas públicas estatais amortecendo as conquistas de direitos sociais (SMITH, 1988). O impacto dos acontecimentos nacionais e internacionais evidencia que a experiência do Brasil nas décadas de 1980 e 1990 prejudicou o desempenho das cidades, para Maricato (2013) isso se deu por conta da tradicional ausência de autonomia financeira na escala local somado ao impacto das políticas macroeconômicas. Dependendo do nível desse impacto, diz ela: “o poder local poderá estar desviando a atenção sobre a real solução dos problemas sem dar-lhe respostas adequadas” (MARICATO, 2013, p. 63).

A inserção e permanência dos países ditos periféricos no processo de globalização reproduz a maneira subalterna como estes interagem com os grandes centros financeiros globais, reforçando a histórica situação de dependência econômica.

Atado a este movimento, a raiz colonizadora configura aos países ditos periféricos estrutural dificuldade de realizar políticas públicas democráticas, pois tanto o poder hegemônico quanto o poder local são atravessados, em maior ou menor grau, pela tradição patrimonialista e latifundiária que constitui a formação social brasileira.

Scarlato e Costa (2013, p. 371) ao se debruçarem sobre o conceito de patrimônio urbano esclarecem se referir, antes de qualquer apontamento,

à cidade como o grande produto cultural da humanidade, como um monumento transformado em sua totalidade e no bojo da totalidade de processos e fenômenos que constituem a totalização social. Estruturas viárias antigas e novas, monumentos históricos e prédios modernos, conjuntos históricos e bairros novos formam, em processo histórico ininterrupto, um verdadeiro livro de pedras que nos permite ler a produção passada-presente do território, revelando-nos a dialética do espaço-tempo.

³ Informação retirada do livro “Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana”, de Ermínia Maricato, publicado pela Editora Vozes.

Para os autores, a complexidade das relações urbanas cria ambientes onde as condições de existência contemporânea nas cidades são permeadas pelo aparato técnico e nos leva a considerar que o patrimônio urbano, na geografia, “não pode ser tratado senão no cerne de totalidades escalares, para além de totalidades pensadas empiricamente” (SCARLATO e COSTA, 2013, p. 372).

Nesse sentido, patrimonialização é um debate que aproxima a Geografia do conceito de patrimônio. Segundo Nigro (2001, p. 47), ele encontra-se nas discussões sobre preservação e sobre o planejamento urbano, para ela:

A preservação pode ser vista como uma *forma de intervenção*, tanto pelo caráter normativo como simbólico. Com relação ao caráter normativo, importa considerar suas formas jurídico-administrativas que impõem restrições às mudanças no uso e ocupação dos bens preservados e de seus entornos, impulsionando, diretamente, o surgimento de novos modos de gestão e de uso do espaço urbano. Com relação ao caráter simbólico, deve-se ponderar que a consagração oficial que transforma alguns bens culturais em bens patrimoniais, lhes confere um efeito de diferenciação social, fazendo com que os novos significados lhes sejam atribuídos. Com isso processam-se novas valorizações do espaço, e por conseguinte, novos usos e vivências com os bens tombados e com a cidade.

Entendemos o processo de patrimonialização do espaço urbano como uma prática social que provoca mudanças na organização do espaço, já que as políticas urbanas referentes à valorização, requalificação e/ou refuncionalização do patrimônio histórico são processos presentes na organização do espaço urbano das cidades. Leite (2009) entende as intervenções ligadas à patrimonialização, tanto na infraestrutura urbanística quanto nas políticas de valorização urbana. O autor ressalta, porém, que é preciso cautela, pois essas intervenções podem caracterizar exacerbação do patrimônio, de seu valor e significado, transformando-o em objeto de consumo turístico.

Segundo Cruz (2012) essas medidas relacionadas ao patrimônio histórico são entendidas como um mecanismo de proteção às manifestações culturais e ao patrimônio edificado de uma dada sociedade. Entretanto, Cruz (2012, p. 98) ressalta que bens patrimonializados tendem a ser objetos de consumo tanto pelo seu valor de uso, quanto pelo valor de troca, a exemplo da comercialização de produtos como souvenir, fest-tour e taxas de visitação em museus:

Em se tratando de bens tangíveis, se, por um lado, a “patrimonialização” de um dado objeto reflete, em alguma medida, sua valorização cultural por uma dada sociedade ou grupo social, de outro, desdobra-se, ela mesma, em uma nova forma de valorização desse objeto. (...) Bens materiais patrimonializados, como representantes escolhidos de uma dada herança cultural, tornam-se, frequentemente, objetos de consumo turístico.

Nesse sentido, a apropriação do bem patrimonializado, seja pela atividade turística ou por outra atividade que envolva o consumo do patrimônio, evoca, muitas vezes, o processo de espetacularização do patrimônio. Esse posicionamento se sustenta pela análise feita por Debord (1967, p.16), onde a sociedade se ampara sob a superficialidade da vida cotidiana isenta de reflexões críticas, trazendo o espetáculo em todas as dimensões da existência humana social. Com isso, o aparente toma forma daquilo que deveria apenas representar a realidade:

O espetáculo se apresenta como uma enorme positividade, indiscutível e inacessível. Não diz nada além de ‘o que aparece é bom, o que é bom aparece’. A atitude que por princípio ele exige é a da aceitação passiva que, de fato, ele já obteve por seu modo de aparecer sem réplica, por seu monopólio da aparência.

O espetáculo domina os meios de comunicação e com ele distancia a ideia do discurso forjado, se afirmando a cada nova exposição (DEBORD, 1997). No caso da espetacularização do patrimônio, o espetáculo abandona o sentido subjetivo do patrimônio, as manifestações culturais e os bens edificados perdem a dimensão sociocultural que construiu cada manifestação e bem agora comercializados. Isto é, a construção de cenários onde o patrimônio é pensado a partir do seu valor mercadológico, desprezando e impedindo a reflexão sobre a memória histórica do lugar. Para Paes (2012, p. 321), a “cenaização” do patrimônio edificado acontece quando as fachadas e volumetrias das edificações são reconstruídas, por exemplo, com o intuito de ressaltar a estética do patrimônio em detrimento dos conteúdos socioculturais e seus significados:

No caso do Brasil, sobretudo os centros históricos de cidades coloniais, muitos deles preservados por terem ficado à margem do processo de modernização e urbanização do país, são agora valorizados como cenários de valor cultural distintivo para o consumo turístico.

Belém, bem como outros centros urbanos, pode ter ficado, em parte, à margem do processo de urbanização, mas ao mesmo tempo ocorreram modernizações em partes da cidade, a exemplo da requalificação do canal da Doca de Souza Franco (TRINDADE JR, 2016). Nesse sentido, patrimonialização pode ser caracterizada como um duplo movimento: as intervenções patrimoniais, em que pensem seu caráter institucional, apresentam o tombamento e o registro como mecanismos de proteção ao patrimônio; como também se caracterizam pelo aspecto positivo do valor patrimonial de dado objeto na sustentação de um mercado voltado ao lazer (LEITE; PEIXOTO, 2009). Ao analisar os espaços patrimonializados, Leite e Peixoto (2009) os definem como espaços em geral atribuídos de infraestrutura urbanística de valorização do patrimônio. Leite e Peixoto (2009) criticam o processo quando os espaços patrimonializados são, em maioria, dotados de uma ideia abstrata e harmônica de qualidade de vida.

A produção do espaço urbano nas cidades atuais cria necessidades diferentes daquelas da época em que o patrimônio foi pensado, especialmente o edificado. A circulação é uma delas. Cruz (2012, p. 101) salienta que a falta de acesso à circulação representa “uma ameaça permanente à sobrevivência desses objetos”, pois a todo momento o espaço recebe novas formas de organizar-se. A autora aponta a refuncionalização como uma estratégia de defesa, já que estende o sentido de existência do bem e de sua valorização. A requalificação de espaços patrimonializados restabelecem nichos de consumo baseado numa ordem de estratificação social (LEITE; PEIXOTO, 2009). Vale dizer que, segundo Cruz (2007, p.10)

[...] seria uma incrível ingenuidade teórica acreditar que todos os indivíduos que habitam o planeta participam da mesma forma e com a mesma intensidade dos processos de produção do espaço. Há que se distinguir atores hegemônicos de não-hegemônicos.

Sendo o patrimônio a realidade concreta, onde a gestão associa-se à preservação de bens a partir de instrumentos como tombamento, registro, chancela, cadastro e inventários, então o processo de patrimonialização deve corresponder aos meios de promoção da cultura e um mecanismo de garantia ao funcionamento da engrenagem social de uma determinada comunidade.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A QUESTÃO PATRIMONIAL

Relacionar os mecanismos de gestão pública é uma tarefa pertinente à nossa discussão, pois dentre eles está o Orçamento Participativo (OP), considerado pela literatura especializada um dos mais profícuos solos de disputa e de participação das decisões políticas sobre a vida urbana. A emergência de novos mecanismos de representação e de participação nas tomadas de decisão da coisa pública, aumentou a necessidade de pensar a democracia de forma direta, por isso o OP vai além da mudança de postura quanto às decisões, mas “constitui uma mudança no padrão de financiamento urbano” (MARICATO, 2013, p. 190, grifo nosso):

Ele significa a ruptura com o investimento público submetido aos interesses de mercado imobiliário, o que, por sua vez, alimenta a segregação territorial e as desigualdades. A definição democrática dos investimentos públicos, observando as carências sociais mais urgentes, rompe também com a alimentação dos diferenciais de renda fundiária. **Os excluídos passam a sujeitos políticos que participam diretamente das decisões e que podem portanto exercer algum controle sobre o Estado que se torna mais e mais transparente.** Rompe-se também o indefectível clientelismo político, embora isso dependa do grau de democracia exercida no processo, pois o risco de cooptação está sempre presente. Trata-se de um impacto amplo na vida da cidade e de seus habitantes, que contribui para construir um novo modo de gestão dos problemas e interesses locais.

Acima destacado, o período em negrito aponta o papel exercido pelo sujeito excluído (historicamente) das decisões políticas, nota-se que há uma produção da exclusão de sujeitos e de seus respectivos espaços no processo de produção da cidade. Essa produção da exclusão, violenta e segregadora, define espaços excludentes para realização do debate democrático fazendo com que os sujeitos excluídos não tenham a chance de participar das decisões políticas. Na contramão dessa produção, o OP prevê planos de ação em que sujeitos locais são ativados a fim de democratizar a atividade do planejamento, bem como a oportunidade de tal, já que dessa forma aumenta-se as potencialidades do próprio OP.

Frente a isso, a origem do OP é marcada por dois aspectos que nos permite compreender seus empasses e suas limitações de efetivação. O primeiro diz respeito às restrições orçamentárias municipais, que acabam por engessar práticas já realizadas por conta da pouca flexibilidade de recursos. O segundo refere-se ao estímulo destinado à comunidade para que participem das decisões, isto é, a tradição de candidaturas populista compõe um cenário onde os representantes não são eleitos, em grande parte, “com base num projeto de governo da cidade, entendido como um conjunto de objetivos concretos a serem alcançados através de certas ações públicas” (BELLO, 2005, p. 210). Desse modo, para Bello (2005, p. 211),

(...) o OP e as outras instâncias de participação (como os Conselhos da área social) poderiam ter um papel ainda mais relevante face a esse contexto de relativa indefinição acerca dos objetivos a serem buscados através das ações de um governo municipal. Para isso, iniciativas voltadas à constituição de interesses públicos seriam altamente salutares, notadamente quando se tem no horizonte a conformação de políticas públicas capazes de produzir efetivas transformações na vida das pessoas.

A estratégia de entender o OP como um instrumento de consulta e deliberação pública garante encaminhamentos que contrapõe interesses hegemônicos (historicamente excludentes), todavia há de se considerar a duplicidade já evidenciada desse instrumento, pois as diversas experiências e OP nas cidades brasileira apresentam esses aspectos. É nessa circunstância que se constrói a experiência de participação popular em Belém, por

meio de canais do OP e, posteriormente, pela efetivação do Congresso da Cidade. Nós nos deteremos ao primeiro momento.

Exemplo de instrumento participativo de gestão pública, o OP introduzido pela administração do prefeito Edmilson Rodrigues⁴ fez de Belém uma capital protagonista na região Norte, pouco tempo depois as cidades Xapuri, no Acre, e São Miguel do Guaporé, em Rondônia (BARROS, 2012), adotaram também o OP em suas administrações. Na intenção de compreender a experiência participativa dessa gestão, é necessário pontuarmos alguns aspectos que embasaram a proposta.

A construção de uma proposta para a vida pública e política da cidade é, em essência, uma concepção sobre o passado e o porvir do espaço urbano. As experiências do OP, como veremos, que são atravessadas por uma forma de participação política que inclui os grupos excluídos e marginalizados nas tomadas de decisão da vida pública. Em sua efetividade, por exemplo, o OP não acaba com os conflitos internos presentes em qualquer administração pública no tange as relações entre movimentos sociais, sindicatos e grupos político-partidários. Sua estrutura era composta, em Belém, por elementos da democracia direta e indireta e meios de acesso aos espaços de reflexão, de ação e de tomadas de decisão.

A partir da discussão e elaboração das demandas do governo, montava-se uma peça orçamentária que definiria os gastos e aplicações para o ano seguinte, após ser votada na Câmara seguindo de sua execução pelo poder Executivo. Foram implementados também espaços de discussão, como fóruns e conselhos, que deram visibilidade aos debates políticos setorializados. Alguns desses espaços, tais como os conselhos, já haviam sido definidos pelo texto legislativo, no seio dos processos de democratização na década de 1990, a exemplo dos conselhos municipais de educação, saúde, conselho tutelar, assistência social etc. (BARROS, 2012). É interessante observar esse movimento de implementação de espaços de debate, pois eles atuam como novos mecanismos de representação popular na esfera municipal, garantindo lugar de fala e de escuta privilegiado estratégico na elaboração de políticas que atingem, especialmente, o local. Vale ressaltar que já haviam conselhos formados em gestões anteriores, como os conselhos de desenvolvimento urbano e meio ambiente, instituído pelo Plano Diretor. Todavia, foi na administração petista que os conselhos municipais compuseram a política de alargamento da participação popular na vida pública. Podemos citar os conselhos municipais: de transporte, negro, de desenvolvimento econômico e social, de entorpecentes e de proteção ao patrimônio cultural, turismo e cultura (BARROS, 2012). Segundo Barros (2012, p. 78)

A discussão do orçamento municipal, coordenado pela CRC, era deflagrada através de atividades de mobilização da população nos bairros, de convocação para plenárias e de formação que antecederiam à discussão sobre o orçamento propriamente. Essas atividades eram organizadas, fomentadas e viabilizadas por uma equipe de assessores que trabalhavam diretamente na coordenação do OP, ligados à direção da CRC, e outra equipe de campo formada por oito agentes mobilizadores (um para cada distrito administrativo) com atuação direta nos bairros.

A configuração territorial e administrativa da cidade foi alterada por meio da criação de novos distritos e suas respectivas Administrações Regionais, sem, contudo, estarem desvinculadas da gestão hierárquica dos recursos. Como evidencia Barros (2012, p. 79, grifo nosso):

4 Eleito em 1997 pelo Partido dos Trabalhadores (PT) junto a chapa Frente Belém Popular, composta pelos partidos PCdoB, PSTU, PSB e PPS.

Belém foi, desde 1997, dividida em oito distritos administrativos (DA): Mosqueiro (DAMOS), Outeiro (DAOUT), Icoaraci (DAICO), Benguí (DABEN), Entroncamento (DAENT), Sacramento (DASAC), Belém (DABEL) e Guamá (DAGUA). Importa sublinhar que **a reorganização administrativa dos distritos estava no bojo da construção de mecanismos de gestão democrática da cidade que em Belém recebeu o nome de Planejamento Estratégico Participativo e teve como propósito aproximar a população dos mecanismos e instrumentos administrativos de gestão urbana**, possibilitando um maior diálogo entre os moradores do distrito e os representantes da administração municipal, todos indicados pelo prefeito.

A parte em destaque nos possibilita inferir que a descentralização administrativa garante certa autonomia política aos distritos que desenvolveram redes entre movimentos sociais e organizações de bairros, sem, entretanto, desarticular o diálogo interno das políticas públicas promovidas pela administração central. É interessante pensar o reconhecimento das formas de apropriação dos bens culturais como fundamental para se conhecer sobre o ambiente construído a que as políticas de patrimonialização se voltam. Bourdieu (2001, p. 161-163) pontua esse conhecimento ao refletir sobre o ato de se projetar no espaço construído aspectos intimamente relacionados à cultura, como o fato dos discursos marcaram pontos da linguagem:

Não basta dizer, como às vezes se faz, para evitar as dificuldades inerentes a uma aproximação puramente interna da linguagem, que o uso da linguagem em uma situação determinada, um falante determinado, com seu estilo, sua retórica e toda sua pessoa socialmente marcada, pendura às palavras “conotações” associadas a um contexto particular, introduzindo no discurso o excesso de significado que lhe confere sua “força elocutória”. De fato, o uso da linguagem, que é a exploração da matéria do discurso, depende da posição social do falante que comanda o acesso que ele pode ter à língua institucionalizada, à fala oficial, ortodoxa, legítima. É o acesso aos instrumentos legítimos de expressão, portanto, a participação na autoridade da instituição, que faz toda diferença. [...]⁵.

Esse movimento de reconhecimento era desempenhado durante todo o processo de elaboração do OP. Objetivamente, a estrutura de funcionamento do OP se dava: 1) plenárias de bairros, denominadas de assembleias de microrregião, com o intuito de decidir demandas emergentes levantadas pela população; 2) coleta e discussão das demandas dos bairros, chamada de assembleia popular distrital, destinadas a eleição de delegados distritais (numa proporção de 1 para 10) – é importante salientar que a participação “individual nessas assembleias regia-se pela proporção de 20 presentes para 1 delegado e indicava-se os suplentes na proporção de 30% dos delegados efetivos (BARROS, 2012, p. 80)”; 3) nesta etapa se realizavam oito assembleias populares com os delegados eleitos onde se discutiram e definiram as prioridades distritais, analisavam o cronograma do OP e escolhiam-se 30 delegados e suplentes para compor a Assembleia Popular Municipal.

5 Do original: “Il ne suffit pas de dire, comme on le fait parfois, pour échapper aux difficultés inhérentes à une approche purement interne du langage, que l’usage que fait du langage, dans une situation déterminée, un locuteur déterminé, avec son style, sa rhétorique et toute sa personne socialement marquée, accroche aux mots des “connotations” attachées à un contexte particulier, introduisant dans le discours le surplus de signifié qui lui confère sa “force illocutionnaire”. En fait, l’usage du langage, c’est-à-dire aussi bien la manière que la matière du discours, dépend de la position sociale du locuteur qui commande l’accès qu’il peut avoir à la langue de l’institution, à la parole officielle, orthodoxe, légitime. C’est l’accès aux instruments légitimes d’expression, donc la participation à l’autorité de l’institution, qui fait toute la différence [...]” (BOURDIEU, 2001, p. 161-163).

No primeiro ano de implementação:

foram distribuídas “fichas de demandas” para que a população expressasse suas reivindicações, o que resultou numa quantidade imensa de exigências fragmentadas que totalizaram algo em torno de 60 mil demandas de obras e serviços, o que quase inviabilizou a sistematização para apresentação à população (...). (BARROS, 2012, p. 80).

No segundo ano, a metodologia utilizada para identificar as demandas se deu por meio de

inscrição para a plenária cada morador participante dizia suas reivindicações que eram anotadas e sistematizadas pelos funcionários da Prefeitura que coordenavam a plenária, procedimento que, por si só, funcionava como um filtro das solicitações e demandas populares. (BARROS, 2012, p. 80).

Na estrutura do OP, as plenárias discutiam questões gerais próprias dos distritos que antes eram invisibilidades pelas demandas gerais da cidade, com elas foi possível identificar que muitos conflitos e impasses administrativos e de operacionalização urbana tinha origem nos problemas locais evidenciados pela população nas assembleias. Junto aos movimentos sociais e sindicatos, os instrumentos de participação popular caracterizam a tensão evidente entre as necessidades da cidade, isto é, o corpo vivo que a produz, e a vida política. Para Leal (2003), a participação setorial da população é assegurada pela dinâmica política diluída no espaço, já que as plenárias facilitam o diálogo, além de garanti-lo, no que tange a vida cotidiana. É importante considerar também que os instrumentos de participação popular e de controle social na conjuntura econômica capitalista de uma cidade periférica no contexto nacional são, por diversos fatores, alguns já mencionados aqui, limitadores e podem aprofundar distorções sociais no que tange aos direitos de uso e apropriação da cidade. Essas distorções são, na verdade, desigualdades estruturais profundas presentes nos posicionamentos daqueles que tomam as decisões – tanto no contexto dos movimentos sociais quanto no Estado.

Nossa perspectiva se sustenta em Bourdieu (2007) ao reconhecer as desigualdades de ordem estrutural que embaraçam as possibilidades do julgamento político dos setores, para o autor modifica-se por completo o problema político fundamental: “a questão dos modos de produção da resposta a uma questão política ao aceitar o postulado intelectualista que toda resposta a uma questão política é o produto de um ato de julgamento e de um ato de julgamento propriamente político” (BOURDIEU, 2007, p. 391). O princípio da produção da resposta nos permite pensar objetivamente sobre as posturas práticas desempenhadas pelos setores. Produzida em três frentes distintas, de acordo com Bourdieu (2007, p. 392):

(...) pode ser o *ethos de classe*, formula geradora não constituída como tal que permite engendrar, sobre todos os problemas da existência corrente, respostas objetivamente coerentes entre si e compatíveis com os postulados práticos de uma relação prática com o mundo; ele pode ser, também, um “partido” político sistemático - no sentido em que se fala de um expediente artístico - ou seja, um sistema de princípios explícitos e especificamente políticos, passíveis do controle lógico e da apreensão reflexiva, em suma, uma espécie de axiomática política - na linguagem corrente, uma “linha” ou um “programa” - que permite engendrar ou prever, de forma exclusiva, a infinidade dos julgamentos e atos políticos inscritos no algoritmo; por último, ele pode ser o produto de uma *escolha em dois graus*, ou seja, da identificação, operada segundo o modo do saber, das respostas em conformidade com a “linha” definida por um partido político, no sentido, desta vez, de organização que fornece uma “linha” política sobre um conjunto de problemas que ele contribui para constituir como políticos.

Os três modos de produção sinalizam a prática da vontade/ethos ou a escolha objetiva de um partido/linha política. O autor salienta que a coerência estabelecida pelas práticas e discursos produzidos a partir de uma razão explícita e explicitada pela política e sistematizadas pelas práticas desta razão produz, do ponto de vista simbólico, instrumentos de controle simbólico da própria política. Assim, o urbano produzido por sujeitos outros – aqueles que sentem e constituem a organização social e política da cidade – passa a projetar os conflitos e mediações do OP e, mais tarde, do Congresso da Cidade. Os sujeitos setorizados em grupos (os quais já elencamos) ao confrontar essas questões produzem respostas orientadas pelo “ethos de classe”, que segundo o autor, leva a compreensão estética das manifestações e a escolhas cotidianas engendradas pelas razões políticas, isto é: “na lógica do “partido” político e não da intuição ética, e, em si mesma, a dimensão de um ethos que se exprime também na relação com a linguagem, com o corpo, com os outros e com o mundo em geral” (BOURDIEU, 2007, p. 393). É interessante entender os modos de produção das opiniões, para esta pesquisa, por nos ajudar a reconhecer argumentos e tipos de argumentação utilizadas nas assembleias e nas reuniões de tomada de decisão que atingem diretamente os sujeitos, seus respectivos espaços de convívio e a cidade.

Vale retomar à Bourdieu (2011) para trazer à luz a ideologia, conceituada como um arranjo de ideias e representações (ferramentas simbólicas) que dado indivíduo ou grupo social produz sobre seu meio e sua função nesse meio dirigidas à legitimação ou à imposição de relações dominantes. Representações e ideias que são capazes de manifestar interesses particulares como se fossem universais, por sua estrutura ser formada de condições sociais de produção e circulação, atuando sobre a função política do sistema simbólico que constitui as disputas por lugares de poder. Desse modo, reconhecendo o discurso como complexos processos pelos quais estabelecemos comunicação uns com os outros a respeito de um dado tópico que, expressos em textos, conversas e práticas, cuidam de transformar-se no decorrer do tempo, estabelecemos a concepção de que todo discurso é ideológico ao passo em que participa de uma disputa pelo *universal* ou pela *verdade* (ou entorno dela) e do papel político que ela exerce.

Somado aos modos de produção discursiva das decisões políticas, podemos recorrer a Leal (2003, p. 71) para discutir sobre a democratização dos espaços de tomada de decisão. Essa democratização “(...) passa, necessariamente, pelas instâncias locais, reforçando-se sua autonomia e consolidando-se os laços coletivos de organização social no sentido da ‘publicização’ do Estado e da sociedade, ou seja, de uma gestão coletiva e democrática do espaço público”. A autora entende que propostas efetivadas por administrações democráticas foram pensadas junto ao projeto político dos setores mais progressistas, onde organizações do movimento popular estavam presentes. Isso possibilitou a abertura de novas vias de diálogo entre a sociedade e o poder político local, essa abertura é um instrumento de racionalização da gestão pública (LEAL, 2003).

De modo geral, a proposta de aproximar os debates patrimoniais das discussões públicas sobre a cidade é uma forma adequada de trabalhar espaços de referência histórica e identitária, além de estimular uma relação mais estreita entre sociedade poder político, que permite o exercício pleno da cidadania. Apesar do OP ter gerado frutos significativos para Belém, a maioria das experiências de descentralização ou de participação popular parece interrompida, descontinuadas por questões políticas, por falta de recursos por parte dos movimentos populares, por falta de interesse na organização política, entre outros motivos que resumem a deslegitimação política do Movimento Popular.

CONCLUSÃO

Buscando o entendimento das relações entre sociabilidade pública e espaço, cabe-nos observar o espaço como categoria à análise patrimonial, que considera inclusa geração de sentidos coletivos no processo de produção do espaço. Uma das escalas de análise espacial é cotidiano, onde o patrimônio oficial (institucionalizado) configura uma centralidade ou singularidade conforme a intensidade diferenciada de atividades cotidianas ou sentidos a ele atribuídos. Além de aproximarmos-nos do patrimônio oficializado, observemos também o patrimônio que atravessa gerações, isto é, as construções simbólicas e concretas que não se pode deixar de contar, presentes nas instabilidades e contradições da vida social urbana somadas às referências espaciais.

O patrimônio, então, é imbuído de identidade, relação e história. Essas características são noções materializadas no espaço e têm naquelas que se apropriam dele uma relação de proximidade com os espaços patrimonializados. Tal relação propõe e impõe diversas marcas, cuja ausência delas, quando destacadas, surgem como um *resíduo* – para usar a expressão lefebvriana.

Lefebvre (1999, p. 61) afirma que “a cidade tem uma existência histórica que não se pode desconsiderar. (...) Uma imagem ou representação da cidade pode se prolongar, sobreviver às suas condições, inspirar uma ideologia e projetos urbanísticos. Dito de outro modo, o ‘objeto’ sociológico ‘real’, neste caso, é a imagem e, sobretudo, a ideologia!”.

Essas três características que atribuímos a leitura geográfica do patrimônio parecem buscar um evento estável e irrefutável com limites físicos e simbólicos notoriamente definidos e duradouro o suficiente para que seja reconhecido. Todavia, os espaços patrimonializados são sobrepostos por atividades cotidianas fragmentadas nas relações sociais, políticas, econômicas, culturais... Segundo Barros (2018, p. 58)

Ao analisar os espaços patrimonializados, notamos que os grupos sociais neles presentes são constituídos também por agentes que possuem laço identitário com o espaço e seus desdobramentos, logo a patrimonialização carrega em seu bojo estratégias de sobrevivência, que podem apoiar-se em políticas de comercialização do patrimônio ou em ações desenvolvidas pela própria comunidade.

O papel do patrimônio como referência histórica e identitária, assinalando e destacando fatos que corroboram a cultura de uma sociedade, cria espaços atrativos diferentes dos espaços comuns da vida cotidiana. O valor de uso dos espaços patrimonializados é construído pelo desenvolvimento histórico entre os conflitos sociais inerentes a produção, apropriação e consumo de estruturas urbanas. Esses espaços devem exigir um diálogo constante com outros espaços da cidade, para que não sejam banalizados tão pouco homogeneizados pela perspectiva de capitalização simbólica da cidade. Podemos analisá-los a partir das transformações gradativa dos lugares que o colocam no centro das manifestações sociais, especialmente aquelas ligadas às estratégias de sobrevivência do patrimônio.

Nossa análise também não pode esquecer do enrijecimento orçamentário que as estruturas do Estado e da sociedade vem sofrendo ao longo das gestões atuais, devemos considerar as práticas municipais de participação e de descentralização política (tal como o OP) como experiências processuais, cuja a necessidade de melhoramento e amadurecimento político diz respeito às relações de alianças políticas que as sustentam. Ainda que se trate de processos recentes, essas experiências revelam a descentralização política e a participação popular

como um caminho importante para a democratização das tomadas de decisão e do Estado, bem como para o combate da exclusão de sujeitos sociais.

As políticas públicas desenvolveram, sob diversas modalidades, estratégias de requalificação urbana dos centros históricos patrimonializados. A preocupação com essas áreas tende a buscar a eficácia econômica, o equilíbrio social e soluções de problemas de ordem ambiental (RENARD, 2012). Políticas como o OP tendem a estruturar prioridades para a gestão dos bairros e áreas centrais, como os centros históricos. A experiência democrática de Belém com esse tipo de operação pode ser lida como uma prática política que desenvolveu um conjunto experiências posteriores até hoje percebidas, desde o Congresso da Cidade (2001-2004) ao Fórum Circular (2018-2019). O OP também caracteriza uma forma de incentivo financeiro e fiscal ao uso e apropriação deliberada do espaço, especialmente o patrimonializado que, além da centralidade estabelecida, reforça a valorização da imagem da cidade. Considerações sobre políticas com o OP, tanto direcionadas a sua eficácia, quanto relativa à construção de espaços democráticos de tomada de decisão, são pertinentes ao debate sobre patrimônio. Em momentos como o atual, onde anulações políticas, de gênero, classe e território, são constantemente assinaladas pelo Estado, torna-se imprescindível à ciência perceber avanços cotidianos e contrários a essa direção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, J. da S. *Participação popular em Belém - A experiência do Congresso da Cidade e do Orçamento Participativo e a sociabilidade política brasileira*. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Sociologia, 2012.

BARROS, M. C. O Processo de Apropriação do Espaço do Centro Comercial de Belém-PA. *Revista Caderno 4 Campos – PPGA/UFPA*. Número II, 2018, Volume I, p. 57-61.

BASTOS, P. P. Z. *Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil*. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 257, p. 1-94, ago. 2015.

BOURDIEU, P. *A Distinção: crítica social do julgamento*. Tradução Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.

CRUZ, R. de C. *Geografias do turismo: de lugares a pseudo-lugares*. São Paulo: Roca, 2007.

CRUZ, R. de C. *A Patrimonialização do patrimônio: ensaio sobre a relação entre turismo, “patrimônio cultural” e produção do espaço*. Geosp - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 31, 2012.

D’ARCA, R.; MEMOLI, M. *Intervenções urbanas na América Latina: viver no centro das cidades*. Tradução Nicolás Nyimi Campanário. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2012.

DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo*. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

LEITE, R. P. & PEIXOTO, P. Políticas urbanas de patrimonialização e contrarrevanchismo: o Recife Antigo e a Zona Histórica da Cidade do Porto. In *Cadernos Metrópole*, 21, 2009.

MARICATO, E. et. al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1. Ed. – São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

NIGRO, C. *Patrimônio Cultural e Território urbano*. Boletim Paulista de Geografia, São Paulo, nº 78, p. 45-76, 2001.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

FERNANDES, E. *Legalizando o ilegal*. In: BRANDÃO, C. A. L. (Orgs.). *As cidades da Cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

HORTA, A. M. N. da; NUNES, G. C.. A crise e a cidade no Brasil. *Revista Espaço e Economia* [Online], n 9, 2016, On-line since 04 January 2017, connection on 24 March 2020. URL: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/2371>

PAES, M. T. D. *Refuncionalização turística de sítios urbanos históricos no Brasil: das heranças simbólicas à reprodução de signos culturais*. Geografia (Rio Claro. Impresso), v. 37, 2012.

POCHMANN, M. *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social*. São Paulo: Boitempo, 2014. 148 p.

RENARD, V. *As condições econômicas de renovação urbana*. In: D'ARC H. R.; MEMOLI, M. *Intervenções urbanas na América Latina: viver no centro das cidades*. Tradução Nicolás Nyimi Campanário. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2012.

SCARLATO, F. C.; COSTA, E. B. da. *Geografia E Patrimônio Urbano: Questão Metodológica*. *Revista Espaço & Geografia*, Vol.16, n. 2, 2013, p. 369-387.

SMITH, N. *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1988.

TRINDADE JR, S-C. C. *Formação metropolitana de Belém (1960-1997)*. 1. Ed. Belém: Paka-Tatu, 2016. V.1. 180p.