



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO

SILVIA CRISTINA PEREIRA BAENA

**ACESSOS E BARREIRAS À CIDADANIA:**  
As Organizações Sociais e as novas formas de gestão do espaço público nas cidades  
paraenses

BELÉM-PA  
2022

SILVIA CRISTINA PEREIRA BAENA

**ACESSOS E BARREIRAS À CIDADANIA:**

As Organizações Sociais e as novas formas de gestão do espaço público nas cidades paraenses

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental.

Área de concentração: Desenvolvimento Socioambiental

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mirleide Char Bahia

Coorientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior

BELÉM-PA  
2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

B139a Baena, Silvia Cristina Pereira.  
ACESSOS E BARREIRAS À CIDADANIA: As Organizações  
Sociais e as novas formas de gestão do espaço público nas cidades  
paraenses / Silvia Cristina Pereira Baena. — 2022.  
308 f. : il. color.

Orientador(a): Prof<sup>ª</sup>. Dra. Mirleide Chaar Bahia  
Coorientação: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Saint-clair Cordeiro da Trindade  
Júnior

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de  
Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2022.

1. Parcerias Público-Privadas;. 2. Espaço público;. 3.  
Cidadania;. 4. Acessibilidade.. I. Título.

CDD 351.8115

---

**SILVIA CRISTINA PEREIRA BAENA**

**ACESSOS E BARREIRAS À CIDADANIA:**

As Organizações Sociais e as novas formas de gestão do espaço público nas cidades paraenses

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental.  
Área de concentração: Desenvolvimento Socioambiental

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mirleide Char Bahia  
Coorientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior

Data de aprovação: 11/08/2022

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mirleide Char Bahia  
Orientadora (PPGDSTU – NAEA/UFPA)

---

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior  
Coorientador (PPGDSTU – NAEA/UFPA)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simaia do Socorro Sales das Mercês  
Examinadora Interna (PPGDSTU – NAEA/UFPA)

---

Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo  
Examinador Interno (PPGDSTU-NAEA/UFPA)

---

Prof. Dr. Tiago Veloso dos Santos  
Examinador Externo (ProfEPT – IFPA)

---

Prof. Dr. Magno Vasconcelos Pereira Júnior  
Examinador Externo (PPDSR – UEMA)

Dedico esta tese aos meus pais, à minha irmã e à minha sobrinha pelo apoio incondicional dado à minha formação. Vocês são a razão da minha felicidade e de eu querer dar o meu melhor em tudo que faço. Aos meus filhos *pets*, Alasca, Aspen e Mel (*in memoriam*), que me acompanharam dia e noite durante a escrita deste trabalho. E aos amigos que me apoiaram e dividiram momentos de descontração para que eu pudesse me esquecer dos dias difíceis e solitários de um doutorado, especialmente, àqueles que fiz no NAEA e em Altamira-PA. Deus foi generoso comigo!

## AGRADECIMENTOS

Sou grata a Deus pela vida, pela família que me concedeu e pelas oportunidades e desafios que me possibilitou enfrentar. Seus planos sempre foram os melhores e mais amorosos para minha existência. Sem ti nada sou, porque ordenaste: “Seja forte e corajoso! Não tenha medo nem desanime, pois o SENHOR, seu Deus, está com você por onde você andar” (Josué 1.9). Te amo, Deus, mais que tudo!

À minha família, que acredita em mim e nos meus sonhos, que torce e vibra com minhas conquistas e apoia-me nos momentos difíceis. Em especial, à minha mãe, Socorro Moraes, por ser meu “esteio”, minha amiga, minha confidente e meu acalento para todas as horas. Ao meu pai, Antônio Baena, que sempre me acompanhou, me apoiou e aconselhou-me em muitas tomadas de decisão na minha jornada. À minha irmã, Renata Baena, por sua leveza ao olhar para vida e por me ensinar a perseverança e a gratidão. E, finalmente, à minha sobrinha, Mariza Beatriz Baena, por me ensinar a observar o mundo com sensibilidade e empatia. Amo tanto vocês!

Agradeço à minha linda orientadora, Mirleide Char Bahia, por me aceitar como sua orientanda, que, mesmo sem tempo devido à sua carga elevada de trabalho à frente da coordenação do curso, abraçou-me e não soltou minha mão. Foi minha “mãe”, minha amiga, ouviu-me nos momentos difíceis e, principalmente, compreendeu-me como uma filha/aluna que teima, falha, tem medos, mas que persiste. Muito obrigada por me acompanhar e por acreditar em mim.

Ao meu querido coorientador, Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, que idealizou este projeto de tese comigo, que me apresentou conceitos e um novo olhar sobre o espaço público. Obrigada por confiar em mim, achar que sou capaz e por me ensinar tanto. Admiro tanto você!

Aos meus amigos e colegas de Pós-Graduação, que dividiram momentos de conhecimento e aprendizagem na troca de ideias que nos fez crescer e aprimorar nossas pesquisas.

Aos professores do NAEA, pelo conhecimento transmitido e por abrirem a mente de uma administradora, que pôde observar mais atentamente as diferenças.

Agradeço, especialmente, ao Grupo de Pesquisa Geourbam, coordenado pelo professor Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior, pelo qual me sinto acolhida e orgulhosa de fazer parte. Obrigada pelos momentos de debate que me fizeram crescer e aprimorar minha pesquisa, pela troca de conhecimento e pelo incentivo, em especial, àqueles que me

acompanharam mais de perto: Ágila Chaves, Eliana Schuber, Gabriel Leite, Helbert Michel Pampolha de Oliveira, Michel de Melo Lima. Obrigada por me inspirarem.

Sinto-me agradecida à Universidade Federal do Pará e ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) por oferecerem um curso de Pós-Graduação de excelente qualidade. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por conceder a bolsa que consistiu num subsídio fundamental à realização desta pesquisa de doutorado.

Agradeço ao Governo do Estado do Pará, especialmente, à SECULT, por disponibilizar os documentos, e à SETUR, por me oportunizar a realização das entrevistas com seus representantes.

Por fim, agradeço aos colegas técnicos, professores e amigos que fiz em Altamira/PA, meu novo local de morada após a nomeação como professora EBTT no IFPA *campus* Altamira. E em especial, ao amigo do coração, Ailton Lopes, que me ajudou na tabulação de alguns dados.

Meu muito obrigada a todas e todos!

*“A importação das lógicas contábeis, provenientes do mundo econômico mercantil, tende não apenas a ‘desligar’ as atividades e seus resultados, como também a despolitizar as relações entre o Estado e os cidadãos. Estes são vistos como compradores de serviços que devem ‘receber pelo que pagam’. Essa prioridade que se dá à dimensão da eficiência e ao retorno financeiro elimina do espaço público qualquer concepção de justiça que não seja a de equivalência entre o que foi pago individualmente pelo contribuinte e o que foi recebido individualmente por ele”.*

(Pierre Dardot e Christian Laval)



## RESUMO

O crescimento da população, acompanhado da falta de melhores condições de acesso à terra urbana é um problema recorrente que acarreta sérios impactos às cidades, revelando um contraste agudo por meio das transformações sócio-espaciais e ambientais, o que gera um processo de segregação territorial. Além disso, mudanças no âmbito socioeconômico têm redirecionado a gestão das cidades e imposto modelos e parâmetros para que as metrópoles sejam readequadas no intuito de deixá-las mais atrativas. Tal cenário também vem reposicionando o papel do Estado na produção da cidade, especialmente, no que concerne às novas formas de gestão, que envolve fomentos para além da gestão pública convencional. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar os avanços e os limites do modelo de gestão e planejamento implantado pela parceria público-privada entre o Governo do Estado do Pará e a Organização Social Pará 2000, em espaços públicos de Belém (Hangar, Mangal das Garças, Estação das Docas, Parque do Utinga e Mangueirinho), do ponto de vista da cidadania e do acesso universal ao serviço oferecido. Esta tese parte da crítica da administração política, que pretende pensar a gestão pública por um viés analítico em conformidade com o método de interpretação do materialismo histórico-dialético, de natureza qualitativa-explicativa. Para a análise dos dados, foi adotada a estratégia de triangulação (entrevistas, documentos e observação sistemática), ao passo que, para a categorização, foi utilizada uma matriz lógica sobre os temas levantados, por meio da técnica de análise de conteúdo. A partir dos dados coletados, sistematizados e analisados, constatou-se que o Estado, ao utilizar o modelo de gestão implantado pela parceria público-privada neste, como fruto de políticas neoliberais do projeto de reforma gerencial deste, utiliza de maneira estratégica tais parcerias no intuito de oportunizar o fortalecimento do mercado, a partir de um governo empresarial, afastando-se de uma concepção de justiça social com perspectiva de desenvolvimento sócio-espacial, que permita um acesso universal da população. Ao contrário, essas parcerias, ao oportunizarem, por meio de contratos, o direito à exploração dos serviços em troca do financiamento e da manutenção da estrutura, permitiram entender que a subversão dos critérios de prestação do serviço público, a partir da importação de lógicas econômico mercantis, com a prerrogativa de que o setor privado exerça com maior eficácia a prestação de serviços, despolitizou as relações entre o Estado e os cidadãos. Tanto que, com essa nova realidade, em que se universaliza a congruência da empresa, preconizada pela política da sociedade, o cidadão passa a ser visto como consumidor. Dessa forma, a prioridade é dada à dimensão eficiência e ao retorno financeiro. Logo, observam-se novos elementos, os quais possibilitam entender o modo como as estratégias, peculiares ao processo de difusão do modo de produção capitalista e da livre concorrência, avançam na sociedade a partir dessa nova razão neoliberalista, que tem transformado o capitalismo ao estabelecer um conjunto de políticas, regras, normas de conduta e práticas, além de mecanismos de controle social que ampliam sua influência no mundo. Tal realidade tem direcionado nações e seus governos, empresas e sujeitos que regulam suas ações a partir de uma subjetividade estruturada na lógica empreendedora.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas; Espaço público; Cidadania; Acessibilidade.

## ABSTRACT

The growth of the urban population is still a recurring problem that has serious impacts on cities, revealing a sharp contrast through socio-spatial and environmental transformations, which generates a process of territorial segregation. After all, urban growth does not necessarily come with better conditions of access to urban land. In addition, changes in the socioeconomic scope have redirected the management of cities and imposed models and parameters so that metropolises are readapted in order to make them more attractive. This scenario has also been repositioning the role of the State in the production of the city, especially with regard to new forms of management, which involves incentives beyond conventional public management. In this sense, this work aims to analyze the advances and limits of the management and planning model implemented by the public-private partnership between the Government of the State of Pará and the Pará 2000 Social Organization, in public spaces in Belém (Hangar, Mangal das Garças, Estação das Docas and Mangueirinho), from the point of view of citizenship and universal access to the service offered. This thesis starts from the criticism of political administration, which intends to think about public management from a critical perspective in accordance with the method of interpretation of historical-dialectical materialism, of a qualitative-explanatory nature. For data analysis, a triangulation strategy was adopted (interviews, documents and systematic observation), while, for categorization, a logical matrix on the topics raised, using the technique of content analysis. From the data collected, systematized and analyzed, it was found that the State, when using the management model implemented by the public-private partnership in the latter, as a result of neoliberal policies of its management reform project, strategically uses such partnerships in the with the aim of promoting the strengthening of the market, based on a corporate government, moving away from a conception of social justice with a socio-spatial development perspective, which allows universal access for the population. On the contrary, these partnerships, by providing, through contracts, the right to exploit services in exchange for financing and maintenance of the structure, made it possible to understand that the subversion of the criteria for providing the public service, from the importation of economic logics mercantile, with the prerogative that the private sector exercise more effectively the provision of services, depoliticized the relations between the State and citizens. So much so that, with this new reality, in which the company's congruence, advocated by society's policy, is universalized, the citizen is now seen as a consumer. In this way, priority is given to the dimension of efficiency and financial return. Therefore, new elements are observed, which make it possible to understand how the strategies, peculiar to the process of diffusion of the capitalist mode of production and free competition, advance in society from this new neoliberalist reason, which has transformed capitalism by establishing a set of policies, rules, norms of conduct and practices, as well as social control mechanisms that expand its influence in the world. This reality has guided nations and their governments, companies and subjects that regulate their actions from a subjectivity structured in the entrepreneurial logic.

**Keywords:** Public-Private Partnerships; Public place; Citizenship; Accessibility.

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

<b>Fotografia 1</b> – Complexo Turístico Estação das Docas .....	147
<b>Fotografia 2</b> – Área externa de bares e restaurantes.....	147
<b>Fotografia 3</b> – Vendedores ambulantes .....	149
<b>Fotografia 4</b> – Entorno da Estação das Docas.....	152
<b>Fotografia 5</b> – Estacionamento do Ver-o-Peso .....	152
<b>Fotografia 6</b> – Parque Naturalístico Mangal das Garças.....	154
<b>Fotografia 7</b> – Mirante do Rio.....	155
<b>Fotografia 8</b> – Área ao entorno do borboletário.....	156
<b>Fotografia 9</b> – Borboletário .....	156
<b>Fotografia 10</b> – Entorno do Parque Naturalístico.....	158
<b>Fotografia 11</b> – Entrada do Parque Naturalístico .....	159
<b>Fotografia 12</b> – Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia .....	161
<b>Fotografia 13</b> – Hospital de campanha.....	164
<b>Fotografia 14</b> – Estacionamento do hospital de campanha.....	164
<b>Fotografia 15</b> – Leitos do hospital de campanha.....	165
<b>Fotografia 16</b> – 24 Leitos de estabilização.....	165
<b>Fotografia 17</b> – Arena Mangueirinho.....	168
<b>Fotografia 18</b> – Arena Guilherme Paraense .....	170
<b>Fotografia 19</b> – Instrutores da empresa Amazônia Aventura Cia de Desenvolvimento Humano .....	174
<b>Fotografia 20</b> – <i>Tree climbing</i> .....	175
<b>Fotografia 21</b> – Boia <i>cross/aquaride</i> .....	175
<b>Fotografia 22</b> – Trilha para caminhada e passeio de bicicletas.....	176
<b>Fotografia 23</b> – Entrada e estacionamento do PEUT .....	176
<b>Fotografia 24</b> – Ambulantes .....	177
<b>Fotografia 25</b> – Ambulantes fora do parque.....	177
<b>Fotografia 26</b> – Imediações do Parque do Utinga (Passagem Arara) .....	178

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Organograma Pará 2000 .....	135
<b>Figura 2</b> – Mapa dos espaços públicos em Belém.....	145
<b>Figura 3</b> – Matriz BCG.....	194
<b>Figura 4</b> – Mapa Estratégico do Estado do Pará (2011).....	211

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Estado da Arte .....	25
<b>Quadro 2</b> – Quantidade de Organizações Sociais no Pará .....	38
<b>Quadro 3</b> – Análise documental .....	44
<b>Quadro 4</b> – Documentos complementares de análise.....	47
<b>Quadro 5</b> – Organização política e administrativa brasileira .....	55
<b>Quadro 6</b> – Redesenho do Aparelho do Estado.....	100
<b>Quadro 7</b> – Distinção entre as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.....	113
<b>Quadro 8</b> – Visões alternativas dos Modelos Tradicionais de Planejamento .....	116
<b>Quadro 9</b> – Histórico de Planejamento no Brasil.....	118
<b>Quadro 10</b> – Presidentes da Pará 2000, governos em exercício e partido político .....	136
<b>Quadro 11</b> – Contratos e Termos Aditivos firmados com a Parceria Público-Privada.....	140
<b>Quadro 12</b> – Comparativo entre a gestão dos espaços públicos .....	180
<b>Quadro 13</b> – Acessibilidade de rotas e placas de sinalização indicativas .....	184
<b>Quadro 14</b> – Matriz SWOT do Plano Ver-o-Pará (Governo PSDB) .....	192
<b>Quadro 15</b> – Matriz SWOT do Plano Ver-o-Pará (Governo PSDB) .....	193
<b>Quadro 16</b> – Plano Ver-o-Pará (Governo PSDB) .....	198
<b>Quadro 17</b> – Projeto RETOMAPARÁ (Governo PMDB).....	199
<b>Quadro 18</b> – Critérios usados na produção/requalificação do espaço público.....	203
<b>Quadro 19</b> – Alinhamento de políticas entre Estado e Parceria.....	204
<b>Quadro 20</b> – Plano Operacional de Desenvolvimento do Plano Ver-o-Pará .....	212
<b>Quadro 21</b> – Síntese da categoria de análise – Modelo de planejamento e gestão do espaço público .....	215
<b>Quadro 22</b> – Inclusão de demandas sociais.....	218
<b>Quadro 23</b> – Participação popular .....	221
<b>Quadro 24</b> – Reconhecimento do Espaço Público .....	224
<b>Quadro 25</b> – Barreiras e acessibilidade .....	229
<b>Quadro 26</b> – Diversidade de uso.....	235
<b>Quadro 27</b> – Resultados sociais: avanços e limites para cidadania.....	241
<b>Quadro 28</b> – Síntese do critério de análise – Engajamento e participação da população ..	246

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Categoria de entrevistados .....	183
<b>Tabela 2</b> – Repasse financeiro realizado pelo Estado para OS Pará 2000.....	202

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>APA Belém</b>	Área de Proteção Ambiental dos Mananciais de Abastecimento de Água de Belém
<b>APA Metropolitana de Belém</b>	Área de Proteção Ambiental da Região Metropolitana de Belém
<b>AGE</b>	Auditoria Geral do Estado
<b>BPA</b>	Batalhão da Polícia Ambiental
<b>BDTD</b>	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
<b>BCG</b>	<i>Boston Consulting Group</i>
<b>CNPJ</b>	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
<b>CPATU/EMBRAPA</b>	Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis do Trabalho
<b>CPH</b>	Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará
<b>COSANPA</b>	Companhia de Saneamento do Pará
<b>CDES</b>	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CF</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CFO</b>	Curso de Formação de Oficiais
<b>DASP</b>	Departamento Administrativo do Serviço Público
<b>EI</b>	Empreendedores Individuais
<b>EMBRAPA</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>ENASA</b>	Empresa de Navegação da Amazônia S/A
<b>ENAP</b>	Escola Nacional de Administração Pública
<b>ESG</b>	Escola superior de Guerra
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>HEMOPA</b>	Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará
<b>FGV/EAESP</b>	Fundação Getulio Vargas   Escola de Administração de Empresas de São Paulo
<b>FUNDEFLO</b>	Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal
<b>HCP</b>	Hospital do Câncer de Pernambuco

<b>IDEFLOR-Bio</b>	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MARE</b>	Ministério da Administração e Reforma do Estado
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>MPEG</b>	Museu Paraense Emílio Goeldi
<b>NGP</b>	Nova Gestão Pública
<b>NAEA</b>	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
<b>ONG</b>	Organizações sem fins lucrativos
<b>OSC</b>	Organizações da Sociedade Civil
<b>OS</b>	Organizações Sociais
<b>OSCIP</b>	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PARATUR</b>	Companhia Paraense de Turismo
<b>PPP</b>	Parcerias Público-Privadas
<b>PAB</b>	Parque Ambiental de Belém
<b>PEUT</b>	Parque Estadual do Utinga
<b>PES</b>	Planejamento Estratégico Situacional
<b>PAEG</b>	Plano de Ação Econômica do Governo
<b>PcD</b>	Pessoa com Deficiência
<b>PDITS</b>	Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PIT</b>	Plataforma Integrada do Turismo
<b>PDITS</b>	Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável
<b>PNAFE</b>	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PNAGE/PRMOEX</b>	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
<b>PRODETUR</b>	Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo
<b>PRND</b>	Programa Nacional de Desburocratização
<b>PND</b>	Programa Nacional de Desestatização
<b>GesPública</b>	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização



<b>PPGDSTU</b>	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
<b>SEEL</b>	Secretaria de Estado de Esporte e Lazer
<b>SECULT</b>	Secretaria de Estado de Cultura
<b>SEPLAN</b>	Secretaria de Estado de Planejamento
<b>SESPA</b>	Secretaria de Estado de Saúde Pública do Estado do Pará
<b>SETUR</b>	Secretaria de Estado de Turismo
<b>SEMA</b>	Secretaria do Meio Ambiente
<b>SEMAS</b>	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
<b>SEMOR</b>	Secretaria de Modernização
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>SNUC</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas do Estado
<b>TJPA</b>	Tribunal de Justiça do Pará
<b>UC</b>	Unidade de Conservação
<b>UPA</b>	Unidades de Pronto Atendimento
<b>UFBA</b>	Universidade Federal da Bahia
<b>UNIRIO</b>	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
<b>UFJF</b>	Universidade Federal de Juiz de Fora
<b>UFLA</b>	Universidade Federal de Lavras
<b>UFPA</b>	Universidade Federal do Pará
<b>UFRA</b>	Universidade Rural da Amazônia

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: OS MODELOS DE GESTÃO E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....</b>	<b>54</b>
<b>2.1 O Estado e as relações capitalistas: subsídios para pensar as tendências contemporâneas de gestão .....</b>	<b>58</b>
<b>2.2. Modelos da Administração Pública: do Patrimonialismo ao Novo Serviço Público .....</b>	<b>67</b>
<b>3 O CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NO GOVERNO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PROJETO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E DO PLANEJAMENTO PÚBLICO E URBANO .....</b>	<b>85</b>
<b>3.1 O Plano de Reforma do Estado Brasileiro .....</b>	<b>95</b>
<b>3.2 As Organizações Sociais na atual forma de Gestão Pública Brasileira .....</b>	<b>105</b>
<b>3.3 Planejamento Público e suas Influências.....</b>	<b>114</b>
<b>3.4 Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sócio-espacial.....</b>	<b>119</b>
<b>4 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO: USO DO MODELO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA ENTRE O ESTADO E A ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARÁ 2000 .....</b>	<b>124</b>
<b>4.1 Panorama dos Espaços Públicos administrados pela Pará 2000.....</b>	<b>133</b>
4.1.1 Complexo Turístico e Cultural Estação das Docas .....	146
4.1.2 Parque Naturalístico Mangal das Garças.....	153
4.1.3 Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia .....	160
4.1.4 Arena Guilherme Paraense “Mangueirinho” .....	168
4.1.5 Parque Estadual do Utinga (PEUT).....	170
<b>4.2 Das contradições à produção do espaço público em Belém: o modelo de planejamento e gestão proposto pela Parceria Público-Privada.....</b>	<b>186</b>
4.2.1 Modelo de gestão e planejamento do espaço público.....	190
4.2.1.1 Desenvolvimento e elementos caracterizadores .....	190

<b>5 ENGAJAMENTO E PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO MODELO PROPOSTO PELA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: AVANÇOS OU LIMITES PARA CIDADANIA?</b> .....	<b>216</b>
<b>5.1 Demandas e resultados sociais no processo de planejamento do espaço público: participação ou pseudoparticipação popular?</b> .....	<b>216</b>
5.1.1 Engajamento e participação da população.....	219
5.1.1.1 Participação no processo de planejamento .....	219
5.1.1.2 Acesso universal ao serviço.....	229
5.1.1.3 Avanços e limites para cidadania .....	240
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>247</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>255</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>269</b>
<b>Apêndice A – Design de Pesquisa</b> .....	<b>269</b>
<b>Apêndice B – Esquema Metodológico</b> .....	<b>270</b>
<b>Apêndice C – Questionário de entrevistas – Representantes do Estado (SETUR) ....</b>	<b>271</b>
<b>Apêndice D – Questionário de entrevista – Representantes</b> .....	<b>277</b>
<b>Apêndice E – Pesquisa sobre o uso dos espaços públicos em Belém</b> .....	<b>283</b>
<b>Apêndice F – Pesquisa sobre o uso dos espaços públicos em Belém</b> .....	<b>290</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Intensas transformações, no âmbito socioeconômico, têm redirecionado a gestão das cidades. O cenário global tem imposto modelos e parâmetros para que as metrópoles sejam readequadas no intuito de deixá-las mais atrativas. Tal cenário também vem redirecionando o papel do Estado na produção da cidade, de forma a projetar valor econômico, visibilidade internacional e atração de investimentos. Por outro lado, a busca por sustentabilidade e melhor desempenho, projetado pelo Estado, esbarra no desafio de lidar com o crescimento da população urbana, que gera sérios impactos às cidades.

Há um contraste agudo que se revela por meio das transformações sócio-espaciais e ambientais. De um lado, projetos ousados, com objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano, de outro, a pobreza de forma a segregar esses espaços.

É sabido que cerca de 80% da população total brasileira vive hoje nas cidades (IBGE, 2010), entretanto, essa realidade não significa dizer que está acompanhada de melhores condições de acesso à terra urbana e de produção de moradia, uma vez que ações do Estado, em consonância com as estratégias do mercado, têm estimulado a especulação imobiliária, resultando exatamente na fragmentação das cidades.

Segundo Fernandes (2004a), tal realidade contribui, significativamente, para o quadro de exclusão socioeconômica e tem feito com que a população, principalmente os mais pobres, sejam submetidos a situações precárias e informais de moradia, sobretudo, do ponto de vista de condições urbanísticas e ambientais nos centros e na periferia. Esse panorama revela desigualdades e agravamento da pobreza e da violência (FERNANDES, 2004a).

O cenário tem se afirmado pela própria produção do espaço vincular-se ao poder econômico do sujeito, cujo contexto brasileiro deixa evidente que “O acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e até mesmo privados, é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria dos brasileiros, seja no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços” (SANTOS, 2007 [1987], p. 111).

Santos (2007 [1987]) ainda revela que há uma diferença entre os cidadãos de classes diversas quanto ao acesso a bens e serviços existentes em determinada porção do espaço, bem como no uso das metrópoles. Isso porque a posição financeira do indivíduo e o local em que está permitem o uso total ou parcial desses elementos, reforçando a ideia de que o próprio poder público contribui para a supervalorização de determinadas áreas de interesse em

atendimento a certos agentes econômicos<sup>1</sup>; fato esse que colabora, consideravelmente, para o empobrecimento da população, que, muitas vezes, vê-se obrigada a buscar novas alternativas de moradias em outros espaços. Os agentes econômicos, identificados por Santos (2007 [1987]), tratam-se da relação entre os agentes privados e o poder público na gestão de políticas e serviços públicos, seja na organização, como no controle destes, que corrobora com a ideia de uma relação que proporciona a transformação de direitos essenciais em serviços mercadológicos, como atividades ligadas ao meio ambiente, à saúde, à educação e à cultura, em que se retira o Estado e sua responsabilidade de manter a prestação desses serviços de forma pública, gratuita e com qualidade para população como um todo.

Muitos projetos de remodelação urbana dos espaços públicos, promovidos pelo poder público, em consonância com interesses desses agentes econômicos, reverberam na modificação de bairros que, impactados pela requalificação de determinados espaços, oneram os custos da moradia para a população, ao passo que aqueles que não conseguem arcar são, de certa forma, excluídos e marginalizados. Isto posto que, conforme Sánchez (1999), a cidade passa a ser interpretada como espaço a ser submetido a uma lógica da competição e da gestão, levando a uma despolitização do espaço social, com perda de solidariedade regional, por conta da disputa por capital e investimentos, tornando-se um modelo empreendedor de cidade: a cidade-empresa<sup>2</sup> (VAINER, 1999).

Pensando na produção dos espaços, à luz do território como condição de cidadania, Santos (2007 [1987]), quanto à dignidade de vida, aponta que a localização no território de serviços essenciais e seu acesso são desiguais e contrastantes entre a população, a qual é regulamentada e determinada pela lógica do mercado, cuja visão econômica e comercial que rege tais relações corrobora com o crescimento do desequilíbrio social.

Tais desigualdades, Santos (2007 [1987]) também afirma serem espaciais, razão que o faz sugerir um ordenamento territorial a partir de um planejamento em que as realidades locais e territoriais sejam um ponto de partida para o raciocínio dos administradores e não apenas o lugar de ações desencontradas e estruturalmente ineficazes.

---

<sup>1</sup> Na percepção de Capel (2013), a compreensão de agentes econômicos se relaciona com o pensamento neoliberal, cuja base de ampliação é atribuída à negociação, ao acordo entre todos os agentes públicos e privados, envolvidos na vida econômica e social, e à retórica sobre a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

<sup>2</sup> A cidade-empresa, na visão de Vainer (1999), é a cidade que saiu da forma passiva de objeto e assumiu a forma ativa de sujeito, ganhando uma nova identidade: a de uma empresa, que transpõe da corporação privada o planejamento estratégico para o âmbito público. Dessa forma, a cidade toma como molde a empresa privada, a qual admite, em seu urbanismo modernista, a absorção de modelos ideais da fábrica taylorista, com sua racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos padronizados.

Partindo da problemática apresentada, especialmente no que concerne às novas formas de gestão que envolve fomentos para além da gestão pública convencional, questiona-se: como as estratégias e as ações relacionadas à produção do espaço público contribuem para o avanço da cidadania, para o acesso universal e para a coabitação da diversidade (BAENA, 2019). Afinal, compreende-se que a produção dos referidos espaços nem sempre obedece aos critérios de melhor qualidade de vida e justiça social, haja vista que, conforme já mencionado, eles são planejados de acordo com interesses específicos de determinadas classes. Dessa maneira, a título de contribuição com o tema da cidadania a partir da compreensão de como as áreas públicas de lazer são formatadas na cidade de Belém, esta tese procura analisar a acessibilidade e as possíveis barreiras de acesso da população a esses espaços (BAENA, 2019).

Cada vez mais o poder público tem realizado Parcerias Público-Privadas (PPP) no intuito de promover sua administração. Por meio dessas parcerias, conciliam-se modelos de gestão que as tornam mais operacionais e, ao mesmo tempo, capazes de manter sua sustentabilidade e competitividade com estratégias que viabilizem sua missão e promovam melhoria na prestação de serviços ao cidadão na gestão de espaços públicos (BAENA, 2019).

Tal realidade pode ser observada nas cidades paraenses de Belém e Marabá<sup>3</sup> a partir de uma parceria entre o Governo do Estado do Pará e a Organização Social PARÁ 2000<sup>4</sup>, pela qual, sob a alegação de maior eficiência, economia e eficácia, promoveu-se uma espécie de terceirização da administração de atividades e por meio da qual o poder público concede a terceiros a responsabilidade de ofertar determinados serviços com maior participação e controle social (BRASIL, 1997).

Nesse sentido, esta tese parte da crítica da administração política, que pretende pensar a gestão pública por um viés analítico, em conformidade com o método de interpretação do materialismo histórico-dialético, o qual será mais bem detalhado na metodologia. Em geral, a gestão pública brasileira, que, em meio ao contexto globalizado, reforça a padronização de modelos de mundo, está a serviço do capital na busca pela eficiência e produtividade.

---

<sup>3</sup> Apesar da cidade Marabá, no Pará, ter um espaço público gerenciado pela Pará 2000, como no caso do Carajás Centro de Convenções Leonildo Borges Rocha, este não entrará nesta pesquisa devido aos limites impostos pela pandemia que dificultaram o deslocamento para cidade. Em vista disso, as regras de uso desse espaço não serão descritas nesta tese.

<sup>4</sup> Organização Social trata-se de um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, em forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRASIL, 1997, p. 13). A Pará 2000 é uma associação privada sem fins lucrativos que atua na gestão dos referidos espaços públicos através de contrato com o Governo do Estado do Pará por meio da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR).

Entre alguns de seus aspectos, a transposição de formas gerenciais da lógica privada é usada como justificativa para resolver falhas em suas instituições, que vão desde o “inchaço” da máquina pública, desequilíbrios financeiros, até burocratização e poucos canais de participação democrática da população.

Dessa maneira, utiliza-se de um arcabouço teórico oriundo da administração empresarial e de sua lógica instrumental, o qual é amplamente difundido na academia como a melhor forma de também compreender as instituições públicas. Entretanto, esses modelos e instrumentos não suprem suas necessidades sociais, visto que sua lógica é voltada para interesses econômicos dominantes (PAULA, 2008).

Nesse sentido, em geral, as linhas de estudos críticos de gestão/administração, ou ainda, os estudos organizacionais críticos, revelam-se muito ecléticos e pouco críticos com relação à realidade social, como afirma Paço Cunha (2019). E por concordar com o autor que administração política é um objeto e não uma fundamentação teórica, o qual representa a forma como o Estado gere, apesar de seu avanço na determinação do objeto que delimita o campo como sendo *a gestão*, esta tese parte do panorama crítico, fundamentado no próprio materialismo histórico-dialético (PAÇO CUNHA, 2016).

A opção por essa postura, no presente trabalho, deu-se pela necessidade de compreender outras perspectivas, que vão além da administração, na busca pela conexão interdisciplinar com outras áreas de pesquisa, que servirão de base para o estudo.

Partindo da concepção marxista, em vista da necessária emancipação plena do homem em seu desenvolvimento social, a tese requer o entendimento de como se projetam, dentro do sistema público brasileiro, os modelos de gestão promovidos pelas Parcerias Público-Privadas, com vistas a promover acesso universal a todo e qualquer cidadão, sem distinção de classes e interesses. Isso porque uma das propostas dessas parcerias gira em torno das organizações sociais que, como parte do terceiro setor, representariam um projeto voltado a interesses públicos sem fins lucrativos, que permitiriam não só o acesso da população a serviços de qualidade, mas se tornariam, na teoria, espaços democráticos e de promoção de experiências sociais. Logo, suas práticas andariam na contramão do sistema capitalista, servindo de mediadoras entre a sociedade e o Estado.

A necessidade de compreensão do funcionamento do Estado e de sua natureza, que, a partir da fundamentação materialista, determina as contradições sociais como efetivo objeto da gestão do Estado, servirá de subsídio para o entendimento de como projetar seus modelos de gestão, de forma a conjugar questões de ordem social e política, ao mesmo tempo em que enseja a almejada eficiência na prestação de seus serviços (PAÇO CUNHA, 2019).

Em síntese, seu modelo racional legitima interesses de grupos específicos, bem como de classes dominantes, não sendo diferente em suas Parcerias Público-Privadas, sobretudo, na sua atuação como Estado-sujeito, já que se articula e desempenha um “papel constitutivo na existência e reprodução dos poderes de classe, e em especial na luta de classes, o que explica sua presença nas relações de produção” (POULANTZAS, 1980, p. 44).

Partindo desse contexto, a pesquisa se volta para a compreensão do modelo de planejamento e gestão público-privada da Organização Social Pará 2000<sup>5</sup> em espaços públicos, especificamente, para o Hangar<sup>6</sup> – Centro de Convenções e Feira da Amazônia, projetado no antigo parque da aeronáutica, destinado a receber feiras, congressos, simpósios e conferências de todo Brasil; o Complexo Turístico e Cultural Estação das Docas – resultado da requalificação de antigos galpões da área portuária, fruto da época áurea da borracha, transformados em um espaço *waterfront*<sup>7</sup>, voltado para o turismo e o lazer (TRINDADE JÚNIOR, 2018) ao congregar gastronomia, cultura, moda e eventos ao longo da orla fluvial do antigo porto de Belém; o Parque Naturalístico Mangal das Garças – “grande vazio urbano na área central, transformado em parque à beira-rio, com elementos da flora e da fauna amazônica, combinados com outros que remetem ao patrimônio arquitetônico e cultural da cidade” (TRINDADE JÚNIOR, 2018); o Parque Estadual do Utinga – uma Unidade de Conservação (UC) de uso sustentável estadual que oferece aos seus frequentadores opções para trilhas, espaços turísticos, pistas preparadas para caminhadas e passeios de bicicletas, patins e skates e atividades esportivas monitoradas; e o Manguieirinho – Arena multiuso Guilherme Paraense, que se refere a uma quadra multiuso voltada para eventos esportivos e shows, construída dentro do complexo esportivo do Estádio Olímpico do Pará, o Manguieirão.

---

<sup>5</sup> As Organizações Sociais, dentre outras Parcerias Público-Privadas, enquadram-se na categoria de Organizações da Sociedade Civil (OSC). Estima-se que, no Brasil, de acordo com o IPEA (2018), em um estudo sobre o perfil das organizações da sociedade civil, 820 mil OSC possuíam cadastro nacional de pessoa jurídica (CNPJ) ativo até o ano de 2016. Atualmente, no Pará, são 21.985, com 3.752 na capital Belém (IPEA, 2021). Entretanto, “as organizações sociais foram aqui preservadas no universo das OSC porque, efetivamente, estas organizações são constituídas como pessoa jurídica de direito privado e desempenham atividades de interesse público. Importante registrar que, no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), consta um número bem reduzido de organizações registradas como tal, o que representa pouco mais de seiscentas organizações (equivalente a 0,1%) em um universo de mais de 820 mil OSC” (IPEA, 2018, p. 46).

<sup>6</sup> Os espaços serão melhor detalhados na seção “4.1 Panorama dos Espaços Públicos administrados pela Pará 2000”.

<sup>7</sup> Entendido como beira-rio, beira-mar, lembram os portos transformados em núcleos turísticos, como de algumas cidades do mundo, a exemplo de Nova York, São Francisco e Buenos Aires. Segundo Trindade Júnior e Amaral (2006, p. 80), a concepção de projetos de renovação urbana, como o do Complexo Turístico da Estação das docas enquadra-se nessa ideia de *waterfront*, em que as intervenções são realizadas em “áreas degradadas, com a incorporação de elementos naturais presentes no espaço, reafirmando a relação cidade-água” (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL, 2006, p. 80).



Na oportunidade, procura-se entender seu funcionamento a partir do ponto de vista da gestão do Estado, como contratante dessa parceria, e do da Organização Social, contratada para gerir esses espaços, mas também como tal gestão é percebida do ponto de vista da população usuária em suas várias nuances, particularmente, dos não usuários ou da população do entorno que, de certa forma, não acessa esses espaços, devido a barreiras físicas, simbólicas, ou mesmo, econômicas.

Apesar de o espaço público ser objeto de pesquisas recentes, maiormente, relacionadas a estudos ligados à geografia, à sociologia, à arquitetura, à antropologia, ao turismo etc., não é habitual que se encontre no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) investigações da produção do espaço sob a perspectiva do campo da Administração – notadamente, quando se trata da interface de formas de gestão, promovidas por Parcerias Público-Privadas entre Estado e entidades paraestatais dotadas de personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, que são as Organizações sociais (OS) na administração de áreas de uso público no Estado do Pará. Entretanto, foram encontrados em outros programas de pós-graduação, pesquisas nesse âmbito, conforme Quadro 1.

**Quadro 1** – Estado da Arte

(continua)

<b>Tema</b>	<b>Trabalho</b>	<b>Autor</b>	<b>Programa</b>	<b>Plataforma de pesquisa</b>	<b>Ano</b>
As Organizações Sociais de Saúde em São Paulo, 1998-2002 – uma visão institucional São Paulo	Dissertação	Paulo Henrique D'Ángelo Seixas	Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP Área de concentração: Administração Hospitalar e de Sistemas de Saúde	Plataforma CAPES	2003
Organizações Sociais na reforma gerencial: os sistemas de controle	Dissertação	Viviane de Azevedo da Silva Rio de Janeiro 2015	Programa de Pós-Graduação – <i>Stricto Sensu</i> – em Direito e Políticas Públicas do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)	Plataforma CAPES	2015
Gerenciamento do espaço público cultural: proposta ao Teatro Municipal de Itajubá-MG	Dissertação	Christian Gonçalves Tiburzio e Silva	Pós-Graduação do Instituto de Engenharia de Produção e Gestão da Universidade Federal de Itajubá	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)	2018

(conclusão)

Tema	Trabalho	Autor	Programa	Plataforma de pesquisa	Ano
Tarifa zero: mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade	Tese	Daniel Andrade Caribe	Arquitetura e Urbanismo Instituição de ensino: Universidade Federal da Bahia – Salvador	Plataforma CAPES	2019
Mecanismos de governança em Parcerias Público-Privadas: uma perspectiva comparada entre Brasil e Portugal	Tese	Nyalle Barboza Matos	Doutorado em Ciências Contábeis Instituição de ensino: Universidade de Brasília	Plataforma CAPES	2020
O marco legal das Organizações da Sociedade Civil: criação do índice de transparência e eficiência	Tese	Ricardo Miguel Sobral	Administração de Organizações Instituição de ensino: Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto	Plataforma CAPES	2020

**Fonte:** Elaborado pela autora (2021).

A necessidade de compreender, portanto, esse modelo, adotado para a gestão dos espaços, deverá revelar de que forma o planejamento e as ações são direcionados para a população em geral, demonstrando, inclusive, se há ou não direcionamento de ações que realizem distinção de classes sociais, ou formatos que sirvam a grupos ou a interesses específicos, visto que, segundo a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998), essas organizações privadas sem fins lucrativos recebem uma qualificação que a administração outorga para que possam receber benefícios do Poder Público, como verbas, isenções fiscais, entre outros, objetivando a realização de atividades, necessariamente, de interesse coletivo (GRANJEIRO, 2008).

Dessa forma, as atividades estatais publicizáveis, ou seja, de setores de prestação de serviços não exclusivos de Estado, podem ser realizadas simultaneamente com outras organizações privadas. Nas áreas de educação, saúde, cultura e proteção ambiental, por exemplo, a opção por contrato de gestão com a organização social, um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, com o intuito de oferecer serviços de interesse público com maior eficiência e qualidade para todo cidadão, tem por foco resultados propostos em políticas públicas. De modo que haja o desenvolvimento de um programa de melhoria de gestão que atinja uma excelência na prestação de serviço ou produto.

Entretanto, se muitos desses espaços são administrados por regras e normas muito diferentes daquelas aplicadas para administração pública e específicas de uma administração empresarial, como podem ser fielmente cidadãos? Mediante tais considerações, têm-se as seguintes questões-problema:

- a) Quais os avanços e limites do modelo de planejamento e gestão implantado pela Parceria Público-Privada entre o Governo do Estado do Pará e a Organização Social Pará 2000 em espaços públicos do ponto de vista da cidadania e do acesso universal ao serviço oferecido?
- b) Qual modelo de planejamento e gestão tem-se constituído para o espaço público em parceria com a iniciativa privada sem fins lucrativos, bem como os seus elementos caracterizadores?
- c) Qual a participação e o engajamento da população no modelo de gestão implantado pela Parceria Público-Privada nos espaços públicos em Belém, tanto no que diz respeito ao seu planejamento quanto ao uso público pelas diversas classes sociais?
- d) De que maneira são avaliados, a partir da lógica gerencial do projeto de reforma do Estado, os resultados sociais da Parceria Público-Privada, como fruto da natureza plena do uso público do espaço?

A compreensão da justificativa desta tese precisou revisitar o momento na História, em que o Estado passa a adotar, na administração pública, os modelos das PPP. Isso dado que o entendimento da natureza do Estado permitirá abarcar sua dinâmica política e econômica – como a gestão pública é afetada e como constituirá suas ações, ou seja, de que forma desenvolverá seu modo de gestão.

Ao se analisar a crise de Estado ocorrida entre os anos 1970 e 1980, em que esta foi desencadeada em diversos países desenvolvidos, gerando desequilíbrio fiscal e grave desaceleração econômica, observou-se que esses resultados não foram diferentes na América Latina e no Leste Europeu (BRESSER-PEREIRA, 1995). Conforme o autor, a crise acabou gerando falta de expectativas de administração do estado em relação a políticas de bem-estar aplicadas anteriormente no pós-guerra com relativo nível de efetividade.

No Brasil, conforme Bresser-Pereira (1995), a crise política do regime militar, em meados dos anos 1970, agravou a situação da administração pública, tendo em vista que a burocracia estatal foi identificada como um sistema autoritário em processo de degeneração.

A crise, efetivamente, manifesta-se no próprio “desequilíbrio fiscal e no declínio da estratégia de substituição de importações, permeando um cenário de melhor superação de modos de intervenção do Estado nos âmbitos econômico e social” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 245).

De acordo com o economista, deve-se ressaltar que o aparelho do Estado centralizava funções cujos procedimentos eram rígidos, bem como a aplicação em excesso de normas e regulamentos.

A resposta a essa crise foi a adoção de uma ideologia neoliberal de estado mínimo como proposta, na promoção da ideia de reforma do Estado, que permitisse um resgate de autonomia financeira e de sua capacidade de implementar políticas públicas. Dentre tais ajustes, foram propostos: duradouro ajustamento fiscal; reformas econômicas que fossem orientadas para o mercado, cuja pauta estivesse na política industrial e tecnológica para maior competição no cenário interno e externo; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social, que abrangeriam serviços sociais; reforma do aparelho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995; GRANJEIRO, 2008).

Entretanto, é importante reafirmar que a reforma do Estado e do aparelho do Estado remetem a realidades distintas, a saber:

[...] entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 12).

A distinção desses conceitos reflete a ideia de que, de forma restrita, a reforma de seu aparelho está estritamente ligada à estruturação da administração pública, cujo propósito é deixá-la mais enxuta, partindo do princípio de eficiência. Já a reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às áreas do governo e às ações para a sociedade brasileira.

Revela-se, claramente, uma redefinição do papel do Estado, que substitui sua responsabilidade direta no desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1995; GRANJEIRO, 2008).

Em vista disso, os resultados insatisfatórios, na área econômica e nos processos de transferência e de realocação de recursos, geraram a expectativa de que a transmissão de certas atividades para o setor privado fosse um ato a ser solucionado pela reforma do Estado. A transferência do controle de certas atividades para o mercado acabou por gerar um processo

desenfreado de privatizações de empresas estatais como forma de solucionar a crise vivenciada pelo Estado.

Concomitante a esse processo, também ocorreu a descentralização, para o setor público não-estatal, da execução de serviços que não envolvessem o exercício do poder de Estado, os quais devem apenas subsidiados por ele, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, chamados de “publicização”<sup>8</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 13).

Granjeiro (2008) explica que, por meio do programa de privatizações, transfere-se para o setor privado a tarefa de produção, que, em princípio, este realizaria de forma mais eficiente, conforme Bresser-Pereira (1995). Por intermédio do programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para o seu financiamento e controle, mantendo apenas o seu papel de regulador e provedor/promotor desses serviços.

É nesse contexto, portanto, que a reforma do aparelho do Estado se torna imperativa nos anos 1990, como uma tentativa de resposta à crise generalizada do Estado, surgindo, nessas circunstâncias, as PPP. Dallari (2011) enfatiza que, exatamente devido à instabilidade econômica, financeira e social, o Estado passou a adotar esse novo modelo de prestação de serviços, permitindo ao particular o acolhimento de responsabilidades públicas.

Os modelos de planejamento e gestão pelas Parcerias Público-Privadas referem-se a uma nova modalidade de prestação de serviços públicos, que se iniciam, simultaneamente, com o processo de privatização. Referem-se, ainda, às diversas estratégias negociais que, continuamente, são estabelecidas entre a administração pública e entes privados para viabilizar o desenvolvimento de atividades com algum coeficiente de interesse geral (SUNDFELD, 2011).

Certamente, é possível englobar, segundo o autor, os contratos de concessão de serviço público, instruídos pela Lei nº 8.987/95 (BRASIL, 1995), os contratos de gestão de organizações sociais, o uso de bem público pelos particulares em atividades de interesse social, entre outros.

---

<sup>8</sup> Transfere-se para o setor público não-estatal o denominado terceiro setor, a produção de serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para o seu financiamento e controle (BRASIL, 1998, p. 9).

De modo que é possível compreender que, ao se conceder um serviço à iniciativa privada, é esperado que suas estratégias e métodos de execução sejam conduzidos sob a ótica mercadológica, ainda que seja uma obra pública. A aproximação com a racionalidade econômica, pautada pela gestão por resultados, com que as empresas atuantes no mercado executam seus investimentos, reverberam, também, o emprego das mesmas estratégias nesse tipo de contrato e, muitas vezes, sem qualquer ajuste às características públicas.

Diante da adoção dessas parcerias com organizações sociais para a gestão de espaços públicos em Belém, faz-se necessário discutir os possíveis avanços do ponto de vista da cidadania e do acesso universal ao serviço oferecido, visto que esse modelo de parceria é uma forma estrategicamente lucrativa, que, de modo velado, planeja e gerencia os espaços públicos com características mercadológicas, ainda que sejam de interesse público.

A justificativa, portanto, está na observância e na compreensão da atratividade que, provavelmente, o modelo de gestão gera, projetando o espaço público no sentido de valorização e de visibilidade orientadas, sobretudo, para o consumo, deixando esses espaços com características de locais privados. Afinal, essa projeção, hipoteticamente, atende a determinado público e visitante, classe social ou interesse específico, os quais se apropriam ou formatam tais espaços de maneira exclusiva para o atendimento de suas expectativas (BAENA, 2019).

Partindo de questões sobre a cidadania, faz sentido entender como a população em si é pensada no planejamento desses espaços. Lefebvre (2008 [1968]) leva-nos à reflexão sobre o direito à cidade como de caráter utópico, por se tratar de uma posição política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a dialética capitalista de produção da cidade, que negocia o espaço urbano e submete-o ao capital.

A reflexão que Lefebvre faz, como descreve Souza (2010), sobre o direito à cidade, não se refere apenas ao direito a uma vida melhor, ou ainda, mais digna na cidade capitalista, mas à sua superação, uma vida em sociedade que se distancie da realidade atual, cuja produção do espaço urbano esteja pautada pelo valor de troca, quando, na verdade, deveria estar subordinada ao valor de uso.

Sobre esse prisma, é notável que a população é negligenciada no processo, sendo pensada apenas de maneira residual, pois raramente está no centro da gestão ou é a protagonista do processo de planejamento e de ações, que vise à diversidade de usos nesses espaços. Se, sob a luz da cidadania, o espaço público é um direito de todo cidadão, é preciso compreender como a população é engajada no processo de produção e planejamento a partir de suas necessidades e anseios de maneira universal.

Além disso, deve-se observar como de fato as ações, por parte dessa Parceria Público-Privada do Estado com a OS, pode ser fiscalizada pela população, tal como investigar se há a promoção da cidadania nesses espaços, ou a visão mercadológica desse modelo se sobrepõe a tal razão.

Corroborando com Santos (1987) que recorda dos discursos de planejamento, de aparência nova, embora carentes de novo conteúdo, da pseudoparticipação das partes envolvidas, sem definições concretas, inverdades políticas e, até mesmo, planos impossíveis de serem alcançados ou implementados, embora, segundo ele, tais documentos quase nunca estão disponíveis a quem realmente se destina o planejamento.

Para isso, justifica-se o objeto da pesquisa de compreender o modelo de planejamento e gestão público-privado da Pará 2000 em espaços públicos, os quais são: o Hangar – Centro de Convenções e Feira da Amazônia, o Complexo Turístico e Cultural Estação das Docas, o Parque Naturalístico Mangal das Garças, o Parque Estadual do Utinga e o Mangueirinho – Arena multiuso Guilherme Paraense.

A Pará 2000 é uma Organização Social de caráter civil, credenciada pelo Governo do Pará por meio da SETUR, que administra espaços de turismo, cultura e lazer do Estado sob contrato de gestão, inicialmente com a Secretaria de Estado de Cultura (SECULT), passando por um período de transição da administração desses espaços da SECULT para a SETUR.

Ressalta-se, contudo, que a produção desses espaços é orientada por uma lógica mundial definida a partir de círculos de produção e objetivos econômicos que negam o acesso a diversas classes sociais, notadamente àquelas menos abastadas e com poucas possibilidades de consumo. Por tais razões, a perspectiva crítica de Santos (2007 [1987]), do espaço como condição de cidadania, torna-se de fundamental importância nesta análise, seja no desvelamento das barreiras, que regulam os espaços e transformam o indivíduo em consumidor, seja na identificação de possibilidades, mediante as quais o indivíduo possa ter pleno direito ao território, independentemente de sua classe social e/ou lugar que ocupe na cidade.

O despertar para essa temática de pesquisa se deu após uma visita de campo para coleta dos dados que fariam parte da produção de um artigo elaborado no âmbito da disciplina “Espaço público e produção social da cidade”, cursada no contexto do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA). Momento em que foi possível observar alguns elementos, que destacavam a apropriação seletiva de um dos espaços pela população, as barreiras físicas e simbólicas, que serviam de

condicionamento para o uso dos espaços e a mercantilização de áreas de lazer, demonstrando forte relação com interesses comerciais.

Com a maior parte dos espaços voltados para o consumo, observou-se a segregação de classes sociais, justificando o que Lefebvre (1974) e Harvey (1980) afirmam sobre o espaço ser moldado por dinâmicas, forças do mercado, razões técnicas, empresariais e homogeneizantes.

A relevância da pesquisa, no âmbito social, está ligada a questões da cidadania na análise de como esse tipo de parceria entre o setor público e a iniciativa privada poderá direcionar ações de promoção social (ou não) da população, propostas pelo modelo, demonstrando as possibilidades não só do uso público desses espaços, considerando as diversas necessidades da população, mas também a compreensão de como ocorre o diálogo e a participação da população no processo de produção destes.

Para a academia, a intenção é contribuir com esta pesquisa para uma lógica interdisciplinar do espaço público a partir do ângulo da administração, da que pessoalmente me aproximo por formação com a expectativa de elucidar a dialética capitalista de produção desses espaços na cidade e compreender os modelos de gestão que comercializam o espaço urbano. Isso porque se usam instrumentos do mercado para tal, ao passo que tampouco essa administração revela uma inquietação com os quesitos de promoção à cidadania, como uma preocupação do Estado.

Assim, com base nessas reflexões iniciais, sustenta-se a tese de que o modelo de planejamento e gestão, implantado pela Parceria Público-Privada do Governo do Estado do Pará, é fruto de políticas neoliberais do projeto de reforma gerencial do Estado, que desonera o poder público de suas obrigações na prestação de serviços sociais ao cidadão, limitando-se ao papel de financiamento e fiscalização. Em contrapartida, como estratégia, estimula a geração e o fortalecimento do mercado ao transferir essa responsabilidade para as organizações privadas sem fins lucrativos, semelhante a uma espécie de “privatização maquiada”, enquanto se desvirtua de seu papel social.

Desse modo, a Organização Social Pará 2000, parceira desse projeto, veladamente, planeja e gerencia os espaços públicos de Belém com características mercadológicas que, apesar de voltadas para interesses públicos, retratam fraca articulação social e que pouco dialogam com a população, apresentando limitações do ponto de vista da cidadania e do acesso universal ao serviço que busca oferecer.

Como hipótese, tem-se que o modelo de planejamento e gestão da Parceria Público-Privada reflete a transposição de elementos oriundos exclusivamente da administração



privada, cujo método segue a lógica de mercado, portanto, capitalista. Este que é reproduzido para os espaços públicos sem qualquer adequação à realidade social. Isso porque, sendo esses espaços públicos voltados, em sua maioria, para o consumo – ou seja, pouco igualitário –, a população, proveniente de classes sociais mais baixas, não é devidamente representada em seu processo de planejamento, posto que não faz parte das estratégias de gestão como protagonistas de ações planejadas.

E, assim, os espaços públicos, que abrigam os serviços oferecidos sob o controle da OS, apresentam barreiras físicas, simbólicas e, principalmente, econômicas que impedem a frequência e o uso universal de todo e qualquer cidadão.

A partir das indicações desses elementos, destaca-se, como objetivo geral da tese, analisar os avanços e limites do modelo de planejamento e gestão implantado pela Parceria Público-Privada entre o Governo do Estado do Pará e a Organização Social Pará 2000 em espaços públicos de Belém (Hangar – Centro de Convenções e Feira da Amazônia, o Complexo Turístico e Cultural Estação das Docas, o Parque Naturalístico Mangal das Garças, o Parque Estadual do Utinga e o Mangueirinho – Arena multiuso Guilherme Paraense) do ponto de vista da cidadania e do acesso universal ao serviço oferecido.

Para tanto, têm-se como objetivos específicos:

- a) identificar e analisar o desenvolvimento do modelo de planejamento e gestão do espaço público em parceria com a iniciativa privada sem fins lucrativos, bem como examinar seus elementos caracterizadores;
- b) caracterizar e analisar a participação e o engajamento da população no modelo de gestão implantado pela Parceria Público-Privada nos espaços públicos em Belém, tanto no processo de planejamento, quanto ao uso público dessas áreas pelas diversas classes sociais;
- c) analisar, a partir da lógica gerencial do projeto de reforma do Estado, os impactos sociais resultantes de políticas públicas da Parceria Público-Privada, como frutos da natureza plena do uso público do espaço.

Mediante o exposto, destaca-se que o método de interpretação e análise, utilizado para elucidar os aspectos de produção do espaço público por parcerias entre o Estado e a iniciativa privada (PPP), partindo da preocupação de identificar o modelo de planejamento e gestão, está fundamentado no materialismo histórico-dialético. Este que tem como desafio estabelecer métodos de investigação e análise que sejam críticos e reflexivos sobre a relação

entre a administração desses espaços, ou seja, o processo de produção espacial e de que forma esse modelo traz avanços para a cidadania.

Os princípios e os elementos de análise do método marxista desenvolvem-se, sobretudo, considerando o processo histórico e social, expressos no território em relação à sua forma de utilização pela ocupação humana, a partir da lógica de produção capitalista em nível global, entendendo-os como contraditórios e combinados.

Haja vista que se faz necessária a interpretação da história para compreender as relações passadas, ou seja, a evolução de fatos anteriores e o conjunto de transformações (processo) que ocorreram na sociedade (HARVEY, 1980) e serviram para caracterizar a mudança, impulsionando a busca por novos modelos de gestão adotados pelo Estado.

No espaço-temporal (desigualdades), que, em seu próprio movimento dialético, levou ao desenvolvimento desigual da realidade social, tão característico de uma sociedade específica, evidencia as desigualdades, fundamentalmente, históricas que demandam a necessidade de considerar as constelações sociais, relações de poder e conflitos relevantes em cada situação (LEFEBVRE, 1974). Tanto, que, sob sua ótica, podem ser observadas nesses espaços após a interferência do Estado por meio da parceria com a organização social, seja internamente ou em torno destes.

Na reprodução das relações sociais de produção, revela-se um propósito ideológico, seja de grupos sociais específicos, seja de instituições dominantes na sociedade. Logo o espaço é moldado pelas dinâmicas, forças do mercado, razões técnicas, empresariais e homogeneizantes (HARVEY, 1980; LEFEBVRE, 1964; 2004) e pelos conflitos e contradições sociais, que revelam a realidade em conflito e seus momentos contraditórios no decorrer do processo social. Reproduzindo, nesses espaços, o modelo econômico capitalista em contradição com a realidade sociocultural da maior parte da população, proveniente de classes sociais mais baixas, que pouco o acessam ou desfrutam-no em sua plenitude.

A produção do espaço público se torna a melhor referência de análise para as contestações sobre a vida cotidiana da sociedade moderna por traduzir os tipos de relações de poder que nele estão visualizadas. Numa concepção dialética, entende-se que, no tempo e no espaço, está a resposta para compreender a predominância do capitalismo enquanto sistema hegemônico atual, principalmente, quando se tratam de modelos de planejamento e gestão da Parceria Público-Privada. Estes que refletem a transposição de elementos oriundos da lógica de mercado, portanto, voltados para o lucro, que reproduzido para os espaços públicos sem distinção.

O aporte teórico e político de Lefebvre (1974; 1991; 2001; 2006; 2008) e o de Santos (1992; 1993; 2002; 2006; 2008a; 2008b; 2014) foram substanciais para o entendimento da produção social do espaço, assim como a reprodução das relações sociais de produção, das quais é possível revelar novos arranjos de relações entre indivíduos e as contradições da sociedade capitalista. Lefebvre (1969) reforça que o capitalismo, na visão de Marx, não só reproduz as relações sociais de produção capitalista, como também cria novas.

O autor explica que a reprodução das relações sociais de produção se realiza nas atividades mais indiferentes: na vida cotidiana, nos lazeres, no habitar, no *habitat* e na utilização do espaço.

Lefebvre (1974) compreende a sociedade como um espaço e uma construção de conceitos, formas e regras, cuja verdade abstrata prevalece em relação à realidade dos sentidos, do corpo, das vontades e dos desejos.

Dessa forma, em sua tríade, a produção do espaço apresenta três processos dialeticamente interconectados: a prática social – dimensão material da atividade e interação social, que, retratada para os espaços públicos, engloba nada mais do que as práticas sociais coexistentes das diversas classes; a representação do espaço – imagem e definição do espaço, que representam a concepção intelectual e técnica, ligadas, maiormente, ao planejamento e à gestão; e os espaços de representação – dimensão simbólica do espaço que revela imagens e vivências residuais ligadas a práticas cotidianas dos diversos sujeitos produtores do espaço.

O movimento dialético, entrando nessa triplicidade, permitirá articular tanto a origem das desigualdades espaço-temporais, quanto os movimentos e as interferências na reprodução das relações sociais presentes por intermédio do uso do método regressivo-progressivo de interpretação, que permite a observação do fenômeno e sua descrição e, posteriormente, elencar a dinâmica de fatos, possibilitando a análise sobre as mudanças dentro do contexto social. O momento recorrente, analítico-regressivo, precede um movimento histórico-genético no curso do qual o proceder do pensamento se volta para o atual a partir do passado desentranhado, apreendido em si mesmo (LEFEBVRE, 1974).

Segundo Martins (1996), o uso do método permite resgatar, por meio da regressão, o que precede o presente, para, em seguida, retornar ao processo em sentido contrário e esclarecer todas as possibilidades contidas na situação presente, buscando clarificar o futuro.

O campo de conhecimento desta pesquisa perpassa a administração, a qual servirá de embasamento para compreensão das novas formas de gestão do espaço público e o planejamento urbano e regional, o qual tem, em seu seio, a discussão deste enquanto ciência

social aplicada, caracterizando-se por sua natureza interdisciplinar e transdisciplinar (RIBEIRO, 2002), além de seu caráter multidimensional (LACERDA, 2013).

A administração, em seu campo de conhecimento, possui como objeto “pura e simplesmente, a gestão” (SANTOS, 2001, p. 63), tanto que aquela tem a missão de estruturar um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização, caracterizando, dessa maneira, a gestão como o objeto que lhe dá autonomia num campo próprio do conhecimento, ou seja, o objeto que oferece *status* de ciência à administração (SANTOS, 2001).

Nesse sentido, partindo desse campo de conhecimento, existe um movimento no Brasil chamado de administração política, que faz parte de um grupo de pesquisa do Nordeste, cujos pesquisadores militantes são Santos e Ribeiro (1993; 2001; 2008; 2009), entre outros, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Seus princípios estão ligados à emancipação do homem na sociedade e à manutenção de um comportamento crítico frente às mazelas do sistema capitalista (SANTOS *et al.*, 2011), dialogando com “o pensamento social brasileiro, com a administração pública, com a economia política (keynesiana e neoclássica, sobretudo) e, em certa medida, com a crítica da economia política e sua ascendência ao marxismo” (PAÇO CUNHA, 2019, p. 152-153).

À vista disso, como definiram Santos *et al.* (2009), a administração política é entendida, dentro de uma visão interdisciplinar das ciências sociais (RIBEIRO, 2008), como um campo da ciência administrativa que trata “da gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório da humanidade: base política da dimensão abstrata da administração” (SANTOS *et al.*, 2009, p. 928), revelando exatamente a forma como o próprio Estado gere as relações sociais de produção.

Entretanto, Paço Cunha (2010) revela que a área da administração – e aí incluem-se os aspectos formalistas da administração pública – evidencia insuficiência crítica perante os problemas sociais. O autor ousa dizer que diversos estudos organizacionais, relacionados à ampla área da administração, têm se revelado ecléticos e sem foco, bem como se tornado “um campo de pesquisa sem base racional, articulado fragilmente em torno de abstrações pouco úteis como organização” (PAÇO CUNHA, 2010, p. 152).

No entanto, a partir de uma perspectiva materialista, entendendo a administração política não como um campo epistemológico, mas como um objeto, trabalha-se com um panorama crítico, apesar de seu avanço na determinação do objeto que delimita o campo como *a gestão*, como bem exemplifica Paço Cunha (2016).

Em conformidade com o autor, a administração política avançou também ao considerar que as relações sociais de produção não estão limitadas às unidades particulares e carecem de planejamento prioritário em relação às necessidades humanas, em vez do capital, deixando claro que “a gestão não é apenas uma ação técnica [...], neutra; mas sim uma ação política determinando a ação técnica” (JUSTEN *et al.*, 2017, p. 677). Isso revelou, como enfatizam os autores, a problemática do objeto (a gestão) e o caráter político dessa ciência.

Em concordância com esses avanços na área, mas partindo da linha marxista em que esta tese se enquadra<sup>9</sup>, optou-se por uma crítica da administração política.

Sob a ótica do materialismo histórico-dialético, muda-se o foco de interpretação da distribuição de renda para a compreensão das relações sociais de produção. Em vista disso, inicia-se com a discussão do Estado, uma vez que, conforme o prisma marxista da administração política, “ocupa um papel de destaque, não apenas pelas relações de poder que não escapam à prática administrativa e à administração, mas como parte de uma totalidade que constitui o sistema capitalista” (JUSTEN *et al.*, 2017, p. 686).

Nessa vertente, Justen *et al.* (2016) enfatizam a aproximação dos estudos críticos da administração e sua aproximação com o marxismo, posto que

[...] os marxistas encontram na administração política um espaço e parceiros de uma caminhada que envolve ideias e ações, compromissadas com os despossuídos e explorados [...] A proposta dos marxistas é que esse diálogo, já iniciado em encontros passados, tenha em conta as possibilidades de avanço no sentido de compreender a incapacidade do modo de produção dar o salto que leva ao bem-estar social. Menos ainda à emancipação humana, que significa a liberdade em relação ao *senhor capital* e ao *senhor Estado*. Mais que isto: a supressão dessas figuras da pré-história da humanidade (JUSTEN *et al.*, 2016, p. 742).

Por outro lado, o Planejamento Regional e Urbano é um campo de conhecimento que demanda contínuo processo de construção conceitual e metodológico, isso porque sofre interferência constante do avanço da ciência e da tecnologia, o que, por sua complexidade social, evolui no mesmo passo (LACERDA, 2013).

Segundo Ribeiro (2002), trata-se de um campo que também envolve diversos atores no tecido social, como o Estado, cuja ação tem sua origem, ultrapassando-o em sua ação de planejar e abrangendo debates como a valorização do cotidiano e do lugar e as articulações da política e da democracia, tão presentes, por exemplo, na discussão do espaço público.

---

<sup>9</sup> Cujas críticas recaem sobre a limitação da administração política em sua proposta de humanização do capital e da distribuição de renda sem alteração no modo de produção, que demanda a revisão do projeto de nação, frisando-se que as “mazelas da sociedade” são fruto da má distribuição e não do modo antagonístico de controle do metabolismo social (JUSTEN *et al.*, 2017).

Logo, a complexidade desse campo de conhecimento, de acordo com Lacerda (2013), permeia suas práticas e seus discursos disciplinares (ou seja, as disciplinas que o compõem), originando uma série de mediações de natureza para além da teórica, sobretudo, política, social e cultural, compreendendo, portanto, seus agentes que intervêm tanto na prática quanto na produção do saber.

Dessa forma, a pesquisa é de natureza qualitativa, enquanto, para seus objetivos, será de caráter explicativo, fundamentados no exame do modelo de gestão adotado para os espaços públicos, tendo por base a compreensão de seu processo de planejamento e gestão. Esse contexto, por conseguinte, propicia compreender diversas nuances de poder e de agentes que envolvem o processo de planejamento e de produção do espaço público, por buscar compreender o modelo de gestão pública utilizado nessa PPP entre o Estado e a organização social, como ocorre, de fato, na participação da população no processo.

De acordo com o IPEA (2018, p. 47), no Brasil, “na população de Organizações da Sociedade Civil, 709 mil (86%) são associações privadas, 99 mil (12%) são organizações religiosas e 12 mil (2%) são fundações. Um número residual equivalente a 0,1% figura como organização social”, conforme o Quadro 2 a seguir, com relação ao estado do Pará.

**Quadro 2 – Quantidade de Organizações Sociais no Pará**

<b>Região Norte</b>	<b>Organização Social (quantidade)</b>	<b>Em (%)</b>	<b>Região geográfica (%)</b>
BRASIL	602	100	0,1
Pará	22	3,7	0,1

**Fonte:** IPEA (2018).

Dessa forma, a pesquisa é de natureza qualitativa-explicativa por compreender que investigar a produção social do espaço seja uma missão da análise qualitativa, bem como o processo de planejamento e gestão. Processo esse que envolve diversos agentes com ideologias, conhecimento e técnicas que levam ao direcionamento de ações, cujos significados diferem uns dos outros do ponto de vista de seus objetivos e que estão concentrados na contradição do fato observado, devido à sua relação dinâmica entre a realidade objetiva e a subjetividade de seus atores, os quais possuem um vínculo indissociável e não podem ser traduzidos em números.

De acordo com Chizzotti (2008), a pesquisa qualitativa não possui um padrão único, pois admite que a realidade é fluente e contraditória, ao passo que os processos de investigação dependem também da concepção do pesquisador, de seus valores e objetivo. Assim sendo, o autor presume que o mundo deriva da compreensão de que as pessoas constroem o contato com a realidade nas diferentes interações humanas e sociais.

Sendo necessário encontrar fundamentos para uma análise e para interpretação do fato que revele o significado atribuído a este pelas pessoas que partilham dele. É também uma pesquisa explicativa, pois tem, como preocupação central, identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2008).

Para análise dos dados, foi utilizada a estratégia de triangulação (entrevistas, documentos e observação sistemática) e de categorização por meio de uma matriz lógica sobre os temas levantados, utilizando-se a técnica de análise do conteúdo (BARDIN, 1977). Esta aponta para um conjunto de técnicas de análise das comunicações, não tendo um modelo pronto, ou mesmo, sendo considerado um instrumento, mas, sim, um leque de apetrechos marcado por grande disparidade de formas, que deve ser reinventada a cada momento para dar conta e adaptar-se a um campo de aplicação tão vasto (BARDIN, 1977).

Embora Bardin (1977) priorize as técnicas quantitativas de análise de conteúdo, autores como Abrahanson (1983), Grawitz (1986) e Chizzotti (2008) também mencionam a possibilidade de abordagens qualitativas, procurando identificar palavras, frases e temas no texto analisado; a relação com os dados pessoais do autor; a forma literária do texto; e o contexto sociocultural do produtor da mensagem.

Atingindo, perfeitamente, os propósitos desta pesquisa qualitativa, que interpreta o conjunto de palavras e conteúdo de textos significativos nos documentos de planejamento, atas de reuniões e contratos de gestão da Parceria Público-Privada, bem como os termos usados pelo Estado em sua proposição de cidadania com a gestão desses espaços e a interpretação da população por meio da participação no processo e o uso público das áreas.

No que concerne ao público de interesse da pesquisa, pensa-se na possibilidade de contribuição para revisar o modelo dessa parceria Estado/Organização Social para o planejamento e a gestão com um olhar mais voltado para a população. O universo de pesquisa foi o contratante: Governo do Estado, representado pela SETUR (Secretaria de Turismo) do atual governo (PMDB<sup>10</sup>); o da contratada: representantes da Organização Social Pará 2000 (governos PT<sup>11</sup>, PSDB<sup>12</sup> e PMDB); e a população usuária e não usuária (entorno) dos espaços gerenciados por essa organização social, os quais serão categorizados mais detalhadamente a seguir.

Assim, mediante os questionamentos elencados na problemática desta pesquisa, cuja natureza-qualitativa tem como polos técnicos oportunos à investigação, destacam-se a

---

<sup>10</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro

<sup>11</sup> Partido dos Trabalhadores

<sup>12</sup> Partido da Social Democracia Brasileira

pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, as entrevistas estruturadas e semiestruturadas, a aplicação de formulários e a observação sistemática em campo.

A etapa de instrumentação teórico-metodológica foi realizada nas bibliotecas da UFPA, nos *sites* de repositórios virtuais de teses de universidades brasileiras, tais como a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV/EAESP), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) etc., *sites* de revistas científicas, por meio de acervo próprio ou adquirido, com base na sistematização das fontes apresentadas e organizadas na revisão bibliográfica.

A escolha por estudos realizados nas universidades citadas obedeceu ao critério de pesquisas que revelassem uma perspectiva crítica da administração, ou seja, uma crítica da administração política, que seguissem uma linha marxista.

Dessa maneira, na revisão bibliográfica, procurou-se identificar e analisar materiais já produzidos sobre o tema, conforme a seguinte sistematização: a construção pertinente à teoria de base proposta fundamenta-se, precipuamente, na administração pública, por intermédio da análise dos modelos de administração pública brasileira, partindo da discussão da teoria do Estado (POULANTZAS, 1980), fundamental na perspectiva marxista da administração política, procurando situar as OS nos modelos de planejamento e gestão historicamente evidenciado nos espaços públicos.

Ademais, foi realizada concomitantemente à revisão bibliográfica dos modelos de gestão da administração pública a partir da crítica da administração política, visto que, com base na fundamentação materialista, compreende-se que as contradições sociais são o efetivo objeto de gestão do Estado – é importante reter que a categoria essencial da gestão do Estado são as contradições sociais e não a sua própria gestão (PAÇO CUNHA, 2019).

Desse modo, foram analisados, também, fatos históricos que propiciaram a transição entre os modelos de gestão, bem como o uso e a influência do planejamento na área pública e no novo planejamento urbano (SÁNCHEZ, 1999; VAINER, 1999; 2000) e no desenvolvimento sócio-espacial<sup>13</sup> (SOUZA, 2002), elencando as fases desse processo no

---

<sup>13</sup> A grafia sócio-espacial faz parte de um debate de Souza (2007) que se refere a uma superação da tradicional visão adotada pela geografia ou nas demais ciências espaciais que possuem a visão integrada do termo. Logo, Souza (2009, p. 24-25) descreve o seguinte: “[...] existe a possibilidade de dupla grafia – o que constitui, aliás, algo conceitualmente conveniente e relevante”. “Socioespacial”, sem hífen, se refere somente ao espaço social (por exemplo, tomando-o do ponto de vista do resultado de sua produção em determinado momento histórico, real ou potencial, como em um plano de remodelação urbanística); enquanto que, para Souza “sócio-espacial”, com hífen, diz respeito às relações sociais e ao espaço, simultaneamente (abrangendo, diretamente, a dinâmica da produção do próprio espaço, no contexto da sociedade concreta como totalidade) (grifos da autora). Dessa forma, por esta tese utilizar o autor como referência, usou-se o hífen para grafar “sócio-espacial”.



governo brasileiro até os dias de hoje, de forma a destacar a presença das OS nas PPP, que começaram a partir do modelo neoliberal da Nova Gestão Pública com a reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Estruturou-se, então, a discussão sobre a teoria do Estado:

- i. Com Portelli (1977); Engels (1978b); Poulantzas (1980); Holloway (1982); Bobbio (1998); Gramsci (2004a; 2004b; 2007); Harvey (2008); Marx (1980; 1982; 2010); Mészáros (2011) –, desenhando, em seguida, um histórico dos modelos de planejamento e gestão no Brasil (patrimonialista, burocrático, nova gestão pública, novo serviço público), elencando fatos que levaram ao processo de transição entre um modelo e outro e a conjuntura da época em que contribuíram, até a adoção das Parcerias Público-Privadas, desde o contexto da reforma do Estado ao projeto das Organizações Sociais;
- ii. Com Mauricio Tragtenberg (1971; 1989); Alberto Guerreiro Ramos (1983; 1989); Bresser-Pereira (1995); Florestan Fernandes (2004b); Otávio Ianni (2004b); Robert Denhardt, (2012); Paço Cunha (2016; 2018).

Para a análise do espaço público e cidadania, salienta-se: a abordagem teórica do espaço como instância social (SANTOS, 1992; 1993; 2002; 2006; 2008a; 2008b; 2014) e a teoria da produção social do espaço (LEFEBVRE, 1969; 1974; 1983; 1991; 1995; 1997; 1998; 2001; 2008; 2009), por acreditar que ambas as teorias estão totalmente relacionadas, uma vez que revelam o espaço como categoria de interpretação da sociedade.

Pretendeu-se, além disso, compreender, no âmbito da gestão, como se apresentam as PPP, especificamente, com as organizações sociais, sobretudo, suas leis e contratos: Di Pietro (2002); Figueiredo (2003), bem como aprofundar, de acordo com a concepção de desenvolvimento sócio-espacial, proposta por Souza (2002), o debate sobre o envolvimento e participação da população a partir da gestão participativa, com base nos oito critérios de identificação de diferentes tipos de planejamento e gestão de cidades (ideia-força central, filiação estética, escopo, grau de interdisciplinaridade, permeabilidade em face à realidade, grau de abertura para com a participação popular, atitude em face ao mercado, referencial político-filosófico).

Em vista disso, têm-se estes como parâmetro de análise de promoção e acesso universal da população, de forma a sistematizar elementos que caracterizem e identifiquem os espaços públicos de Belém, administrados pela Pará 2000, e contenham relação com

acontecimentos ocorridos ao longo do tempo, mas também a projeção dessas áreas de referência empírica de análise.

A caracterização dos espaços públicos de Belém, administrados pela Pará 2000, foi sistematizada da seguinte forma: a descrição dos espaços contou, especialmente, com livros e coletâneas, artigos em periódicos científicos, dissertações, teses, artigos em revistas e jornais (PARÁ, 2002a; 2002b; 2003; 2020; 2021; TRINDADE JÚNIOR; AMARAL, 2006; XIMENES, 2006; BAHIA, 2012; TRINDADE JÚNIOR, 2018; AGÊNCIA PARÁ 2021), possibilitando apreender suas singularidades e particularidades, com base em suas dinâmicas de planejamento e gestão. Estes, então, apresentaram relação com acontecimentos ocorridos ao longo do tempo, assim como a projeção dessas áreas de referência empírica de análise.

Nesse sentido, a necessidade dessa revisão caracteriza-se pela relação interdisciplinar da administração com a produção do espaço público por agentes do Estado/Governo, mas também a aplicação de instrumentos e técnicas pertinentes à área na gestão dos espaços, como foi revisado a partir do planejamento estratégico e sua influência sobre o setor público, mencionados no item “a”, bem como utilizado na promoção de cidades, como parte do novo planejamento urbano (SÁNCHEZ, 1997; VAINER, 2002).

A partir da análise, especialmente na categoria de análise avanços e limites para cidadania, foram identificados novos elementos que se aproximavam da lógica empreendedora e do convencimento, a partir dos preceitos neoliberais, embutidos na relação de Parceria Público-Privada (DARDOR; LAVAL, 2016), em que se observaram características do governo empresarial e do homem empreendedor.

A pesquisa documental é de suma importância para este trabalho e contou com a coleta de dados primários junto às instâncias do planejamento e da gestão pública do Estado, por meio dos documentos de planejamento e leis de qualificação da organização social, dos contratos dessa parceria, obrigações e responsabilidades desse contrato, históricos de gestões anteriores, termos aditivos, as normas de cada espaço público administrados pela organização social Pará 2000.

O levantamento foi desenvolvido por meios digitais do governo do Estado, que disponibilizou, pelo portal de transparência, todos os contratos da SETUR com a Pará 2000 e todos aqueles realizados anteriormente sob a supervisão da SECULT, os quais foram digitalizados e enviados para o *e-mail* da pesquisadora no período de 2019 e 2020. Além disso, realizaram-se pesquisas nos *sites* das instituições (período de 2020/2021) e dos espaços públicos administrados pela Pará 2000, a fim de coletar os documentos que instituíram a PPP

com a organização social citada, no período de gestão que abrange a gestão da SECULT até a transição para a SETUR.

Procurou-se identificar indicadores econômicos e sociais e fluxos referentes aos espaços públicos, a fim de se compreender as diferenças na gestão de cada espaço, a partir das regras e normas de cada um deles, de forma a evidenciar, inclusive, barreiras e acessibilidades à população em geral. Concomitante ao levantamento dos documentos, foi realizada, apenas de forma, complementar a análise documental, do plano diretor da cidade de Belém, dos projetos e políticas públicas de turismo e planos de retomada de atividades do Estado durante a pandemia do Coronavírus (Covid-19 – *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2 – Sars-Cov-2*), no intuito de identificar como se desenvolvem os projetos de requalificação da cidade e a projeção dos espaços públicos para atração de negócios.

Cabe aqui ressaltar que houve uma limitação da pesquisa nos espaços públicos, exatamente por conta da pandemia, dificultando o acesso aos espaços, as entrevistas *in loco* com esses representantes e a população, tendo usado outros tipos de estratégias para obtenção dos dados. Para tanto, as fontes documentais foram as seguintes:

- a) Análise documental que instituiu a PPP com a OS Pará 2000, contratos e termos aditivos de gestão no período de 2000 até 2020, em que alguns de seus espaços serviram de hospital de campanha na pandemia do Covid-19, conforme especificado no Quadro 3 a seguir.

## Quadro 3 – Análise documental

(continua)

<b>Análise documental da Parceria entre o Governo do Estado e a Pará 2000</b>			
<b>Decretos</b>	<b>Contratos</b>	<b>Termos Aditivos</b>	<b>Termos de homologação</b>
Decreto nº 3.881, de 25 de janeiro de 2000, que qualifica como OS a Sociedade Civil Pará 2000, pela responsabilidade de administração e operação do complexo Estação das Docas (celebrado pela SECULT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contrato de Gestão que entre si celebra o Estado do Pará, representado pela Secretaria Executiva de Cultura e Associação Pará 2000, doravante denominada entidade qualificada como Organização Social, assegurando a sua responsabilidade pela administração e operação do complexo Estação das Docas em 26 de janeiro de 2000</li> <li>▪ O Contrato de Gestão nº 001/2016, que celebra o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000, para administração dos equipamentos turísticos: Hangar Centro de Convenções da Amazônia, Estação das Docas e Mangal da Garças;</li> <li>▪ Contrato de Gestão nº 001/2017, que celebra o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000, para administração do equipamento turístico: Arena Guilherme Paraense (Mangueirinho);</li> <li>▪ Contrato de Gestão nº 002/2018 – SETUR, e que celebra o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000, para gestão integrada dos equipamentos turísticos do Parque Estadual do Utinga (Centro de Visitação Milton Monte, Recanto da Volta, Centro de Acolhimento, Estacionamento e Centro de visitantes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1º, 2º e 3º Termos aditivos ao contrato de gestão que entre si celebram o Estado do Pará (SECULT) e a Associação Pará 2000 (15/02/2001, 16/05/2001 e 12/09/2002 respectivamente)</li> <li>▪ 4º Termo aditivo ao contrato de gestão que entre si celebra o Estado do Pará (SECULT) e a Associação Pará 2000, assegurando à entidade a responsabilidade pela administração e operação do Complexo Estação das Docas, do espaço Feliz Lusitânia, especificamente da área reservada para café/ restaurante na “Casa das 11 Janelas”; 3 unidades de exploração comercial de artesanato, sorveteria e salão de recepção do Casario da rua Padre Champagnat em 13 de dezembro de 2002;</li> <li>▪ 5º Termo aditivo ao contrato de gestão que entre si celebra o Estado do Pará (SECULT) e a Associação Pará 2000 em 4 de junho de 2003;</li> <li>▪ 6º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão que entre si celebra o Estado do Pará (SECULT) e a entidade qualificada como OS a Associação Pará 2000, assegurando à entidade a responsabilidade pela administração e operação do Complexo Estação das Docas, do espaço Feliz Lusitânia, especificamente da área reservada para café/restaurante na “Casa das 11 Janelas”; 3 unidades de exploração comercial de artesanato, sorveteria e salão de recepção do Casario da rua Padre Champagnat; do Parque da Residência, especificamente da área reservada ao restaurante, à lanchonete da Estação Gasômetro e ao Vagão de Trem, bem como das áreas do Parque Mangal das Garças em 26 de dezembro de 2003;</li> <li>▪ 7º e 8º Termo aditivo ao contrato de gestão que entre si celebra o Estado do Pará (SECULT) e a entidade qualificada como OS a Associação Pará 2000 em 30 de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Termos de homologação e adjudicação de seleção pública para escolha de entidade Pará 2000 para formalização de contrato de gestão nº 001/2016 – SETUR, para administração dos equipamentos turísticos: Hangar Centro de Convenções da Amazônia, Estação das Docas e Mangal da Garças;</li> <li>▪ Termo de Homologação e Adjudicação de Seleção Pública para escolha de entidade Pará 2000 para formalização de contrato de gestão nº 001/2017 – SETUR, para administração do equipamento turístico Arena Guilherme Paraense, conhecido como Mangueirinho;</li> <li>▪ Termo de homologação e adjudicação de chamamento público nº 002/2018 processo nº 2018/510414 a entidade Pará 2000, como melhor plano de trabalho para gestão do equipamento turístico: Parque Estadual do Utinga (PEUT).</li> </ul>

(continuação)

<b>Análise documental da Parceria entre o Governo do Estado e a Pará 2000</b>			
<b>Decretos</b>	<b>Contratos</b>	<b>Termos Aditivos</b>	<b>Termos de homologação</b>
		<p>junho de 2004 e 12 de setembro de 2005, respectivamente;</p> <p>▪ 9º (Processo administrativo nº 2007/465881 de 07/12/2007); 10º (Processo administrativo nº 2008/406900 de 10/09/2008); 11º (Processo administrativo nº 2009/00544 de 12/02/2009); 12º (Processo administrativo nº 2009/00233000 de 12/06/2009); 13º (Processo administrativo nº 2009/00258509 de 10/07/2009); 14º (Processo administrativo nº 2009/00455637 de 11/12/2009); 15º (Processo administrativo nº 2009/077101 de 10/06/2009); 16º (Processo administrativo nº 2010/00282766 de 13/12/2010); 17º (Processo administrativo nº 2011/0011189 de 14/01/2011); 18º (Processo administrativo nº 2011/51330 de 11/02/2011); 19º (Processo administrativo nº 2011/80173 de 11/03/2011); 20º (Processo administrativo nº 2011/242582 de 12/07/2011); 21º (Processo administrativo nº 2011/280562 de 12/09/2011); 22º (Processo administrativo nº 2011/242582 de 29/12/2011); 23º (Processo administrativo nº 2011/242582 de 28/02/2012); 24º (Processo administrativo nº 2011/242582 de 29/03/2012); 25º (Processo administrativo nº 2011/242582 de 27/04/2012); 26º (Processo administrativo nº 2011/242582 de 28/05/2012); 27º (Processo administrativo nº 2011/242582 de 26/06/2012); 28º (Processo administrativo nº 2011/242582 de 28/09/2012); 29º (Processo administrativo nº 2013/79440 de 27/02/2013); 30º (Processo administrativo nº 2013/139012 de 28/03/2013); 31º (Processo administrativo nº 2013/452775) de 25/09/2013); 32º (Processo administrativo</p>	

(conclusão)

<b>Análise documental da Parceria entre o Governo do Estado e a Pará 2000</b>			
<b>Decretos</b>	<b>Contratos</b>	<b>Termos Aditivos</b>	<b>Termos de homologação</b>
		<p>nº 2014/119504 de 25/03/2014); 33º (Processo administrativo nº 2014/275802 de 27/06/2014); 34º (Processo administrativo nº 2015/270714 de 26/06/2015); 35º (Processo administrativo nº 2015/270714 de 28/02/2015); 36º (Processo administrativo nº 2016/122661 de 29/03/2016) Termo aditivo ao contrato de gestão que entre si celebra o Estado do Pará (SECULT) e a Organização Social Pará 2000;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 37º Termo aditivo ao contrato de gestão que entre si celebra o Estado do Pará, por meio da SECULT e da SETUR e a OS Pará 2000 (Processo Administrativo nº 2016/227448 de 01/06/2016);</li> <li>▪ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º Termos aditivos ao contrato de gestão nº 001/2016, celebrado entre o Estado do Pará (SETUR) e OS Pará 2000, para administração dos equipamentos turísticos: Hangar Centro de Convenções da Amazônia, Estação das Docas e Mangal da Garças;</li> <li>▪ 1º, 2º e 3º Termo aditivo ao contrato de gestão nº 001/2017 celebrado entre o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000, para administração dos equipamentos turísticos: Arena Guilherme Paraense (Mangueirinho);</li> <li>▪ 1º e 2º Termos aditivos ao contrato de gestão nº 002/2018 celebrado entre o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000, para gestão integrada dos equipamentos turísticos do Parque Estadual do Utinga (Centro de Visitação Milton Monte, Recanto da Volta, Centro de Acolhimento, Estacionamento e Centro de visitantes);</li> <li>▪ 1º Termo aditivo ao contrato de gestão nº 17/2018 celebrado entre o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000.</li> </ul>	

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

- b) Análise documental de plano de trabalho da Organização Social Pará 2000 para os espaços públicos, além de programações, planejamento de ações, relatórios de gestão e gastos e contratos de sublocação e normas e regras de cada espaço administrado, com objetivo de caracterizar os espaços públicos, possibilitando apreender suas especificidades;
- c) Análise documental de maneira complementar de projetos e políticas públicas governamentais no âmbito estadual e o Plano Diretor das cidades de Belém conforme especificado no Quadro 4 a seguir:

**Quadro 4** – Documentos complementares de análise

<b>Documentos complementares</b>
Resolução nº 34, de 1 de julho 2005, DOU de 14/07/2005, Seção 1, p. 89 do Ministério das cidades/Conselho das cidades.
Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, DOU Seção 1, edição nº 60, p. 102 de 30/03/2005 do Ministério das cidades/ Conselho das cidades.
Plano Diretor de Belém – Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008.
Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR/PA) – Governo do Estado do Pará – Companhia Paraense de Turismo (PARATUR) (2009).
Plano Estratégico e Relatório de implantação de Turismo do Estado do Pará “Ver-o-Pará” (2012-2020) – Governo do Estado do Pará – SETUR.
Plano de Retomada da Atividade Turística do Estado do Pará (2020).
Plano Plurianual da Prefeitura de Belém (2014 a 2017; 2018 a 2021).

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Outrossim, ainda no contexto da pesquisa qualitativa, as entrevistas seguiram o padrão semiestruturado (conforme Apêndice D) na perspectiva qualitativa de coleta de dados, cuja finalidade é explorar um conjunto de opiniões sobre um tema, a partir de um roteiro pré-definido, direcionando o foco a determinado assunto, conforme preconiza Gaskell (2008):

O emprego da entrevista qualitativa para mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes, é o ponto de entrada para o cientista social que introduz, então, esquemas interpretativos para compreender as narrativas dos autores em termos mais conceptuais e abstratos, muitas vezes, em relação a outras observações (GASKELL, 2008, p. 65).

Assim, o emprego da metodologia de coleta de dados teve o interesse de aprofundar o conhecimento do modelo de planejamento e gestão adotado para o espaço público pela OS Pará 2000, além de compreender como se manifesta o Governo do Estado (contratante), representado anteriormente pela SECULT e posteriormente pela SETUR, e a gestão compartilhada do Parque do Utinga com o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-Bio) em sua proposição de cidadania com essa gestão.

As entrevistas com os gestores ocorreram por meio eletrônico (videoconferência no *Google Meet*, *WhatsApp* e via contato telefônico, devido à pandemia da Covid-19, ao passo que as transcrições correspondentes ocorreram no dia seguinte à sua realização. Nesse sentido, as entrevistas foram realizadas com tais agentes:

(1) Representante do Estado (SETUR)

- Washington Berg Sena Correa (Núcleo de controle interno)

(2) Representante da OS Pará 2000

- Fabiano Fretes (Diretor-presidente no governo PSDB)<sup>14</sup>
- Márcia Macêdo (Diretora-presidente no governo PT)
- Supervisora comercial do governo PMDB<sup>15</sup>

Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, conforme conceituadas anteriormente, como dados qualitativos para compreender a percepção dos usuários e frequentadores quanto ao reconhecimento, à acessibilidade e às práticas de uso desses espaços, além da participação no processo de planejamento. A percepção dos não usuários dos espaços e a população do entorno, foram ajustados em razão da pandemia<sup>16</sup>. Desta forma, o universo total de entrevistados foram conforme o Quadro 5 a seguir:

---

<sup>14</sup> O representante desse governo apenas aceitou responder a algumas perguntas breves por telefone e outras de forma bem limitada por *e-mail*, com uso de discursos prontos, identificados nos documentos disponibilizados no *site* da Pará 2000.

<sup>15</sup> O representante do atual governo (PMDB), na OS Pará 2000, não respondeu às solicitações de pedido de entrevista feitas inúmeras vezes por meio de carta-convite por esta pesquisadora. A entrevista acabou ocorrendo com uma supervisora comercial por intermédio de contatos pessoais, a qual se disponibilizou a responder a entrevista com certas limitações impostas pelo cargo ocupado (desconhecimento de alguns processos), entretanto, pediu que não fosse revelado seu nome, por medo de retaliação na OS Pará 2000, que dificultou o acesso às informações importantes para essa pesquisa.

<sup>16</sup> Será melhor detalhado no final do subcapítulo: 4.1.5 Parque Estadual do Utinga (PEUT).



**Quadro 5** – Universo total de entrevistados

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade de entrevistados</b>
<b>Agente 1</b> – Moradores associados a bairros do entorno e fora do entorno dos espaços.	13
<b>Agente 2</b> – Membros de associações ligadas à cultura, ao patrimônio e ao lazer.	14
<b>Agente 3</b> – Produtores culturais atuantes no cenário artístico e de eventos de Belém.	6
<b>Agente 4</b> – Representantes do Governo do Estado (SETUR).	1
<b>Agente 5</b> – Representantes da Organização Social Pará 2000.	3

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

Quanto aos usuários e não usuários dos espaços públicos, a proposta inicial seria de entrevistas separadas entre os grupos, cuja seleção do grupo 1 (usuários) seria por intermédio de visita aos espaços gerenciados pela OS em certos períodos da semana e, principalmente, durante o fim de semana e feriados. Enquanto que a seleção do grupo 2 (não usuários/população do entorno) ocorreria por meio de visitas a espaços alternativos como usuários do Ver-o-Peso, feira do açaí, usuários das orlas de Icoaraci, portal da Amazônia (moradores), moradores de bairros periféricos, ambulantes, feirantes e comerciários, bares/restaurantes do entorno dos espaços; e o grupo 3, que corresponderia às empresas de eventos e cerimonialistas, no intuito de compreender se conseguiram ou não fechar parceria com Estação das Docas (galpão de eventos), Hangar, Mangueirinho e casas de *shows* alternativas.

Entretanto, com a pandemia da Covid-19, não foi possível tal dinâmica, sendo readequado o instrumento de coleta de dados, de forma a enquadrar em três grupos em entrevistas *on-line*, no qual, num único questionário de entrevista, foram entrevistados os usuários e não usuários e, num terceiro questionário, foram substituídas as empresas de eventos/cerimonialistas e casas alternativas de *shows*, por estarem fechadas ou com suas atividades encerradas no período pandêmico, sendo substituídas por produtores, artistas ligados à cultura, lazer e patrimônio e eventos promovidos na rua ou nos espaços públicos.

Para tanto, os critérios usados para escolha dos entrevistados do primeiro grupo foram direcionados para:

- Moradores, comerciantes ou profissionais dos bairros do entorno dos espaços públicos, que participassem de associações de bairro como membros atuantes

indicados por seu presidente, ocorrendo sempre no formato da técnica não probabilística intencional de *snowball* (bola de neve)<sup>17</sup>.

- Pessoas que fossem membros de associações ligadas à cultura, patrimônio e lazer que já tivessem promovido alguma atividade, ou participado de algum evento promovido pela Organização Social Pará 2000 nos espaços estudados.
- E, por último, produtores culturais atuantes no cenário artístico e de eventos de Belém que tivessem algum tipo de relação, parceria, ou houvesse promovido qualquer tipo de atividade ligado à cultura por meio de edital promovido pela SECULT, SETUR e a Pará 2000.

As entrevistas foram complementadas a partir do método de netnografia<sup>18</sup> com aplicação de formulários *on-line* pelo *Google Forms* disponibilizados em redes sociais como *Instagram*, *Facebook* e *WhatsApp* para servidores públicos, alunos e professores do ensino público e privado (desde o ensino médio à pós-graduação), uma vez que esses respondentes teriam acesso à informação e à educação e poderiam contribuir, criticamente, sobre o uso dos espaços públicos em Belém.

Devido à pandemia, todas as entrevistas foram realizadas por meios digitais ou eletrônicos nos mesmos aplicativos usados para entrevistas com os representantes do Governo do Estado e da Pará 2000.

A observação de campo foi utilizada aqui como uma técnica complementar limitada pela abertura dos espaços durante a pandemia, que, apesar do fluxo menor de pessoas, em razão dos protocolos exigidos de distanciamento e quantidade de pessoas para evitar a aglomeração, permitiu à pesquisadora constatar o que foi revelado pelas entrevistas, posto que tais observações voltaram-se para as práticas socioculturais, econômicas e políticas dos

---

<sup>17</sup> Segundo Marconi e Lakatos (2000), na amostragem não probabilística intencional, o pesquisador escolhe os casos que acredita serem importantes na contribuição que estes podem dar à pesquisa. Aliada ao uso da técnica de *snowball* (bola de neve), utilizada em pesquisas sociais, em que os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes, os quais, por sua vez, indicam novos participantes, e assim sucessivamente, até que se chegue ao objetivo proposto, ou ao “ponto de saturação”, atingido quando as novas entrevistas não acrescentam novas informações, repetindo os conteúdos anteriores (WHA, 1994).

<sup>18</sup> A netnografia é um método que parte da etnografia devido à necessidade de o pesquisador abordar o mundo *on-line* em suas pesquisas, ou seja, da aplicação da análise etnográfica ao mundo virtual. O método utilizado para complementar a pesquisa qualitativa foi pertinente no momento de pandemia para coleta de dados gerais como idade, nível de escolaridade, faixa salarial, espaços públicos frequentados, frequência de visita, motivo e forma de deslocamento. Segundo Kozinets (2014), a netnografia adapta, a partir de técnicas de investigação e interpretação do comportamento de sujeitos em comunidades virtuais, procedimentos etnográficos referentes à observação participante nas contingências características da comunicação social mediada pelo computador. Dessa forma, o autor explica a possibilidade de utilizar essas interações como fonte de dados para compreender a representação etnográfica de um fenômeno cultural.

usuários e frequentadores dos espaços e população do entorno, no intuito de a pesquisadora se colocar em posição de tempo e espaço para identificar as manifestações do fenômeno pesquisado.

Tanto que as observações ocorreram em dias alternados da semana e nos finais de semana, cujo fluxo de pessoas no local era maior.

Pretendeu-se conhecer o perfil desses usuários/frequentadores quanto às atividades e às práticas cotidianas de lazer, turismo e qualquer atividade social e econômica, além de símbolos que demonstram as relações sociais nos espaços. Buscou-se, também, observar as práticas realizadas pelos gestores da organização social contratada por meio de instrumentos de segurança, aplicação de normas, regras e fiscalização nos espaços, com objetivo de identificar barreiras físicas e simbólicas para promover o acesso e a participação do cidadão nos espaços públicos.

Não foi possível a observação das práticas da OS Pará 2000, por não ter havido oportunidade de participação em reuniões de planejamento de ações estratégicas para o espaço, pois esta não respondeu aos pedidos de visitas e de entrevista. O propósito seria de observar como são articuladas as arrecadações de recursos por meio das parcerias com empresários, que programações são realizadas em nível social e que envolvam a comunidade como um todo sobre a premissa de cidadania.

Dessa forma, a observação, ainda que limitada pela Pará 2000, priorizou a compreensão das relações sociais desenvolvidas no âmbito da produção do espaço público, cujo principal agente é o Estado, em sua parceria com a iniciativa privada, os grupos de interesse que se beneficiam com a mercantilização do espaço e a população proveniente de classes sociais mais baixas que acessam ou não, em sua plenitude, tais espaços.

Essas ações foram realizadas nos espaços públicos de Belém assim que foram reabertos ao público, enquanto o bandeiramento, referente à pandemia da Covid-19, possibilitou a flexibilização e a reabertura de algumas atividades econômicas para identificar possíveis formas de uso e como ocorrem programações sociais. Para tanto, foram realizados registros fotográficos com a identificação das formas de uso dos espaços públicos, especialmente, a ocupação territorial (regular e irregular) habitacional e manifestações sociais nos espaços públicos sobre problemas urbanos e ambientais e/ou eventos promovidos para debates com a comunidade sobre formas de promoção à cidadania nos espaços especificados.

Os capítulos estão estruturados da seguinte forma: Introdução; o segundo capítulo, intitulado “A Administração Pública Brasileira: os modelos de gestão e a Parceria Público-

Privada com as Organizações Sociais”, o qual traz as conceituações iniciais sobre históricos e organização política e administrativa brasileira.

No terceiro capítulo, intitulado “O Estado e as relações capitalistas: subsídios para pensar as tendências contemporâneas de gestão”, trabalhou-se a construção pertinente à teoria de base proposta fundamentada precipuamente na administração pública, por intermédio da análise dos modelos de administração pública brasileira desde o Patrimonialismo até o Novo Serviço Público, partindo da discussão da teoria do Estado (POULANTZAS, 1980), fundamental na perspectiva marxista da administração política, procurando situar as Organizações Sociais nos modelos de planejamento e gestão historicamente evidenciado nos espaços públicos.

No quarto capítulo, “O Contexto da reforma do Estado no Governo brasileiro: uma análise do projeto das Organizações Sociais e do planejamento público e urbano”, o intuito foi apresentar o plano de reforma no contexto brasileiro a partir de um histórico de como se desenvolveu no mundo, segundo os preceitos neoliberais, seguindo de uma avaliação das Organizações Sociais na atual forma de gestão pública no Brasil, complementando-se com as formas de planejamentos públicos e suas influências sofridas, finalizando o capítulo com o planejamento urbano e o desenvolvimento sócio-espacial, em especial, a partir das visões de Vainer (1998), Sánchez (1999) e Souza (2002).

No quinto capítulo, “A produção do espaço público: contribuições do modelo de Parceria Público-Privada entre o Estado e a Organização Social Pará 2000”, trabalhou-se com a abordagem teórica do espaço como instância social (SANTOS, 1992; 1993; 2002; 2006; 2008a; 2008b; 2014) e a teoria da produção social do espaço (LEFEBVRE, 1969; 1974; 1983; 1991; 1995; 1997; 1998; 2001; 2008; 2009), entre outros autores, e com a caracterização dos espaços públicos de Belém administrados pela Pará 2000, possibilitando apreender suas singularidades e particularidades, com base em suas dinâmicas de gestão e planejamento.

A descrição dos espaços contou, mormente, com alguns documentos (PARÁ, 2002a; 2002b; 2003; 2020; 2021; AGÊNCIA PARÁ, 2021) e autores como Trindade Júnior e Amaral (2006); Ximenes (2006); Bahia (2012); Trindade Júnior (2018), além da referência empírica, revelada na produção do espaço público, a partir do entendimento do modelo de planejamento e gestão proposto pela Parceria Público-Privada, já com a observação de alguns elementos da classificação/tipologização com base nos oito critérios de identificação de tipos diferentes de gestão e planejamento de cidades, propostos por Souza (2002).

No sexto capítulo, “Engajamento e participação da população no modelo proposto pela Parceria Público-Privada: avanços ou limites para cidadania?”, foram apresentados

elementos da pesquisa de campo, especificamente, com a população usuária e não usuária dos espaços, com o propósito de identificar como a população é engajada no processo de planejamento e se há participação.

Finalizando com os critérios de identificação de tipos diferentes de gestão e planejamento de cidades (SOUZA, 2002), sobretudo, na categoria de análise de avanços e limites para cidadania, com a identificação de novos elementos que se aproximaram da lógica empreendedora e do convencimento, a partir dos preceitos neoliberais, embutidos na relação de Parceria Público-Privada (DARDOR; LAVAL, 2016).

E, finalmente, apresentaram-se as Considerações Finais, procurando mostrar o encadeamento e a coerência entre o plano de pesquisa e sua execução, assim como a coerência da sistematização para o entendimento da tese.

## **2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: OS MODELOS DE GESTÃO E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS<sup>19</sup>**

A centralidade da administração pública está relacionada ao sistema de governo, dentre uma série de ações políticas que se dirijam ao interesse público. Ao descrever a administração pública, Bobbio (1998) enfatiza o conjunto de atividades diretamente designadas à realização de tarefas e às incumbências consideradas de interesse público, portanto, comum numa coletividade ou numa organização do Estado.

Santos (2015) assevera que, em sentido institucional, reflete a formação dos diversos órgãos para realização dos objetivos do governo; no sentido funcional, é o conjunto de atividades inerentes aos serviços públicos; e no sentido operacional, trata-se do desempenho contínuo e sistemático, legal e técnico dos serviços do Estado, ou que por ele sejam assumidos em favor da sociedade.

O autor lembra que a gestão pública se diferencia em conceitos, pois está relacionada ao tempo e espaço associados ao período de mandato de um governo, que, de forma dinâmica, representa práticas no território. A gestão pública se refere, portanto, a “planejamento, a organização, a direção e controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço” (SANTOS, 2015, p. 47).

Sob o prisma jurídico, na análise de Ferreira (2013), a instituição do Estado é a estruturação político-jurídica de uma sociedade, que, pertencente a um território fixo, conta com o poder público (Estado), cujo atributo se refere à soberania ou autonomia. Seu povo tem natureza associativa, auto-organizada em Estado, do qual é o elemento humano, em que os integrantes são homens e mulheres que criam outras instituições, formando comunidades ou organizando-se em outros espaços sociais, como o mercado, o terceiro setor e instaurando movimentos sociais (FERREIRA, 2013).

O autor complementa que, como estrutura organizacional, o poder público sistematiza as regras jurídicas, caracterizando-se pela coercitividade e generalidade, execução, aplicação e prática, que concretizam os atos jurídicos com objetivo de ordenamento de atividades estatais e de qualquer relação desenvolvida em suas instituições. O Estado, como instituição, é composto pelo: (a) poder político ou governo – que compreende os três poderes tradicionais: Executivo, Legislativo, Judiciário, e alberga instituições de natureza política

---

<sup>19</sup> É importante salientar que partes deste capítulo foram sistematizadas anteriormente para publicação de artigo no decorrer do processo de doutoramento, conforme Baena (2019).

autônomas, como o Ministério Público; e (b) administração pública, a qual é integrada por órgãos despersonalizados (administração direta) e por organismos personificados (administração indireta) (FERREIRA, 2013).

Ao observar as empresas públicas, Oliveira (2015) explica que se enquadram como instituições de natureza econômica, com personalidade jurídica, patrimônio próprio, cujo capital é exclusivo do poder público no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sobre a organização política e administrativa brasileira, de acordo com o autor, as empresas públicas são classificadas conforme o Quadro 6 a seguir:

**Quadro 6 – Organização política e administrativa brasileira**

Natureza Jurídica	Conceito	Exemplos de Organizações	
		Brasil	Pará
<b>Empresas estatais</b>	Pessoas jurídicas de direito privado que compõem a organização e a estrutura constitucional do Estado, com poderes políticos e administrativos.	BNDES	Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH)
<b>Autarquias</b>	Órgãos especializados, criados por lei, com autonomia, personalidade jurídica, receita e patrimônio próprio para o exercício de atividades típicas da administração pública.	Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)	Instituto de Metrologia do Pará (IMERTRO)
<b>Fundações públicas</b>	Organizações criadas pelo poder público, com personalidade jurídica própria e patrimônio doado pelo Estado para atingir os objetivos de utilidade pública ou executar tarefas de benefício à sociedade.	Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)	Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará (HEMOPA)
<b>Entidades paraestatais</b>	Pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei específica para realização de serviços, obras e atividades de interesse coletivo, possuindo autonomia financeira e administrativa, bem como patrimônio próprio, sem fins lucrativos, regidas por estatutos e vinculadas a um órgão estatal sem interferência direta em sua administração.	Organização Social de Saúde HCP Gestão – Hospital do Câncer de Pernambuco	Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar – Pró-Saúde
<b>Administração direta</b>	Órgãos e serviços integrados na chefia do poder executivo nos âmbitos federal, estadual ou municipal e seus órgãos auxiliares.	Ministério da Fazenda	SETUR
<b>Administração indireta</b>	Conjunto de órgãos dotados de personalidade jurídica própria, criados pelo poder público para desempenhar funções específicas de competência do Estado.	Fundações, autarquias e sociedade de economia mista	
<b>Sociedade de economia mista</b>	Pessoa jurídica, cuja criação é autorizada por lei, como um instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais, decorrentes dessa sua natureza auxiliar da atuação governamental, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem, em sua maioria, à União ou à entidade de sua administração indireta, sobre remanescente acionário de propriedade particular.	Banco do Brasil	Banco da Amazônia SA

**Fonte:** Adaptado de Oliveira (2015) e Mello (2016).

A *priori*, o serviço público é de titularidade estatal. Todavia, é definido pela Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), a qual determina os limites dessa titularidade, prevendo que a transferência dos serviços deva ocorrer apenas pelas formas previstas na própria carta constitucional, ou seja, por forma de concessão, permissão e autorização, permanecendo o controle maior do Estado sobre a execução dos serviços públicos, de maneira a garantir a proteção às atividades que se revestem de especial interesse público (MATIAS-PEREIRA, 2012).

O serviço de interesse público, segundo Matias-Pereira (2012), está definido no Título VIII – Da Ordem Social, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que prevê o exercício dessas atividades de forma partilhada entre o Estado e organizações particulares (supervisionadas pelo poder público, conforme arts. 197, 204, 205 e 209), que prestam serviços no âmbito social, cuja titularidade não é de exclusividade do Estado.

Esse é o caso dos novos modelos de gestão das entidades públicas não-estatais, como as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Apesar de ambas deterem pontos em comum como a qualificação especial a ser requerida junto ao Ministério da Justiça e serem entidades privadas sem fins lucrativos, a fim de exercerem atividades sociais. A Organização Social fomenta suas atividades por meio de contrato de gestão com o governo, e é definida como

[...] a qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social. Nenhuma entidade nasce com o nome de organização social; a entidade é criada como associação ou fundação e, habilitando-se perante o Poder Público, recebe a qualificação; trata-se de título jurídico outorgado e cancelado pelo Poder Público (DI PIETRO, 2014 [2002], p. 580).

De acordo com a Lei nº 9.790/1999 (BRASIL, 1999), a OSCIP fomenta suas atividades por meio de um termo de parceria com o poder público. Di Pietro (2014 [2002]) conceitua a OSCIP da seguinte forma:

[...] trata-se de qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria (DI PIETRO, 2014 [2002], p. 584).

Sob tal aspecto, Di Pietro (2014 [2002]) explica que, no caso das OSCIP, o poder público exerce, de fato, seu papel de fomentador ao incentivar a iniciativa privada de



interesse público. Diferentemente do que ocorre com as OS, o Estado não abre mão de serviço público para transferi-lo à iniciativa privada, optando, portanto, por fazer parceria com a entidade no intuito de ajudá-la a estimular o exercício de atividades, ainda que, sem a natureza de serviço público, procurem atender a necessidades coletivas<sup>20</sup>.

Por sua vez, para a compreensão do processo histórico do desenvolvimento da administração pública como campo de conhecimento, tanto no que diz respeito ao Estado quanto às organizações públicas não-estatais, em suas formas de administração – como objeto deste estudo –, faz-se necessário investigar particularmente o Estado, visto que este possui papel relevante na perspectiva marxista da administração política. Isso porque a “ideia de aperfeiçoamento da máquina estatal em detrimento da ruptura revolucionária” (JUSTEN *et al.*, 2017, p. 698) é uma discussão ainda não superada, uma vez que sua finalidade última está longe de ser a promoção do bem comum.

Assim, a discussão precisa estar presente, segundo os autores, na agenda da administração política, em vista da intenção de examinar os modelos de gestão que protagonizaram o setor público, sobretudo, a observância de sua complexa relação social de dominação por meio de sua estrutura. À vista disso, se a gestão é entendida como uma prática social, a razão de sua existência é exatamente as contradições sociais e os conflitos de classe, revelando-se, pois, ideológica por refletir interesses sociais (JUSTEN *et al.*, 2017).

Nesse sentido, foi construída, nos subcapítulos seguintes, como teorias de base, a discussão da teoria do Estado (POULANTZAS, 1980), essencial para perspectiva marxista da administração política, no intuito de situar as OS nos modelos de planejamento e gestão demonstrados de maneira histórica nos espaços públicos.

Logo, foram examinados, na administração pública brasileira, os modelos da administração utilizados na gestão a partir da crítica da administração política, uma vez que, de acordo com os pressupostos do materialismo histórico dialético, as contradições sociais são o efetivo objeto de gestão do Estado, sendo importante reter que a categoria primordial da gestão do Estado são as contradições sociais e não a sua própria gestão (PAÇO CUNHA, 2019). Desse modo, analisaram-se também, no subcapítulo 2.2, fatos históricos que proporcionaram a transição entre os modelos de planejamento e de gestão que tiveram maior influência no setor público.

---

<sup>20</sup> As diferenças básicas entre ambas serão melhor detalhadas na seção “3.2- As Organizações Sociais na atual forma da Gestão Pública Brasileira”

## **2.1 O Estado e as relações capitalistas: subsídios para pensar as tendências contemporâneas de gestão**

Marx e Engels, apesar de não elaborarem, precisamente, uma teoria de Estado, o descrevia em diversos textos, partindo do pressuposto de que a sociedade civil constitui a base do Estado, o qual apresenta uma natureza não universalista ao atender aos interesses da classe dominante, conforme aponta Jessop (1982), uma vez que esse Estado, ao refletir a divisão do trabalho, revela, em seu interior, por intermédio de lutas políticas, a expressão de lutas entre as classes substantivas.

Engels (1984) analisa também que o Estado reflete um papel de mediador de conflitos, na busca de manutenção da ordem, pois nasce da necessidade de conter o antagonismo de classes, já que, em regra “o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios de repressão e exploração da classe oprimida” (ENGELS, 1984, p. 193).

Nesse sentido, partindo da ótica marxista, a administração pública exerce função de controle no processo de repressão e dominação de classe. Conforme afirma Dias (2018), o Estado, apresentando aparente exteriorização em relação à sociedade civil, legitima a interferência dos agentes estatais no conflito de classes para manutenção das relações sociais de produção e de exploração do trabalho.

Dessa forma, por entender que quem melhor interpreta essa “aparente separação” do Estado (política), em relação à economia, seja Poulantzas (1980), parte-se de sua teoria do Estado e de suas concepções que vão além de “coisa-instrumento”, bem como de sua interpretação do “Estado-sujeito”.

A começar pela perspectiva do autor em sua segunda fase, em que apresenta um novo olhar a respeito da concepção do Estado e de sua relação com as classes sociais, segundo Dias (2018), Poulantzas entende que o Estado e a economia não podem ter a mesma extensão em diferentes modos de produção. Logo, o modo de produção compactua com suas determinações econômicas, políticas e ideológicas que definirão os novos espaços e campos relativos ao Estado e à economia.

Para tanto, Poulantzas (1980) não interpreta o Estado como estrutura, na verdade, como a súpula de uma correlação de forças que derivam da luta de interesses entre classes e frações de classe dentro da sociedade. Para o autor, “o Estado constitui, portanto, a unidade

política das classes dominantes: ele instaura essas classes como classes dominantes” (POULANTZAS, 1980, p. 145).

Poulantzas (1980) entende, ainda, que o Estado não é integralmente monopolizado pela classe dominante, possuindo uma ossatura própria que não pode ser reduzida à simples dominação política. E ainda que esta esteja presente na materialidade institucional do Estado, sua ossatura é o resultado da relação do Estado com as relações de produção, divisão do trabalho e a correlação de forças que derivam da luta de classes, na qual o poder dessas classes ultrapassa o dos aparelhos do Estado.

Ele compreende que a materialidade se baseia na separação relativa do Estado e das relações de produção sob o capitalismo, tendo como critério o princípio organizador das próprias instituições do Estado capitalista e de seus aparelhos como justiça, exército, administração, polícia.

Além de sua centralidade, burocracia e de suas instituições representativas (sufrágio universal, parlamento etc.), o seu sistema jurídico possui especificidade nas relações de produção capitalistas e na divisão social do trabalho, separando o trabalhador de seus meios e objetos de trabalho, bem como na sua relação de posse (POULANTZAS, 1980, p. 56).

O autor reafirma que as relações de produção não podem ser compreendidas sem antes entender a influência política do Estado na esfera dessas relações, uma vez que a forma política delimitará o campo das lutas, organizará o mercado e as relações de propriedade, instituirá o domínio político e a classe dominante, mas também sistematizará a divisão social do trabalho (DIAS, 2018).

Acerca da ideologia, Poulantzas (1980) explica que se trata de um poder da classe dominante e que, não sendo neutra, vai além de um sistema de ideias, enquadrando-se num conjunto de “práticas materiais extensivas aos hábitos, costumes e modos de vida dos agentes” (POULANTZAS, 1980, p. 34-35), que se une ao de práticas sociais, políticas e econômicas.

Essa ideologia dominante, conforme o autor, interfere na organização dos aparelhos do Estado, os quais têm por função elaborar, apregoar e reproduzi-la, principalmente, para aqueles que competem o “exercício da violência física legítima, como exército, polícia, justiça-prisão e administração” (POULANTZAS, 1980, p. 34).

Tal ideologia, que permeia esses aparelhos, retrata uma sociedade marcada pelas relações de classes, revelando um poder exercido por diversas instituições, sejam elas pertencentes à esfera pública ou privada, como a igreja, o sistema educacional, familiar, político e sindical, bem como as comunicações e a cultura (POULANTZAS, 1980).

Seguindo as bases de Althusser sobre o aparelho ideológico do Estado, Poulantzas (1980) também reflete que o seu papel nas relações ideológicas não deve subestimar sua função repressora – concordando com o binômio repressão-ideologia, proposto por Althusser – no domínio de poder sobre as massas oprimidas.

Entretanto, o autor vai além dessa compreensão, quando entende que o Estado, ao trabalhar para hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Isso posto que, de acordo com Jessop (2007), não é possível partir do princípio de uma ideologia geral, como fez Althusser, visto que os aparelhos ideológicos do Estado operam de maneira diferenciada, levando-se em consideração as lutas de classes e a resultante do “jogo de poder” de classe criado entre os aparelhos repressivos e ideológicos.

Poulantzas (1980) afirma, inclusive, que o Estado estabelece medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas. Trabalhando, assim, além do aspecto ideológico, o político com a produção do substrato material do consenso das massas em relação ao poder, pensando também no aspecto econômico como reproduzidor dessa ideologia.

Como Poulantzas (1980) esclarece, faz parte de seu estado cênico o papel de representações dessas classes, sendo que tais concessões, como reafirma Jessop (2007), procuram manter a coesão social de uma sociedade dividida em classes, permitindo desorganizar as classes dominadas e mantendo a aparência de um Estado democrático e promotor do interesse geral. E, de maneira estratégica, produz índices de ideologização em seu discurso que se diversificam conforme a classe a que se dirige ou atua, tanto que

[...] o Estado não produz um discurso unificado, e, sim, vários, encarnados diferentemente nos diversos aparelhos de acordo com a classe a que se destinam; discursos dirigidos às diversas classes. Ou então produz discurso segmentar e fragmentado segundo as diretrizes da estratégia do poder (POULANTZAS, 1980, p. 37).

A concepção de aparelho ideológico, portanto, na percepção de Poulantzas (1980), deve ser relacionada com sua função primordial de orientação e propagação ideológica em oposição à repressão, como parte do sistema estatal, conforme aponta Jessop (2007).

Poulantzas (1980) relaciona esse aparelho de forma rigorosa à luta de classes, pois o Estado desempenha um papel central na constituição das classes sociais, recorrendo, continuamente, à repressão física organizada e intervindo na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante.

Para Jessop (2007), ao contribuir para o debate, a partir da obra “Estado, poder e socialismo”, existe a concepção de que a ideologia de fato é corporificada nos aparelhos do Estado como um poder da classe dominante. Logo, partindo do papel essencial dos aparelhos ideológicos do Estado no exercício da doutrinação, os aparelhos repressivos, bem como os econômicos do Estado também o exercem. Poulantzas (1980) atenta para a necessidade de se compreender a importância do aparelho econômico do Estado contemporâneo, o qual revela a maior concentração de poder da fração hegemônica da burguesia.

Para isso, Poulantzas (1980) remete a uma “autonomia relativa” do Estado sobre as relações de produção, ou seja, uma leve separação entre o político e o econômico como uma relação própria do capitalismo, em que tal separação relativa constitui a função organizativa do Estado, isto é, sua “ossatura orgânica e revela sua ligação com as classes sociais e a luta de classes sob o capitalismo” (POULANTZAS, 1980, p. 30).

É como interpreta Dias (2018): essa separação nada mais é do que o fenômeno imbricado na estrutura do capitalismo, que divide, como mecanismo próprio de seu funcionamento, entendida por Poulantzas (1980) como fundamental na organização do sistema capitalista e da classe detentora do poder, tanto que

[...] o Estado detém sempre uma autonomia relativa em relação a essa ou aquela fração do bloco no poder (inclusive em relação a tal ou qual fração do próprio capital monopolista) a fim de assegurar a organização do interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações (POULANTZAS, 1980, p. 143).

Poulantzas (1980, p. 70) assevera que a ossatura do Estado “representa a unidade (Estado-representativo nacional) e a organização-regulagem (centralismo hierárquico e burocrático) dos fracionamentos constitutivos da realidade que é o povo nação”. O autor esclarece, como fator constitutivo da organização da divisão social do trabalho, que o Estado produz a individualização social, a qual é também propagada por sua prática material ideológica, que “institucionaliza esta individualização pela constituição das mônadas econômicas-sociais em indivíduos-pessoas-sujeito” (POULANTZAS, 1980, p. 73).

Poulantzas (1980) explica que a ideologia da individualização, além de velar as relações de classe contidas no Estado, contribui para as divisões das massas populares, tornando-se a autêntica ideologia oculta de divisão social do trabalho diretamente incorporada aos aparelhos do Estado e às práticas de poder.

Em consequência, na visão do autor, partindo de ideias foucaultianas, o Estado propicia a construção da individualidade por um conjunto de técnicas de saber (ciência) e de

práticas de poder (disciplinas/normatização), que, relacionado a *status*, privilégios e filiação a um sistema social homogêneo, tem como papel classificar, hierarquizar, definir níveis de especificidade, buscar homogeneizar e, principalmente, individualizar.

A hipótese de papel mediador do Estado é corroborada também por Gramsci (2007), ao compreender, semelhantemente, a análise da relação entre centralização do poder político e estrutura de classes (HIRISCH, 2010). Assim sendo, ambos pensam além da compreensão de Estado como “coisa-instrumento” (POULANTZAS, 1980, p. 296), incluindo, em suas interpretações, os aspectos ideológicos que compõem a sua organização, uma vez que engendram, em suas ações, “processos de mediação entre o poder político e a luta de classes” (DIAS, 2018, p. 173).

Marx interpreta que não há separação nessa relação entre o Estado e a organização da sociedade do ponto de vista político, visto que o “Estado é o ordenamento da sociedade [...] Ele repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares” (MARX, 1995, p. 80).

Amorim (2009) explica, nesse sentido, que o Estado, ao refletir os interesses das classes dominantes, torna-se, insuperavelmente, impotente diante dos problemas sociais advindos dessa contradição entre o público e o privado, isso porque “a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” do capital ao qual serve (MÉSZÁROS, 2011, p. 106).

Dessa forma, como reforçam Santos *et al.* (2016, p. 1019): “[...] a origem do capitalismo está imbricada à origem do Estado: na e em razão do surgimento da propriedade privada [...] A propriedade privada [...] Só encontra seu desenvolvimento pleno com o gerenciamento social e político praticado pelo Estado.

Em conformidade com Santos (2015), a relação do Estado, sociedade e governo é interpretada a partir da visão de Gramsci (2004a) sobre estrutura e superestrutura, considerando que a estrutura se refere ao conjunto das forças sociais e do mundo de produção (organizações econômicas), enquanto aquela é a ideologia formada pela hegemonia de uma classe dominante, composta pelas sociedades civil e política.

Por esse motivo, a sociedade civil é quem estabelece a direção moral e cultural, isto é, o consenso entre as pessoas, ao passo que a sociedade política é composta pelo próprio aparelho estatal, pelos partidos políticos e por suas relações recíprocas – ou seja, é quem estabelece uma coerção habitual pelo uso das leis ou, em casos excepcionais, pelo uso da força. Para fazer a ligação entre a estrutura e a superestrutura, estão os intelectuais que são

classificados em tradicionais (os professores) e orgânicos (os representantes de categorias de trabalhadores ou de empresários).

Assim sendo, os intelectuais meditam acerca de tudo o que acontece nas relações entre as organizações econômicas e a população, e, por intermédio do conhecimento e da experiência, transferem informações à sociedade, que gera opinião pública. Esta faz a ligação entre as sociedades civil e política, modificando ou estabilizando as relações entre tais partes, e, segundo a visão de Gramsci (2004a), a luta entre intelectuais orgânicos e tradicionais tem por objetivo o controle da sociedade civil.

Portelli (1977) contribui para o debate sobre a obra de Gramsci, explicando que a noção de hegemonia considera a importância da direção cultural e ideológica, com a formação de uma classe dirigente que se mantenha pelo consentimento das massas e não apenas pela força coercitiva.

Nesse sentido, Santos (2015) destaca a importância da participação dos grupos de interesse na sociedade como algo peculiar ao processo decisório na gestão pública, visto que, constantemente, esses grupos organizam-se e mostram suas forças e objetivos. É nesse contexto, para Poulantzas (1980), que o Estado se articula e condensa essa correlação de forças, tendo em vista que sua função é justamente estabelecer, de forma constante, o equilíbrio dessas forças.

A partir dessa interpretação, na visão de Engels (1978, p. 193), o Estado é a exata representação da classe dominante que se utiliza deste para também se legitimar como politicamente dominante, usando, assim, instrumentos para “repressão e exploração da classe oprimida”, ao reforçar que

[...] antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento, é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que estes antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da “ordem” (ENGELS, 1978, p. 191).

Desse modo, a partir da interpretação do materialismo histórico, a sociedade civil constitui a base do Estado, enquanto este precisa assumir uma posição “externa” à sociedade civil, como afirma Dias (2018), já que assume o papel de mediador desses conflitos de classe, ainda que não esteja desvinculado da classe que o elegeu e, portanto, das contradições do sistema capitalista.

Harvey (2005) corrobora no sentido de que o Estado se origina exatamente da contradição entre os interesses particulares e os da comunidade e apropria-se de uma posição independente, como uma força acima da sociedade, para exercer domínio sobre os indivíduos e grupos. O autor descreve que, assim como o trabalhador, que com o seu trabalho cria o capital como instrumento para sua própria dominação, os indivíduos criam também, na forma do Estado, um instrumento que os domine. E essa contradição se resolve pelo emprego de duas estratégias:

[...] a primeira encarregada de expressar a vontade de domínio e as instituições, pelas quais essa vontade se manifesta, deve parecer independente e autônoma no seu funcionamento, ou seja, os funcionários precisam se apresentar como órgãos da sociedade, situados acima da sociedade [...]. A segunda estratégia para solucionar a contradição, se baseia na conexão entre a ideologia e Estado. [...] Os interesses de classes são capazes de ser transformados num “interesse geral ilusório”, pois a classe dirigente pode, com sucesso, universalizar suas ideias como “ideias dominantes” (HARVEY, 2005, p. 81).

Harvey (2005) entende que a ideologia dominante, transformada ilusoriamente como interesses universais, resulta num verdadeiro processo de dominação de classe. E que, para ganharem aceitação, na visão do autor, são apresentadas como idealizações abstratas, com existência autônoma, como se não tivessem significado ligado a qualquer interesse de classe específico, tal como as noções de justiça, direito e liberdade.

A partir dessa interpretação, na posição de Holloway (1982, p. 34), “a administração pública é especialmente um processo que redefine a luta de classes em termos das demandas dos cidadãos e de apropriação das respostas a essas demandas”, logo, a partir de seu filtro, desconsiderando as lutas, fragmenta, convertendo a luta de classes em demandas dos cidadãos.

Dessa forma, o autor explica que as mudanças e as reformas administrativas, bem como os diversos instrumentos e técnicas, para conter os gastos públicos do Estado, são sempre respostas diretas ou indiretas ao surgimento de lutas populares. E isso revela sua natureza classista, já que não são técnicas neutras, na verdade, seguem determinado pressuposto, uma vez que “fazem parte de uma estratégia geral, ou mesmo de um pacote mais geral de medidas para conter essas lutas da classe trabalhadora por meio de métodos invisíveis – ditos neutros” (HOLLOWAY, 1982, p. 18).

A partir do contexto de análise do papel do Estado, é possível observar, portanto, que não há efetiva separação entre sua dimensão política e a sociedade, posto que reflete, em sua estrutura, a correlação de forças, em busca de um equilíbrio entre elas. Dessa maneira, como



visto anteriormente, utiliza-se de concessões à classe dominada de forma a não transparecer sua natureza classista e particularista, que o vincula à classe dominante.

Isso com o intuito de exatamente responder de maneira harmoniosa à luta de classes e apresentar-se como um Estado democrático e voltado para o cidadão quando, na verdade, revela a expressão ideológica da classe dominante na pretensão de proporcionar a coesão social, conforme foi visto em Poulantzas (1980) e nos autores supracitados. Por consequência, a compreensão de como se comporta o Estado, na forma como exerce sua complexa relação de domínio, permite ampliar o aspecto histórico do desenvolvimento da administração pública e de sua organização.

Partindo do âmbito da administração, entende-se que o foco da administração pública contemporânea tem se distanciado cada vez mais da organização burocrática do Estado na própria produção e na coprodução dos serviços públicos e na articulação de suas mais variadas instâncias na sociedade para produzi-la.

Tal realidade possui relação com a globalização e com a pressão da sociedade por uma administração pública mais eficaz, já que, especialmente, a teoria da administração pública pouco se distancia da administração de empresas, apesar de que “a administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado, antecedendo de séculos ao seu surgimento na área da empresa privada capitalista” (TRAGTENBERG, 1971, p. 7-8).

Entretanto, as escolas de administração brasileiras foram fortemente influenciadas pelo modelo de ensino norte-americano, a exemplo da FGV/EAESP, que contou diretamente com investimentos norte-americanos, constituindo-se não só como a duplicação de seu modelo, mas também como a reprodução da ordem ideológica, política e econômica dos EUA, convergindo certamente com os interesses da burguesia brasileira (ALCADIPANI; BERTERO, 2014).

Nesse sentido, de acordo com Tragtenberg (1971, p. 20), a administração é ideológica por trazer a incerteza do processo ideológico, dado que “vincula-se a ela as determinações sociais reais enquanto técnica (de trabalho industrial, administrativo e comercial) por mediação do trabalho” e, ao mesmo tempo, afasta-se dessas determinações ao “compor-se num universo sistemático organizado, que reflete deformadamente o real enquanto ideologia” (TRAGTENBERG, 1971, p. 21). Assim,

[...] as teorias administrativas são dinâmicas, elas mudam com a transição das formações socioeconômicas, representando os interesses de determinados setores

da sociedade que possuem o poder econômico-político, sob o capitalismo ocidental e o poder político-econômico nas sociedades [...] (TRAGTENBERG, 1971, p. 21).

Nesses termos, Santos *et al.* (2016) refletem sobre a possibilidade de um campo da administração, que eles chamaram de administração política, capaz de desenvolver formas (concepção de modelos) de gestão do Estado “mais aderentes aos interesses do nosso processo civilizatório” do que aquelas que vêm sendo praticadas até os dias atuais, visto que a administração profissional, fruto dessas práticas, “desenvolveu extraordinariamente instrumentos operativos que levaram ao aprisionamento e à alienação do trabalhador” (SANTOS *et al.*, 2016, p. 1031).

Ainda assim, partindo da linha materialista, entende-se a administração política apenas como um objeto, visto que, ao estabelecer a gestão como centralidade para o Estado, ela “não rompe com os limites da razão política, razão que não apreende as forças motrizes de ordem primária na determinação das mazelas sociais que supõe combater” (PAÇO CUNHA, 2019, p. 154). Isso dado que, na análise do autor, o “Estado é regulado pelo grande capital e suas formas” (PAÇO CUNHA, 2019, p. 154), portanto, o objeto real da gestão do Estado são as contradições sociais que formam sua base.

É importante ressaltar também que a administração, na visão de Marx, é um órgão de coerção do Estado (procedimentos, normas, recursos etc.), enquanto o Estado, sendo a expressão política da base econômica ao representar a classe dominante, não consegue resolver as contradições do sistema capitalista, por ser “o operador particular da sua reprodução” (DIAS, 2018, p. 170).

Sendo assim, de acordo com os autores, mediante tal ótica, as mudanças administrativas ou o aprimoramento da burocracia do Estado se moldam conforme as mudanças contingenciais e estruturais das relações de produção, isto posto, a administração não é a chave para transformação concreta, tampouco um modelo de gestão seria capaz, afinal,

[...] parece equívoco considerar que um modelo de gestão, aplicado a instituições ou movimentos sociais da sociedade civil, conseguiria alterar as relações entre Estado e sociedade, levando o Estado, num passe de mágica, a abrir-se para a participação política e popular. A dinâmica interna do Estado está diretamente relacionada à contradição de classes e à correlação de forças num dado momento histórico (DIAS, 2010, p. 170).

Logo, independentemente dos modelos de administração pública, que foram se desenhando conforme a História, nenhum deles revelou a ruptura com a natureza classista do

Estado, uma vez que a contradição de classes faz parte de sua prática. Não obstante, dentre os modelos de gestão mais pertinentes na administração pública, estão: administração patrimonialista, modelo tradicional da administração pública, nova gestão pública e novo serviço público.

Tais modelos são produzidos em realidades diferentes, apesar do propósito de serem construídos para suprir as deficiências dos anteriores, apresentando elementos caracterizadores distintos, de fato, eles não refletiram uma sucessão na História, nem mesmo a descontinuação por substituição de um modelo pelo outro. Isso porque, os modelos coabitam ecleticamente, até os dias de hoje, na maior parte das organizações públicas.

## **2.2. Modelos da Administração Pública: do Patrimonialismo ao Novo Serviço Público**

Como observado anteriormente, a sobreposição dos pressupostos da administração privada sobre a administração pública foi naturalmente transposta por meio de seus modelos de gestão. Reitera Bresser-Pereira (2008, p. 164) que “a administração pública gerencial inspirou-se, sem dúvida, na administração de empresas, principalmente nas suas estratégias administrativas”.

Entretanto, o autor alerta para as características que diferenciam uma administração pública dos ditames do setor privado, afinal o critério usado na administração pública é o do interesse público, não o lucro: “quando falamos em indicadores de desempenho e metas, estamos sempre nos referindo a indicadores e metas que julgamos coerentes com o interesse público ou o bem comum” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 164).

No que tange ao interesse público como um dos objetivos distintos da administração pública, Bobbio (1998, p. 1110) a define como: “a *res publica* significa Estado ou, mais precisamente, a esfera dos encargos e interesses públicos, antítese paralela de *res privata* ou *familiaris*”, enfatizando sua distinção para a administração privada.

Na afirmação de Bresser-Pereira, reforça-se a ideia de que a administração pública é, em grande parte, influenciada pelo interesse privado-empresarial, o qual ficará mais evidente em determinados modelos a seguir, embora possua realidade, necessidades e objetivos distintos, como no conceito apresentado por Bobbio.

O período colonial revela um Brasil marcado pela exploração e dependência como colônia portuguesa. Tal contexto “se caracteriza pelo controle direto da Coroa e pelos efeitos do antigo sistema colonial na organização do espaço ecológico, econômico e social” (FERNANDES, 2004b, p. 364-365). Na visão do autor, a época marca a história de um povo

subjugado pela servidão socioeconômica, em que este é classificado como inferior e submisso, levando a luta indígena contra essa exploração.

Fernandes (2004a) explica que, a partir da colonização portuguesa e jesuíta, o Brasil Colônia é estruturado conforme um padrão Ocidental, pelo qual os grupos e classes dominantes exercem dominação cultural e política sobre os povos (FERNANDES, 2004b). O Estado era usado como um “instrumento de dominação de classes”, segundo o autor (FERNANDES, 2004b, p. 368).

Os processos que desenharam a administração pública genuinamente brasileira, que desencadearam a reforma do Estado, têm seus marcos iniciais no período colonial, com a independência do País (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Os autores fazem uma análise do período colonial em que, numa primeira fase, esta era centralizada e controlada pela metrópole, cujos principais instrumentos eram o Conselho Ultramarino e a Igreja Católica, na tentativa de garantir a uniformização do processo colonizador pela figura do governo-geral.

De acordo com Abrúcio *et al.* (2010), essa fase era caracterizada pelo excesso de regulamentos, tendo por fundamento filosófico a ideia do nascimento do Estado antes da sociedade, consoante com o paradigma ibérico, apesar de o Estado já se revelar como um instrumento de poder das classes dominantes, conforme afirmou Fernandes (2004b) em consonância com a perspectiva marxista (PORTELLI, 1977; ENGELS, 1978; POULANTZAS, 1980; HOLLOWAY, 1982; MARX, 1995; MÉSZÁROS, 2011).

A segunda fase, na visão de Abrúcio *et al.* (2010), parte de princípios de descentralização de poder, resultante da estrutura local de governo, segundo o poder patrimonialista nas câmaras municipais e capitânicas hereditárias. Entretanto, as mudanças só ocorreram no século XVIII, com as reformas pombalinas em Portugal, gerando maior intervenção nos assuntos da Colônia, particularmente, com a chegada da família real portuguesa (1808), a qual colocou o Brasil como sede do império, criando instituições como base do Estado nacional a ser proclamado em 1822.

Marquês de Pombal, estrategicamente, traçou ações de formar lideranças político-administrativas que pudessem atuar como alto burocratas nas colônias, gerando uma nova elite de brasileiros, cujos propósitos eram únicos: atuar em postos governamentais e na organização do projeto de nação (ABRÚCIO *et al.*, 2010).

Para tais autores, nesse momento, houve um desvio do papel do Estado e da burocracia no Brasil, que atuaram num processo de modernização ambíguo, por contribuírem com o planejamento da independência sem romper com o sistema escravocrata (ABRÚCIO;

PEDROTI; PÓ, 2010). Os autores lembram que, com a Regência, o Império consolida e estabiliza seu modelo político no Segundo Reinado, cuja alta burocracia exerce funções específicas no conselho de Estado e órgãos de assessoria, servindo para garantir apoio político e social por meio da distribuição de empregos públicos.

Cabe aqui ressaltar algumas especificidades do período da gestão pombalina na Amazônia, posto que sua realidade foi moldada pela oposição entre o projeto colonial agrícola e a economia extrativista, a depender de capital a ser aplicado no principal meio de produção, o escravo negro (COSTA, 2010).

Segundo o autor, o período pombalino na Amazônia, notadamente quanto às colônias do Grão-Pará e Maranhão, é marcado pelo movimento estrutural de transição de um sistema econômico dominado pelas drogas do sertão (1656 a 1750), mas como um setor agrícola subsidiário e outro que se afirma com a política de Pombal (a partir de 1750), constituído pela agricultura baseada em escravos negros e força de trabalho livre, e outro decadente baseado em coleta, dependente do sistema de repartição de força de trabalho indígena, como parte de um campesinato agrícola subsidiário.

Sob tal perspectiva, ao analisar a colonização na Amazônia, é importante frisar as especificidades das colônias citadas, afinal, de acordo com Costa (2010), o projeto colonial amazônico foi notadamente marcado pela redefinição do papel da agricultura, uma vez que seu ecossistema revelou originalidade na condição de produzir bens capazes de se tornarem mercadorias para o mercado mundial, além da redefinição, conforme o autor, do trabalho indígena, que era uma alternativa mais barata em relação aos escravos negros africanos.

Costa (2010), portanto, reafirma que, diante das peculiaridades, o projeto colonial amazônico o eleva a uma condição específica em relação ao restante do Brasil, a qual se difere da frequente esquematização da história do Império Colonial português. Afinal, revelou uma substituição de uma mão de obra eficiente, porém não conhecedora do ambiente amazônico, de modo a requalificar o projeto colonial tanto europeu ou africano, agora julgados incapazes, em relação ao indígena, já que representavam a única fonte de trabalho capaz para o conjunto de atividades da igreja, do estado e dos colonos.

O fato demonstrou, ainda, na ótica do autor, inadequadas as estruturas ideológicas dominantes para as novas práticas estruturais, o que revelou profundas contradições e ainda conflitos entre religiosos e leigos.

Costa (2010) afirma que as ordens religiosas exerciam papel fundamental no projeto colonizador, uma vez que davam apoio ideológico à obra de colonização, na produção de equivalência entre o empreendimento colonial e a civilização, com a cristianização, que, por

meio da metodologia escravista, foi reforçada pela construção dos aparelhos do Estado e de equipamentos religiosos.

Silva (2002) reforça o assunto, posto que o Diretório dos índios<sup>21</sup> visava fortalecer os aparelhos do Estado, dinamizando o setor produtivo e controlando a circulação de riqueza, de maneira a aumentar as receitas tributárias, além de expandir a fé sob a tutela dos bispos; reformando os costumes, por meio da civilização, de forma a dignificar e enquadrar política e socialmente os índios. Consoante com Silva (2002, p. 10), ao contrário, os jesuítas exerciam um poder temporal e político sobre os índios de forma a realizar completamente o contrário do que constava no diretório, tratando-os como se fossem “senhores dos índios”, além da exercerem dominação sobre economia regional.

Após tratadas as especificidades da Amazônia, o período da era colonial, em geral, foi marcado pela colonização e escravatura (até o século XIX) e pela era de “transição neocolonial” (século XIX até a independência), posteriormente, pela revolução burguesa (fim do império e início da república) com a emergência e a expansão do capitalismo dependente (FERNANDES, 1976; 2004a; 2004b). Sob a óptica de Fernandes (1976), a perspectiva burguesa e mesmo a revolução burguesa ocorreram no Brasil em moldes completamente distintos de sua evolução na Europa.

Na visão do autor, a burguesia brasileira não necessariamente surgiu como a descrição da história oficial, mas com o próprio desenvolvimento urbano a partir da descontinuação do estatuto colonial com a independência – período de supervalorização do comércio –, em que ocorreu um ente econômico especializado em negócios.

Este é considerado um marco do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, pelo qual, segundo Fernandes (1976), é possível identificar as categorias histórico-sociais do “burguês” e da “burguesia”. O autor explica que a categoria clássica do “burguês” é fortemente marcada por dois tipos característicos: um pela avidez pelo lucro, acumulação de riqueza como fonte de independência e poder, e outro como o negociante, com espírito inovador, que congrega atributos do empreendedorismo (FERNANDES, 1976, p. 18). Assim, explica:

[...] falar em Revolução Burguesa, nesse sentido, consiste em procurar os agentes humanos das grandes transformações histórico-sociais que estão por trás da desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação de uma sociedade de classes no Brasil. [...] Envolve e desenrola através de opções e de comportamentos coletivos, mais ou menos conscientes e inteligentes, através dos quais as diversas situações de interesses da burguesia, em formação e em expansão no Brasil deram origem as novas formas de organização do poder em três níveis

---

<sup>21</sup> Instrumento que sistematizou uma série de alvarás e decretos, acrescidos de regras de fundação, funcionamento e gestão da nova estrutura, em que deveria se transformar os aldeamentos (COSTA, 2010).

concomitantes: da economia, da sociedade e do Estado (FERNANDES, 1976, p. 20-21).

As ideias empreendedoras do tipo dois de “burguês” promoveram, futuramente, pensamentos que permearam o Estado contemporâneo com o “gerencialismo” como modelo e técnica de gestão no período da reforma do Estado. Essa ideologia é apregoada até os dias atuais como sinônimo de eficácia e eficiência na gestão pública.

A administração patrimonialista, primeiro modelo de gestão pública do Brasil (FERNANDES, 1976; COSTA, 2012; OLIVEIRA, 2015; SANTOS, 2015) ocorre no Período Colonial [1500-1822], perpassando o Período Imperial [1822-1889] e ainda a República Velha [1889-1930], a gestão estava a serviço da família real.

Conforme Weber (2009), trata-se do tipo de dominação tradicional ou legítima, estabelecido pelo poder de autoridade e submissão ao patriarca. Não havia distinção entre o patrimônio público e o patrimônio privado, uma vez que o monarca dispunha do controle dos bens, sem a existência de algum tipo de fiscalização, ou ainda, de prestação de contas à sociedade.

No período imperial, a unidade política do Estado brasileiro estava centrada no rei e em seus conselheiros, sendo seu aparelhamento uma extensão do poder soberano, em que seus auxiliares e servidores portavam também o título de nobreza real. Esse modelo de administração, em termos técnicos, pouco sistematizou regras, normas, ou mesmo, definições de competências, métodos de trabalho ou planejamento.

A dificuldade de separação entre a *res publica* e a *res principis* proporcionava um ambiente oportuno à corrupção, ao nepotismo e de poucas ações de cunho social em prol da população. Segundo Oliveira (2015), nesse período, as esferas política e econômica confundiam-se, enquanto a busca pelo poder político transformava-se na posse de um “patrimônio”. Isso porque, essa relação estreita entre o público e o privado permitia que também os cargos no serviço público fossem uma extensão de sua propriedade, de forma que estes eram distribuídos pelo dirigente a seus familiares e amigos mais íntimos para administrarem o patrimônio público. Tal realidade é refletida até os dias de hoje nas instituições públicas e, conseqüentemente, em suas parcerias com o setor privado, cujos cargos de gestão continuam a ser distribuídos com base na confiança e interesses políticos em detrimento da competência técnica ou do profissionalismo. Foi um período que deixou “vícios” na concepção do Estado, uma vez que estes nunca foram totalmente extirpados da cultura brasileira, afetando, ainda hoje, o comportamento nas organizações do Estado e da sociedade (SANTOS, 2015).

O modelo no Brasil apresentou formas de governar bem peculiares, em que era comumente identificado como coronelismo e clientelismo. Leal (1949, p. 23) explica que o coronelismo é uma particular forma de manifestação do poder privado, o qual coexiste com um regime político altamente representativo, posto que reflete a troca de benefícios entre o poder público e os senhores de terras, ou seja, entre os “chefes locais” que exerciam grande influência na região.

O retorno dessa vantagem, advindo do meio público, é exatamente o clientelismo. Essas formas perduram atualmente, não só no meio rural, mas, de “maneira evoluída”, continua imersa em indústrias, empresas e instituições públicas.

No intuito de resolver esses problemas e excessos do modelo patrimonialista ser uma forma de defender o bem público, surge, então, a burocracia como um instrumento de combate à corrupção e ao nepotismo, que vigoravam nesse modelo, “característica do feudalismo e dos regimes absolutistas e déspotas, marcada pelo poder ilimitado do soberano e pela confusão entre a sua propriedade particular e o patrimônio do Estado (*res publica*)” (SILVA, 2002, p. 55).

A burocracia foi precedida por alguns movimentos sociais (1920), na metade do século XX, no Estado liberal, mais especificamente com o avanço de um sistema de governo com Estado interventor, chamado de Era Vargas (1930-1945). Tanto que a burocracia procurou coibir muitas das práticas do patrimonialismo, de modo a buscar mais eficiência para as organizações, com um aparato que profissionaliza o Estado e preserva-o dos interesses particulares (JUSTEN *et al.*, 2017), pelo menos em tese.

O modelo tradicional burocrático propõe a separação entre as esferas pública e privada, cujo propósito é corrigir práticas na gestão, por meio de normas e regras, numa perspectiva mais controladora do Estado. Assim, o Estado interventor cria bases institucionais democráticas fundamentado nos moldes da sociedade fordista, estabelecendo direitos trabalhistas, sistemas de ensino público, sufrágio universal e a Constituição de 1946.

Nesse modelo, o Estado assume responsabilidades, caracterizando-se como o início da administração burocrática no Brasil, sendo considerado, de acordo com Santos (2015), o modelo organizacional mais direcionado para as grandes corporações privadas por viabilizar a racionalidade técnica e a divisão social do trabalho.

Ao analisar essa visão economicista, revela-se o caráter de adequação do governo brasileiro à modernização gerencial da máquina pública e ao sistema capitalista, que, envolto em práticas imperialistas, desenha o Estado nacional desenvolvimentista (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).



O modelo burocrático, na perspectiva da tradição liberal, teve grande representatividade na administração pública no século XX pelo mundo, inspirando diversos países na sua atuação, tanto em organizações públicas como em privadas e no terceiro setor, sobretudo, pela necessidade de profissionalização da gestão, divisão do trabalho e separação entre planejamento e execução, no intuito de trazer eficiência para a administração pública.

Desde Wilson (1887), a administração pública é interpretada como o aparato burocrático do Estado, afinal seu modelo tradicional era carregado de características como a prestação do serviço por organizações burocráticas públicas e a distinção entre política e administração pública, as quais eram “tratadas separadamente”, na intenção de romper com o patrimonialismo e seu modelo clientelista, pelo menos, na teoria, pois não se desligou totalmente deste molde.

Como explica Ramos (1983, p. 228), “o papel da burocracia na modernização e no desenvolvimento está sujeito a condicionamentos políticos. A eficácia social de toda burocracia é função da estrutura de poder”. Logo, na percepção do autor, a estrutura burocrática é um instrumento legitimador de poder de grupos dominantes e de grupos de interesse, sendo essa realidade propagada ainda no governo de Juscelino Kubitschek (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O exercício da função pública ocorre em organizações públicas burocráticas, controladas por escalões hierárquicos. Os princípios da administração pública burocrática estão orientados para o desenvolvimento, a profissionalização, a carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo e, basicamente, o poder racional legal, com rígido controle nos processos.

No âmbito do Estado capitalista, para Paço Cunha (2018), a burocracia estatal está totalmente ligada à exploração econômica do trabalho, visto que depende da produção de mercadorias e estando conectada “diretamente ao problema do valor, está precisamente na apreensão de como é gerado o orçamento público que financia a burocracia” (PAÇO CUNHA, 2018, p. 57), particularmente, por meio de salários e impostos.

O autor explica que os tributos, gerados sobre lucros, juros e salários, derivam de um mesmo fundamento: “o mais-valor produzido e potencializado pela função de direção econômica” (PAÇO CUNHA, 2018, p. 57). Assim, Paço Cunha (2018) afirma que

[...] de modos muito complexos, e para além daquela “coerção extra-econômica” na formação do capitalismo, a burocracia de Estado desenvolve uma série de “medidas administrativas” (Marx, 2010) que comportam contradições. Ao mesmo tempo que atua sobre, por exemplo, questões de “interesse público” (como a saúde das pessoas), tem por finalidade última (à qual frequentemente subordina aquele

interesse) criar condições adequadas aos processos de apropriação do mais-trabalho desdobrados na economia. Essa garantia se dá em grande parte por regulações (e por isso o direito ganha destaque) das relações sociais de produção para manter existente seu caráter antagônico. Ou, melhor dizendo, é produto do caráter antagônico na particularidade do capitalismo como um modo de produção (PAÇO CUNHA, 2018, p. 56).

No Brasil, conforme Oliveira (2015), a burocracia foi instituída na década de 1930, tendo como marco a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, inspirado no serviço público norte-americano e na proposta de modelo weberiano de burocracia. Surge como agente modernizador de processos administrativos com padrões burocráticos, apesar de conviver por um longo período com resquícios dos modelos patrimonialista e clientelista, marcantes no período monárquico.

Segundo o modelo daspiano, seguindo os objetivos do governo, procurou realizar a primeira reforma administrativa com o propósito de expandir o papel do Estado, aumentando sua intervenção e controle nos âmbitos econômicos e sociais, criando uma estrutura institucional universalista por mérito e uma burocracia profissional e universalista que funcionaria como motor da expansão desenvolvimentista do Estado – primeira estrutura burocrática weberiana a produzir políticas públicas em escala (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O modelo tradicional burocrático das organizações públicas orienta-se tanto pela eficiência quanto pela racionalidade funcional e instrumental, que, mais tarde, serviria de base para o Estado desenvolver seu papel monopolista que, no âmbito capitalista, estimulou a estatização e privatização, muito comuns na década de 1970 no Brasil. O envolvimento e a participação são mínimos, a *accountability*<sup>22</sup> dessas organizações é restrita, pois operam, muitas vezes, como sistemas semifechados.

As pessoas que trabalham nessas organizações desempenham papéis sujeitos a condições de alienação e de objetificação (RAMOS, 1983; DENHARDT; DENHARDT, 2003). Ramos (1983) critica, nesse sentido, a burocracia por se tornar um fim em si mesma, já que sua atuação é submetida às diretrizes de um grupo superior que concebe o projeto político, ou seja, a elite dominante. Para o autor, a burocracia nada mais é do que um instrumento para prática de interesses dessa elite, como bem descreve:

[...] a burocracia é agrupamento que, por força de seu lugar na estrutura social, jamais logra impor suas próprias diretivas à sociedade em geral. Isso não quer dizer

---

<sup>22</sup> *Accountability* encerra a responsabilidade, o dever e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os preceitos da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2008, p. 2).

que a burocracia não possa exercer um papel modernizante. Na verdade, pode, e a história tem dado prova disso. Mas o seu papel modernizante apresenta-se-lhe sempre como uma chance, um “acidente estatístico” da história, da conjuntura de poder [...] Onde a burocracia se tornou historicamente livre de servidões políticas, seja por extremo desgaste ou por precária legitimidade dos governantes, seja em decorrência da aguda crise social, tende a agir em defesa de seus interesses próprios, em detrimento do interesse público. Essas constantes na conduta burocrática têm sido confirmadas empiricamente pela pesquisa histórica (RAMOS, 1983, p. 203).

Na visão de Arendt (1981), as organizações burocráticas fazem parte de sistemas organizacionais híbridos, pois estão na esfera pública, ainda que orientadas pelas premissas da opressão da liberdade e pela coerção, próprias da esfera privada. Isso porque a ideia de que há plena separação entre o setor público e o privado torna-se uma falácia – afinal, de acordo com Justen *et al.* (2017, p. 692), “a burocracia, não é, pois, um instrumento para universalizar o Estado, mas, ao contrário, um recurso *sine qua non* para fazer com que esse Estado possa cumprir seu papel de classe”. Dessa forma, Marx (2010, p. 66) reforça:

[...] o espírito universal da burocracia é o segredo, o mistério; guardado em seu interior por meio da hierarquia e, em relação ao exterior, como corporação fechada. Por isso o espírito público do Estado, assim como a disposição política aparecem para a burocracia como uma traição de seu mistério.

Santos (2015) explica que as organizações e seus servidores públicos se afastaram tanto da sociedade, voltando-se para si mesmas, que o serviço ao Estado, ao chefe, era prioridade em vez da prestação de serviço ao cidadão. O fato revela exatamente o que Marx explica no texto, evidenciando que a burocracia é a negação do interesse público e, como sistema fechado, não permite o acesso do cidadão comum em sua plenitude.

Dessa forma, o modelo no Brasil que, por meio do DASP pretendeu realizar a primeira grande reforma na administração, tornou-se peça-chave não só como forma de racionalização da gestão, mas como instrumento político de controle autoritário e totalizador que perseguia adversários ideológicos, bem como não incluiu, em sua negociação, agentes da classe política e setores sociais (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Na percepção de Tragtenberg (1971; 2004), a burocracia se realiza plenamente no Estado, bem antes que no setor privado, entretanto, é na empresa privada que seus propósitos e técnicas são projetados como forma de modernização, o que, de certa forma, reverbera no Estado como a melhor forma de interpretação e gestão dos interesses do povo, quando, na verdade, procura atender apenas aos interesses específicos de grupos dominantes.

Dessa forma, é inútil separar a burocracia pública da privada, como aponta Motta (1990), uma vez que estão conectadas, ao passo que o centro das questões sociais e políticas nessa sociedade burocrática foram viabilizadas pela administração. A partir disso, Tragtenberg (2004), então, explica que, na sociedade capitalista, a burocracia legitima-se em nome dos interesses nacionais, de forma que,

[...] sob o capitalismo ocidental, a burocracia é, ao mesmo tempo, o corpo que “organiza” a produção nas empresas privadas e semi públicas e representa o poder executivo no funcionamento das grandes unidades administrativas, constituindo parte integrante do Estado. No modo capitalista de produção, ela administra uma coletividade [...]. Para servir ao capital, recebe dele um conjunto de imunidades e privilégios (mordomias) e pulveriza a responsabilidade (TRAGTENBERG, 2004, p. 209).

A globalização impôs, sobre o cenário socioeconômico, mudanças que levaram o modelo burocrático a uma readequação, já que este não foi totalmente extinto. Alvo de críticas por seu “engessamento” e morosidade na tratativa de demandas, impostas pela significativa influência do mercado, seguia um novo paradigma pautado pela eficiência na oferta de serviços públicos, que ganhavam características cada vez mais parecidas com o setor privado.

A exigência por maior qualidade para satisfação de seus consumidores, conforme a lógica da racionalidade privada, era vista como prática gerencial modelo na condução dos serviços públicos.

O exacerbado controle do modelo burocrático – a garantia de poder do Estado – desencadeia na mudança da sua própria missão básica, ficando restrito a manter a ordem, administrar a justiça e a garantir os contratos e a propriedade (GRANJEIRO, 2008; SANTOS, 2015). Esses traços burocráticos do Estado, cada vez mais se afastavam da nova configuração global, pois não atendiam às demandas do novo perfil, visto pelo Estado como de “cidadãos-cliente”.

Dessa forma, ainda na metade do século XX, foi adotado pelo poder público um novo modelo gerencial – característico do ambiente empresarial – chamado de Nova Gestão Pública, pautado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Na visão de Souza (2006), esse novo movimento representou uma crítica ao modelo burocrático de gestão, por sua ineficiência ao atendimento das demandas sociais pelo excesso de formalismo, além de uma valorização da cultura e da indústria do modelo gerencial, como uma espécie de proteção dos valores e interesses da sociedade, à medida que a indústria passou a adotar uma postura característica da lógica privada voltada ao lucro.

O autor cita, ainda, que o modelo representou um modismo gerencial (1980 a 1990) que adotava práticas e inovações que adentraram as empresas privadas e, conseqüentemente, o setor público. A crise desse modelo, na visão de Oliveira (2015), inicia-se, ainda, no regime militar (1964-1985), sobretudo, pela incapacidade de extinguir totalmente o patrimonialismo e por não consolidar uma burocracia profissional brasileira forte de maneira regulamentada pelos concursos públicos que, ao contrário, era recrutada – principalmente a alta administração – por meio de empresas estatais, o que geraria favorecimento político de grupos específicos.

A administração pública gerencial, que emerge na segunda metade do século XX, chamada de “gerencialismo” – expressão do capitalismo flexível e da supremacia neoliberal –, surge como resposta à expansão das atribuições econômicas e sociais do Estado, do desenvolvimento tecnológico e do resultado da globalização mundial da economia.

Nascido na empresa privada e difundido largamente na esfera pública estatal, tinha por objetivo aumentar a eficácia e a eficiência na prestação dos serviços públicos por intermédio do desenvolvimento de técnicas e uma cultura gerencial, “entendidas unilateralmente na perspectiva capitalista, a ponto de se tornarem inquestionáveis” (FONSECA, 2018, p. 193).

A administração pública gerencial se trata de um modelo pós-burocrático transposto do meio empresarial a partir dos questionamentos em torno da eficiência e eficácia das organizações públicas e da ideologia do Estado mínimo, que levaram a um movimento de mudanças na administração, chamando-o de Nova Gestão Pública (NGP). Especificamente no Brasil, de Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), emergido, principalmente, como resposta à globalização (abertura dos mercados para a competição capitalista no mundo) e à democracia (burguesa) marcantes nas últimas décadas do século XX (BRESSER-PEREIRA, 2002b, p. 30-31).

Com significativo destaque na década de 1970, o modelo se desenvolve primeiro na Grã-Bretanha com os governos da primeira-ministra inglesa Margareth Thatcher, durante a implantação de diversos programas de eficiência e de garantia do cidadão bem sucedidos, que transformaram, profundamente, os serviços públicos britânicos. E, *a posteriori*, nos Estados Unidos, com o presidente americano Ronald Reagan, que preconizava a ideia do “sonho americano”, alimentado pelo imaginário social de fantasias de oportunidade de crescimento e progresso (OLIVEIRA, 2015). A tendência se espalhou para outros países da Europa e Oceania, depois pelos países da América Latina, entre eles o Brasil.

Dessa maneira, com a NGP, a administração pública passa a se organizar com princípios e estratégias do modelo de mercado, baseando-se na cultura do empreendedorismo, ainda sob influência do movimento gerencialista na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, com intuito de combater a crise fiscal, com estratégias de redução de custos e na busca pela eficiência na administração dos serviços públicos sob a responsabilidade do Estado, como instrumento de proteção ao patrimônio público.

Na análise de Oliveira (2015), o gerencialismo foi para esses países uma alternativa objetiva para o cumprimento do projeto do Estado na redução de gastos públicos, com fins de modernizar o modelo burocrático. Esse programa pretendia tornar os serviços públicos mais eficientes e orientados à satisfação do cidadão-consumidor (*citizens chart*). Logo, nesses termos, pelo prisma econômico, o indivíduo é considerado um consumidor (ou usuário) dos serviços públicos, enquanto, pelo político, é um cidadão de direitos e deveres (OLIVEIRA, 2015).

No Brasil, não é diferente, pois o modelo não rompe completamente com a burocracia, na verdade, vem flexibilizá-la, prevalecendo, assim, o interesse público e o cidadão, aceito como um contribuinte de impostos e cliente de serviços oferecidos. As diretrizes do modelo estavam voltadas a:

- obter resultados com recursos disponíveis; utilizar estratégias de produção de mercado para tornar a burocracia pública mais eficiente e incentivos de mercado para satisfazer aos consumidores dos serviços públicos;
- promover a gestão descentralizada para tornar os gestores mais responsáveis na produção de serviços públicos, com maior racionalidade administrativa para o planejamento e orçamento, conforme Brasil (1967), em que solicitavam a transferência de execução dos serviços públicos da administração direta para a administração indireta, a qual era composta por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; e
- desenvolver programas de produção de serviços públicos, orientados para resultados, assim como a compra e a contratação de serviços com o mercado, em vez de produzi-los por meio de organizações públicas e criar sistemas de competição para produção dos serviços públicos (GRANJEIRO, 2008; OLIVEIRA, 2015).

Na visão de Oliveira (2015), o histórico da administração pública, no Brasil, desenvolveu-se numa crescente reconstituição do Estado com ações de combate à burocratização dos procedimentos administrativos, começando pela representação da Secretaria de Modernização, em 1970, que buscava novas práticas no processo de gestão.

Na década de 1980, foram criados os ministérios de Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização (PRND). Mediante tal aspecto, a NGP, uma das vertentes da administração pública gerencial, ligada aos debates sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina, ainda na década de 1980, ganhou força nos anos 1990 com as críticas ao patrimonialismo e ao autoritarismo do Estado brasileiro.

De tal modo que as propostas dessa nova administração foram concebidas e executadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), tornando-se hegemônica quando a aliança social-liberal alcançou o poder (OLIVEIRA, 2015).

Na fundamentação desse novo modelo, encontra-se a teoria da escolha pública, a teoria da agência e das ciências econômicas, que justificam a produção de serviços públicos com eficiência e adoção do Estado mínimo. Os cidadãos tornam-se, nessa fase, como dito anteriormente, consumidores.

Apesar dos avanços da administração pública gerencial e de seu breve rompimento com a administração pública burocrática, a NGP não nega todos os princípios burocráticos, diferenciando-se, apenas, na forma de controle, deixando de basear-se nos processos para concentrar-se em resultados, admitindo a competição administrada dentro do próprio Estado, quando existe a possibilidade de concorrência interna entre as unidades.

É, portanto, permeável na maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e na troca de foco dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (GRANJEIRO, 2008).

Ainda que a administração pública gerencial se inspire na administração de empresas, ambas são completamente diferentes, afinal, a receita das empresas, controladas pelo mercado, advém do lucro obtido com produtos e serviços, enquanto a receita do Estado depende de impostos, contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta, controladas pela sociedade – ou pelo menos deveriam ser – por meio de políticos eleitos por ela, cujo interesse primordial é público.

A introdução, na administração pública, da cultura e das técnicas gerenciais modernas deve ser adequada à sua realidade, em respeito à sua missão, pelo atendimento às necessidades do cidadão, baseadas em políticas públicas e não apenas em estratégias que maximizem os recursos ou a prestação dos serviços ao “cidadão-cliente” dessa fase.

Ressalta-se, ainda, que as mudanças, na sociedade brasileira, exigiriam também uma postura não só voltada para o desenvolvimento econômico, mas, de modo especial, para a função social, a qual priorizasse o bem-estar social, com oportunidades científicas, sociais e culturais.

Surgiu, então, uma nova vertente alternativa ou societal, ligada à tradição mobilizatória brasileira (durante a década de 1970, desdobrando-se nas três décadas seguintes), cuja ideia girou em torno de questões relativas a demandas por bens de uso coletivo e qualidade de vida (MATIAS-PEREIRA, 2012; SANTOS, 2015; OLIVEIRA, 2015), com o objetivo de substituir a administração pública tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo.

Na busca por um modelo no qual se envolvessem diversos sujeitos pela lógica democrática, via atividades de coprodução entre as comunidades, órgãos públicos e não governamentais (MATIAS-PEREIRA, 2012; SANTOS, 2015; OLIVEIRA, 2015) e não mais pela lógica do mercado, ergueu-se uma nova concepção de gestão, uma nova vertente que fomentaria a criação de espaços e arranjos institucionais de estímulo às condições sociais, propícias ao diálogo livre e aberto entre cidadãos, a fim de contribuir para solução de problemas e participação em processos decisórios por meio de canais que viabilizem essa participação popular.

Nessa lógica, identifica-se o quarto modelo, chamado de Novo Serviço Público (*New Public Service*), cujo surgimento ocorre ainda na década de 1980, desenvolvido por Denhardt e Denhardt (2003). Juntamente com tal modelo, serviram de aporte para a proposta dos autores, as pesquisas como de Arendt (2004) no resgate conceitual grego de *polis* e Ramos (1983; 1989), no desenvolvimento da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, com referências para o desenvolvimento do trabalho na área da gestão social, campo esse ainda em construção, segundo Tenório (1998).

Dentre outros autores, que trabalharam na revisão do próprio conceito de cidadania, bem como sua maior participação e engajamento, destacam-se Bellone (1980) e Denhardt e Denhardt (2003). Denhardt e Denhardt (2003) lançam uma proposta denominada o Novo Serviço Público, cujo modelo se estrutura a partir da concepção do ser humano como um sujeito político que integra uma comunidade politicamente articulada.

A proposta tem como foco o interesse público, entendido como o resultado do diálogo sobre valores compartilhados, assim como o envolvimento e a participação do cidadão.

As ideias desse modelo giram em torno da valorização das pessoas e não apenas da produtividade, do serviço ao cidadão em vez de controlar e dirigir a sociedade. A



*accountability* torna-se um imperativo, porém é necessário ter em mente que sua prática não é fácil e depende da articulação de diversos agentes e ferramentas de controle.

O modelo propõe o pensar estratégico o agir democraticamente, valorizando mais a cidadania e o serviço público no lugar do empreendedorismo. Buscar interesse público como um bem de todos e servir ao cidadão, não apenas como consumidor ou usuário estão sugeridos no Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Ao investigar a proposição de Denhardt e Denhardt (2003), percebe-se que o conceito de cidadania perpassa o modelo a partir da contribuição dos diversos agentes, uma vez que concebe a produção e a coprodução dos serviços públicos, realizados pelo Estado, em consonância com as organizações privadas, sociais e comunitárias e pela participação do cidadão, cabendo à administração pública o monitoramento e a coordenação de tais estratégias realizadas em conjunto, de acordo com os autores.

Tal medida exigiria uma readequação do modelo estatal em sua condição política, socioeconômica e administrativa frente à globalização, posto que o modelo de Estado neoliberal estimula o surgimento das entidades do terceiro setor e compartilha, ou transmite a novos agentes, o fornecimento de certos serviços. Além disso, estabelece outras parcerias com a iniciativa privada, antes sob sua responsabilidade única.

O ideário neoliberal, que percorria a política econômica nos países centrais do capitalismo entre o final da década de 1970 e o início da de 1980, chegou, dessa forma, também, à administração pública brasileira no período de Reforma Gerencial do Estado (década de 1990), reconfigurando o papel do Estado.

O neoliberalismo é, em primeiro lugar, uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido, liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas [...] Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (HARVEY, 2008, p. 12).

No caso brasileiro, o Estado também reestruturou seu papel na prestação de serviços exclusivos, mais precisamente na esfera de serviços públicos não-estatais, incentivando a participação de organizações da sociedade civil. Sob aspectos jurídicos, com a promulgação da Constituição de 1988, em que anteriormente o Estado brasileiro assumiria o compromisso

de garantir aos cidadãos a prestação de serviços sociais, e com a crise do modelo prestador do Estado, ocorreu uma redefinição de seu papel de atuação e prioridades, convidando, então, o setor privado a atuar em parceria (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013).

De certa forma, como refletem Falcão *et al.* (2013), a legitimidade de atuação dessas novas parcerias, em consonância com a substituição do Estado de bem-estar social, a partir do conceito de subsidiariedade<sup>23</sup>, é resgatada da doutrina social católica como forma de equilibrar a ideologia interventora do Estado nos âmbitos econômico e social.

Reflete-se, então, na valorização da sociedade e na liberdade humana a partir de princípios da livre iniciativa, como fundamento da República e da ordem econômica (BRASIL, 1988). Na avaliação de Harvey (2008), tal liberdade, que partia do Estado burguês-capitalista, rerepresenta-se no Estado neoliberal com novo aspecto, tanto que

[...] as figuras fundadoras do pensamento neoliberal consideravam fundamentais os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, tomando-os como “os valores centrais da civilização”. Assim agindo, fizeram uma sábia escolha, porque esses certamente são ideais bem convincentes e sedutores. Esses valores sustentavam essas figuras, estavam ameaçados não somente pelo fascismo, pelas ditaduras e pelo comunismo, mas também por todas as formas de intervenção do Estado que substituíssem os julgamentos de indivíduos dotados de livre escolha por juízos coletivos (HARVEY, 2008, p. 15).

A construção de um sistema “economicamente eficaz”, como reitera Moreira Neto (2005), limitando a atuação do poder público de modo a subsidiar a atividade gestora para as entidades privadas, por apresentarem condições superiores de eficiência, é imperativa no cenário globalizado. Como reafirma o autor, o momento requer novas formas de prestação de serviços, partindo da valorização e incentivo das parcerias com as organizações de sociedade civil, cujas atividades, de interesse público, apresentem dispensa de tratamento burocrático e de emprego do aparelho coercitivo estatal.

É o que julga Paes (2006), visto que essa seria uma posição intermediária, permitindo a prestação de serviço de interesse social sem as limitações do Estado ou as ambições do mercado, consideradas inaceitáveis ou até incompatíveis com a realidade do serviço público. Entretanto, esse tipo de estratégia pode dar margem para a descaracterização dos serviços sociais, tal como a falta de universalização destes.

---

<sup>23</sup> O princípio da subsidiariedade contribui para o estabelecimento de uma relação equilibrada entre o poder público e os cidadãos. Logo, procura limitar o Estado intervencionista, ao defender um “Estado subsidiário”, regulador e fiscalizador da economia. Assim, o Estado atua como um ente igual, não como superior ao setor privado. (FALCÃO *et al.* 2013, p. 71).

A reflexão que se faz permeia o que se compreende como “interesse público”, desde a natural interferência não só dos pressupostos da administração empresarial sobre o setor público, mas também da própria inversão de atenção que o Estado pode dispensar ao setor. De modo que, ao se atuar de maneira subsidiária perante a oferta de serviços, sob argumento de “interesses públicos”, na verdade, satisfaz-se uma necessidade de interesses privados de determinadas classes sociais ou grupos de interesse.

Ao mencionar a questão acerca da contradição entre o social e o político, Mészáros (2011, p. 565) reflete que estes podem se tornar um processo inconciliável, pois “dado o caráter antagônico da própria base social, perpetuada como tal pela estrutura política, o Estado seria irredimível, portanto, descartado”. Isso porque

[...] a política, dada a forma como se constitui, não pode evitar a substituição da autêntica universalidade da sociedade por sua própria parcialidade, impondo assim seus próprios interesses sobre os dos indivíduos sociais, e apropriando-se, para si própria, do poder de arbitrar os interesses parciais conflitantes em nome de sua universalidade usurpada (MÉSZÁROS, 2011, p. 565).

Sob tal perspectiva, Coelho (2014) reitera que a dicotomia entre o público e o privado reflete que tudo aquilo que está na esfera pública deve estar, necessariamente, fora da esfera privada, além disso o que não se situar no público está obrigatoriamente no privado. Por esse motivo, quando se trata de interesse público, o autor afirma que o Estado é o único capaz de agir unilateralmente em prol deste, uma vez que os demais agentes privados atuam na defesa de seus próprios interesses, apesar de admitir a possibilidade de delegar a oferta e, até mesmo, a gestão de serviços públicos a agentes privados.

Tal, portanto, mostra ser possível que a interpretação de “interesse público” seja controversa, visto que determinados serviços passam a ser executados por tais agentes para servirem àqueles considerados como usuários ou clientes, logo, a determinado público de interesse.

Di Pietro (1999) alerta para a gradativa mudança na prestação de serviços na área social pelo Estado, o qual deixará de prestar, “limitando-se a incentivar a iniciativa privada, por meio dessa nova forma de parceria. Em muitos casos, poderá esbarrar em óbices constitucionais” (DI PIETRO, 1999, p. 312). É o que afirma Bursztyń (1998) sobre essa nova configuração, à medida que

[...] a busca de maiores resultados econômicos, no curto prazo, acabou levando a uma formidável negligência com o caráter público da prestação de certos serviços públicos. Passaram a orientar-se principalmente no rumo da rentabilidade

(“qualidade e produtividade”), afastando-se do princípio da universalização do atendimento. Logo, paralelamente ao surgimento do conceito de “cliente” como o objeto da busca de satisfação, ocorre também uma perversa redução no universo desses beneficiários: a exclusão de uma parte dos usuários – aqueles que não constituíam um mercado, no sentido econômico do termo – da categoria de clientes (BURSZTYN, 1998, p. 156-157).

Sustenta-se, nesta tese, então, que a instituição das Parcerias Público-Privadas entre o Estado e as organizações sociais civis trata-se de uma forma de legitimar o setor privado na gestão de serviços de interesse público pelo prisma não só de eficiência econômica, mas também com a utilização de elementos do mercado que as tornem competitivas e de regras e normas características do setor (BAENA, 2019).

Mediante tal aspecto, por entender que a situação é reforçada, originando-se do pressuposto de que a gestão de espaços públicos ocorre precisamente em áreas centrais, voltadas para eventos, esportes, negócios, lazer e turismo, como o caso da parceria adotada no Estado do Pará, acaba por refletir um modelo rentável, diferentemente da administração de serviços públicos assistenciais, por exemplo, em periferias e de pouco retorno lucrativo (BAENA, 2019).

É nesse contexto neoliberal, portanto, que se desencadeia a reforma do Estado, sob uma perspectiva ideológica de maximização de resultados num âmbito econômico, reverberando em questões políticas e sociais e transformando, ainda, a estrutura tradicional do Estado na tratativa do cidadão como um consumidor. Essa nova postura revelará um aumento nas privatizações e, conseqüentemente, nas PPP, além do aumento da participação do terceiro setor.

### **3 O CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO NO GOVERNO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PROJETO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E DO PLANEJAMENTO PÚBLICO E URBANO**

A trajetória da administração pública brasileira revela uma dualidade de inovações e avanços, mas também de resultados díspares e desagregados para o conjunto de ações do Estado. O contexto da reforma se desenvolve com a crise do Estado Liberal, no século XIX, compreendido como Estado mínimo, que, segundo Aragão (2008), tomado por uma consciência antioletivista refletida na Constituição, era alheio às relações sociais e econômicas, estabelecendo apenas uma estrutura básica do Estado. Essa realidade refletia a forma como a sociedade dominante estava organizada, cujos princípios eram pautados pela garantia de liberdade.

Nesse sentido, Torres (2013) explica que a transição do Estado absolutista para o liberal representou a mudança de um modelo de gestão, baseado na autoridade do príncipe indefectível, para um novo contexto de primazia de liberdade civil e econômica do indivíduo, revelando, exatamente, as aspirações seculares da classe burguesa.

Tanto que, o Estado pouco interferia no âmbito socioeconômico, com raras ações, vistas no âmbito social, como voluntárias. Tal prática gerou uma série de desequilíbrios sociais, como revela Di Pietro (2002a), uma vez que

[...] em meados do século XIX, começaram as reações contra o Estado Liberal, por suas consequências funestas no âmbito econômico e social; as grandes empresas tinham se transformado em grandes monopólios e aniquilando as de pequeno porte; surgira uma nova classe social – o proletariado – em condições de miséria, doença, ignorância, que tendia a acentuar-se com o não intervencionismo estatal pregado pelo liberalismo (DI PIETRO, 2002a, p. 8).

O advento da globalização e de seus efeitos econômicos e sociais, a exemplo da Grande Depressão, causada pela queda das bolsas de Nova York, reforçou a insuficiência de um Estado liberal que apregoava a autorregulação de seu sistema mercadológico como prática eficaz. Este, na verdade, foi incapaz de resolver a crise desse modelo de Estado, sendo que a necessidade de intervenção se tornara cada vez mais evidente.

Bresser-Pereira (2009) lembra, diante do contexto, que, apesar das lutas pelos direitos sociais da coletividade precederem o evento da Grande Depressão, esta representou o marco na intervenção estatal na esfera econômica e social. O autor reforça que as condições políticas

favoráveis contribuíram com o surgimento do Estado social democrático, em que a democracia, além de liberal, tornou-se também social e plural.

O modelo de Estado intervencionista – no Brasil, ocorreu com o Estado Novo, conhecido como Era Vargas (1930-1945) –, ou Estado de bem-estar social, não tardou a se concretizar. À vista disso, o Estado, então, passaria a intervir diretamente em questões de ordem socioeconômica, priorizando o desenvolvimento da economia e a prestação de serviços sociais, o que, faticamente, propiciou um elevado crescimento estrutural da máquina administrativa.

No Brasil, o início ocorre na década de 1930, com a Revolução de 1930 e, posteriormente, em 1938, com a criação do DASP. Esse período é interpretado por Bresser-Pereira (1985) como a “Revolução industrial brasileira”, um ato revolucionário, que, na verdade, não passou da substituição do poderio agrário-comercial para dominação do setor industrial brasileiro. Esse ato foi visto, por alguns autores, como “contrarrevolucionário”, em cujo período fora apregoado o lema “ordem e progresso” para legitimar, como base do governo militar de 1964, o desenvolvimento e a segurança (IANNI, 2004a).

A necessidade de um Estado intervencionista foi impulsionada, no âmbito social, pela tentativa de redução da desigualdade gerada pelo capitalismo liberal, à medida que, no econômico, por meio da política desenvolvimentista de estímulo ao consumo e redução de taxas de desemprego (modelo keynesiano), o qual, no Brasil, ainda no governo Vargas, foi compreendido como período do capitalismo monopolista do Estado, em que este passou a tutelar os interesses do capital, conforme Coutinho (1984), promovendo grande crescimento econômico e social no período.

Essa política não só promoveu avanços como estimulou o aumento do aparato estatal, que precisava atender a uma nova realidade, tal como propiciou maior valorização profissional, motivada pelo instrumento burocrático, chamado por Bobbio (1998) de “Governo dos Técnicos”.

No Brasil, a política desenvolvimentista do regime militar (1964-1985) incentivou a expansão da atuação pública de forma exagerada. Com a criação de autarquias, empresas estatais, sociedades de economia mista e a concessão de serviços, houve uma concentração excessiva de funções econômicas na máquina pública, além de incorporação de direitos sociais no atendimento de áreas como educação, saúde, cultura e habitação.

Diante disso, de acordo com o Ministério da Administração Federal e Reforma, o Estado tornou-se social-burocrático, já que, para propiciar o bem-estar social, assim como o

desenvolvimento econômico, contratava, diretamente, como funcionários públicos, professores, profissionais da saúde e assistentes sociais (BRASIL, 1997).

Associada aos efeitos do processo de globalização na indústria nacional, a crise do petróleo (1973-1974), nos grandes mercados, impulsionou a queda da arrecadação tributária. Em vista disso, o Estado ficou impedido de custear seu aparato, gerando crise fiscal que o conduziu à baixa qualidade e ineficiência na prestação dos serviços sociais, executados por meio do emprego direto de burocratas estatais do serviço público (BRASIL, 1997).

A primeira reforma, chamada de desenvolvimentista ocorrida no governo do militar General Castello Branco, foi uma experiência de flexibilização do modelo burocrático centralizado (BRASIL, 1967), na tentativa de instrumentalizar algumas atividades da administração pública, deixando-a menos formalista, conforme o art. 4º, em que:

- I - administração direta – constitui os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;
- II - administração indireta, compreendendo as seguintes categorias e entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquia; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; d) fundações públicas, entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado – alínea acrescida pela lei nº 7.596, de 10/04/1987 (BRASIL, 1967).

Tal decreto, apesar de sofrer inúmeras revisões, permaneceu em vigor no sentido de horizontalização e modernização da administração pública, com verdadeiro intuito, na época, de enxugar as atividades realizadas pelo Estado, como uma iniciativa de consolidar a administração pública indireta, conferindo-lhe maior autonomia e eficiência, conforme o art. 10, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:

- Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.
- § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:
- A) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
  - B) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
  - C) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

[...]

- § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967).

Outras iniciativas, nesse viés, foram articuladas, como a criação da Secretaria de Modernização (SEMOR) (1970), para implantar, com ajuda de administradores públicos pós-graduados, técnicas de gestão inovadoras em recursos humanos (BRASIL, 1995), e o Programa Nacional de Desburocratização (PRND) (1979), pelo Decreto nº 83.740/79 (BRASIL, 1979). O intuito desse programa era a redução e a simplificação de procedimentos para melhor atender aos usuários do serviço público (BRASIL, 1995).

Posteriormente, foi desenvolvido o Programa Nacional de Desestatização (PND) para refrear a expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-lei nº 200/67 (BRASIL, 1967). Todos esses projetos foram uma tentativa de implementação de uma gestão gerencial, cuja ineficiência de resultados levaram-nos a retornar à temática sobre a necessidade de reforma do aparelho do Estado como foco das discussões.

A reforma do Estado brasileiro, portanto, desencadeou-se com o fim do período militar, cujo contexto mesclava a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional desenvolvimentista. Santos (2015) lembra sobre o processo de reforma administrativa quando o papel do Estado passou por diversas transformações e mudanças de objetivos, que variaram de acordo com cada governo. O autor revisita alguns eventos ocorridos no governo na década de 1930, a fim de compreender a origem do modelo de Estado intervencionista no Brasil.

Na referida década de 1930, em diversos países, o Estado assumiu, diretamente, a produção em virtude das falhas de mercado provocadas pela competição imperfeita. Por intermédio de empresas estatais, foi utilizado, como estratégia para o progresso de várias nações, dentre elas o Brasil, o chamado processo de nacionalização. Esse processo desencadeou uma forte intervenção do Estado, propiciando o desenvolvimento de empresas estatais nos setores de infraestrutura na era Vargas (SANTOS, 2015).

Esse período (1930-1945), conhecido como Estado Novo, revelou características de um Estado autoritário, padronizado, centralizador, controlador e interventor, que, em conformidade com Santos (2015), foi marcado pela criação de estatutos e órgãos normativos fiscalizadores, como autarquias e empresas públicas (controle econômico) e os departamentos administrativos (controle político).

Entre suas características, apontam-se o “tenentismo”, usado como estratégia de manutenção do autoritarismo por meio de militares, que apoiaram o primeiro mandato de Vargas (COSTA, 2008), e o “populismo”, como forma de manipulação de massas no Brasil



(IANNI, 1994), o qual se estendeu ao governo de Kubitschek, através do plano de metas, assim como para o governo de Jânio Quadros (1961).

O governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi representado pelos atos de autarquia de órgãos da administração direta, pela administração paralela e pela criação de fundos específicos (impostos e taxas), no governo de Jânio Quadros/João Goulart (1961-1964) predominaram, como principais projetos, a criação da lei orgânica do Sistema Administrativo Federal e o projeto referente ao conselho de Defesa do Sistema de Mérito (SANTOS, 2015).

No período militar (1964-1984), o intervencionismo estatal, na economia, cresceu devido à criação, em excesso, e à fragmentação de empresas públicas e de cargos celetistas (SANTOS, 2015). Era necessário, dessa forma, a reorganização da administração pública, a qual fora estimulada pelos militares, que potencializaram um descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade e a politização indevida da burocracia nos estados e municípios (GRANJEIRO, 2008).

Além disso, apesar de tímidas ações em prol do avanço da administração pública, o autor relembra que o governo militar edificou um modelo de Estado incapaz de gerenciar mudanças exigidas pelo novo cenário socioeconômico, com considerável perda de foco da atuação governamental.

Apesar das ações em direção a uma administração pública gerencial, como reforça Bresser-Pereira (1995), estas são estancadas em virtude da transição democrática de 1985 que, no momento, apesar de representar um avanço para a democracia, tornaram-se um custoso processo de alocação de funcionários dos partidos políticos vitoriosos nos cargos públicos da administração indireta e ministérios nos Estados.

Ainda, segundo Bresser-Pereira (1995), o momento representou, para o País, um novo populismo patrimonialista, enquanto a alta burocracia era criticada por conservadores de ser culpada pela crise de Estado ao favorecer seu crescimento excessivo.

Esses dois eventos levaram a Constituição de 1988 à proposição das mesmas regras burocráticas, aplicadas anteriormente à administração pública direta, também para as entidades da administração pública indireta, considerado um retrocesso para a administração pública gerencial, que estava se consolidando (BRASIL, 1995a). Bresser-Pereira (1995) lembra que a nova constituição determinou a perda de autonomia do poder executivo na estruturação de órgãos públicos, bem como significou uma perda de flexibilidade operacional.

Na metade da década de 1980, com o início dos governos civis, um novo desenho estatal brasileiro foi definido com a intenção de combater o legado da economia hiperinflacionária devido à racionalização das estruturas e políticas de recursos humanos, realizadas pelo governo Sarney (1985-1990), desencadeando o término da “conta movimento”, do orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), permitindo uma reorganização das contas públicas (SANTOS, 2015; GRANJEIRO, 2008).

As mudanças mais significativas, entretanto, vieram com a Constituição de 1988 com o intuito, principalmente, de suprimir, com a democratização do Estado, a herança deixada pelo regime militar, proporcionada pelo amadurecimento do controle externo da administração pública, conferindo, assim, novo papel ao Ministério Público (MP) (GRANJEIRO, 2008).

O momento reforçou, ainda, segundo o autor, os princípios da legalidade e da publicidade e a descentralização política, financeira e administrativa, oportunizando a participação cidadã, inovações na gestão e novas políticas públicas. Santos (2015) reafirma que os documentos básicos da reforma, pretendida pelo governo de José Sarney, reforçaram a preocupação com o cidadão como ideia que surgira, pela primeira vez, no programa de desburocratização dos governos militares.

Nesse contexto de mudanças, destacam-se proposições da reforma do serviço civil, visando à profissionalização da burocracia; ao princípio da meritocracia universal, consolidada pelo concurso público; e à criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), num esforço de capacitar a alta burocracia. De acordo com Granjeiro (2008), porém, os resultados foram contrários, aumentando, na verdade, o corporativismo estatal, com a incorporação absurda de benefícios e gratificações, além de legislações que as tornaram mais concentradas e longe da população, como o direito irrestrito à greve e um modelo equivocado de previdência social, tornando-a inviável do ponto de vista atuarial<sup>24</sup> e injusta pelo prisma social.

A multiplicação de municípios, na visão de Granjeiro (2008), comprometeu a descentralização, revelando pouca conexão intergovernamental, entendida por Abrúcio (2005b) como um “federalismo compartimentado” – cuja atuação autarquizada dos níveis de governo, o que seria desejável quando o poder público estiver mais próximo do cidadão,

---

<sup>24</sup> Relacionada à ciência atuarial, que se refere a cálculos matemáticos efetuados em aplicação estatística, planificação e avaliação de riscos às operações financeiras de previdência e seguro. Por meio dela, o atuário da previdência social deve lidar com eventos futuros incertos e com complexos sistemas interligados, construídos para ajudar na avaliação de consequências econômicas e financeiras associadas com fenômenos, sujeitos a incertezas com relação à ocorrência, momento ou gravidade (PLAMONDON *et al.*, 2011).

desde que haja coordenação entre as partes –, fora dificultado pela fragmentação dos governos estaduais, reforçado pelo patrimonialismo local, que permanece firme no País, dificultando ações coordenadas e adoção de uma visão sistêmica.

A falta de autonomia de tribunais de contas pouco avançou na fiscalização de governantes, quando não estiveram a eles vinculados de forma patrimonialista (ARANTES *et al.*, 2005), fazendo com que a democratização do Estado perdesse força.

No plano externo do Brasil, em consonância com Santos (2015), o desenvolvimento da globalização foi associado à concepção hegemônica conquistada em alguns países centrais pelos princípios neoliberais, com proposições de uma série de medidas contidas no receituário, definidas pelas políticas reformistas propostas para a América Latina no Consenso de *Washington*. Embora Santos analise a implantação desse receituário da seguinte maneira:

[...] em face da cíclica tendência à importação de modelos de reforma adotados na Europa e Estados Unidos, pode-se dizer que o Brasil foi, em muitos momentos, laboratório (*sic*), onde novas figuras jurídicas e desenhos institucionais foram implementados com vistas a dotar o Estado de mecanismos gerenciais capazes de ampliar a sua eficiência e efetividade (SANTOS, 2002, p. 29).

Esse contexto da reforma, em que há maior proposição de participação da iniciativa privada, é exatamente a indagação que Santos (2015) faz sobre tal possibilidade, pela qual se refere a que patamar qualitativo de produto e universalização satisfatória – em relação à população brasileira com um todo – seria garantido pelo setor privado.

Dessa forma, analisa que a pretensa ideia de redução da intervenção do Estado foi uma espécie de imposição em prol do desenvolvimento da economia de mercado, uma vez que a intenção era proporcionar a participação do setor privado em diversas áreas, que, antes, eram exclusivas do governo, independentemente de custos sociais, políticas e reformas estruturais voltadas a reduzir o déficit público (SANTOS, 2015). O autor relata que, no decurso de redefinição do Estado brasileiro na economia, o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) abriu a economia, partindo da reestruturação administrativa pela desregulamentação e desestatização.

A crise fiscal do Estado, no período de 1990, marcou, desfavoravelmente, o cenário administrativo do serviço público e revelou a ineficiência da Constituição de 1988 em sanar as adversidades da administração pública. A chamada era Collor caracterizou-se pela ideologia de Estado mínimo, regime jurídico único extremamente corporativista, favorecimento e aumento da participação da iniciativa privada de seu grupo político

(GRANJEIRO, 2008). Foi um período de grande corrupção no País, em que houve o desmonte de políticas públicas e de diversos setores, seguidos da redução de atividades essenciais estatais.

A produção de documentos com diagnósticos da administração pública brasileira, sem grandes iniciativas de reformas, marcou o governo Itamar (1992). Nesse sentido, então, seguindo um modelo americano de reformas administrativas, influenciadas pelo governo Clinton (1992), num processo de reinvenção do governo por meio de contratos com o povo americano para maior eficiência nos serviços a menor custo, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998; 1999-2003, com a reeleição) foi mais ativo nessa tratativa (SANTOS, 2015).

Com relativa estabilização da economia, promovida pelo Plano Real, foi possível maior investidura numa proposta mais estruturada de reforma do aparelho do Estado. A criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE<sup>25</sup>), no comando do ministro Bresser-Pereira, foi uma característica do governo de FHC.

O projeto se ergueu a partir de um diagnóstico – Livro Reforma do Estado para Cidadania (BRESSER-PEREIRA, 1998) – da Constituição de 1988, apoiado em pesquisas e experiências internacionais sobre um modelo gerencialista com foco em resultados, que se chamaria Nova Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA, 1998; GRANJEIRO, 2008; OLIVEIRA, 2015).

A reforma proposta por Bresser-Pereira, de acordo com a análise de Granjeiro (2008), reprojeteu, administrativamente, o governo federal. Segundo o autor, visou à transparência de informação e à reforma do serviço civil e gerencial, com a desarticulação da burocracia e o fortalecimento de carreiras do Estado, com a revitalização do ENAP e remodelação do modelo meritocrático.

Dentre as reformas, estiveram presentes também a introdução de parâmetros de eficiência no direito administrativo, de orçamentos e políticas e a projeção das emendas nº 19/98 e 20/98 na Constituição (BRASIL, 1998), com tetos para o gasto com o funcionalismo e alterações no Regime Jurídico Único (GRANJEIRO, 2008).

Em consonância com Santos (2015), o governo FHC dispôs do direito de estabelecer regras para concessão de todos os serviços públicos que não tivessem nenhuma barreira constitucional, conforme a aprovação da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995b), sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços

---

<sup>25</sup> Ministério da Administração e Reforma do Estado.

públicos, previstos no art. 175 da Constituição, e da Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995 (BRASIL, 1995c), a qual estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos.

Bresser-Pereira (1995) promoveu debates no plano federal sobre novas formas de gestão, orientados para o aperfeiçoamento do serviço público por meio de estratégias de um plano diretor. O enfoque foi direcionado ao chamado modelo gerencial, com a implantação de uma engenharia institucional, estabelecendo um espaço público não-estatal com novos conceitos e ideias no ambiente público, dentre tais movimentos, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, originárias das Parcerias Público-Privadas (BRESSER-PEREIRA, 1995; GRANJEIRO, 2008).

Santos (2015) assevera sobre o processo na implantação da reforma, em que foi garantida a introdução de princípios de competição em cada setor, de prestação de contas e de autonomia de ente regulador. Conforto (1997, p. 218) corrobora com a ideia da necessidade de distinção nos textos da reforma do Estado sobre as “funções públicas por natureza daquelas que podem ser assumidas pelos consumidores” na criação de organismos e funções de regulação dos serviços públicos.

A visão economicista da equipe de FHC priorizou a estabilização monetária, avançando no projeto de reforma do Estado e na agenda previdenciária. Entretanto, sem grandes inovações institucionais, refletiu a incapacidade do MARE de coordenar o processo de reforma do Estado e a falta de êxito no sistema regulatório do sistema elétrico e de áreas intergovernamentais, além de restrita definição no plano diretor de ações ligadas à agropecuária e à tarefa de proteção do meio ambiente (GRANJEIRO, 2008).

Na segunda parte do mandato de FHC (1999-2003), houve poucos fatos relevantes sobre a agenda da gestão pública. Verificaram-se a extinção do MARE e a ausência de proposição de novas políticas públicas, apesar do avanço no Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) como importante auxílio aos governos estaduais na área financeira (GRANJEIRO, 2008; OLIVEIRA, 2015).

O governo Lula (2003-2010), inspirado na democracia participativa, manteve as iniciativas vindas da experiência anterior de inovação do Estado, remodelando o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE/PRMOEX) (GRANJEIRO, 2008; SANTOS, 2015). Promoveu, em consonância com os autores, a discussão do Plano Plurianual (PPA) com a sociedade, com avanços no campo do planejamento, priorizando a reconstrução da administração pública, dos recursos humanos, à sua interconexão com as políticas públicas e atendimento do cidadão

com a proposta de um programa nacional para a heterogênea federação brasileira (ABRÚCIO, 2007; GRANJEIRO, 2008; SANTOS, 2015).

O maior legado do governo Lula foi o desenvolvimento de mecanismos de controle, especialmente com ações da Polícia Federal, e o trabalho na Controladoria-Geral da União (CGU). No caso do PNAFE, priorizou o uso de diagnósticos que desmantelam modelos fechados de estados, envolvendo a maior discussão com os estados e tribunais de conta, e criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) (GRANJEIRO, 2008; SANTOS, 2015). Outra inovação, no programa, foi a modernização da administração pública estadual com um trabalho articulado intergovernamental sob coordenação horizontal da União (ABRÚCIO, 2007; SANTOS, 2015).

O Governo Dilma Rousseff (2011-2016) teve, como fatos marcantes, a aprovação da Lei de Acesso à Informação, apontando avanços na agenda de promoção da governança pública, mantendo, no primeiro mandato, a linha de governo que deriva do modelo desenvolvimentista, com papel estratégico na regulação e fomento do crescimento econômico, sem clareza sobre eventual novo pacto político desenvolvimentista para os anos seguintes.

Seu governo deu continuidade ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com investimentos e programas como Cidade melhor; Minha casa, minha vida; Água e luz para todos (expansão do programa luz para todos); e Transporte e energia (OLIVEIRA, 2012; SANTOS, 2015).

Ainda que os debates estejam longe de se esgotar sobre as formas de governo, Santos (2015) faz uma reflexão sobre a forma de atuação do Estado e a gestão das organizações públicas: em dado governo, ele pode se tornar provedor de produtos e serviços, ou mudar seu papel para controlador e regulador e vice-versa. Essa condição pode direcionar as ações e estratégias para o uso de modelos de gestão, que podem promover, como inviabilizar, o acesso da população a serviços.

Santos (2015) enfatiza, ainda, que o grande desafio da gestão pública é preparar-se para assimilar políticas percebidas e demandadas pela sociedade a ponto de dar o suporte suficiente para o redesenho das estruturas governamentais do Estado brasileiro propostas pela reforma do Estado.

Desde a redemocratização, a gestão pública brasileira apresentou avanços, como a aprovação de lei fiscal e a introdução de participação popular com mais força em alguns estados e municípios, além de avanços no setor social, com programas voltados à realidade local, como saúde, educação e recursos hídricos, programas de renda mínima acoplados a

instrumentos criadores de capacidade cidadã, os quais tiveram origem nos governos subnacionais (GRANJEIRO, 2008).

Quanto ao desenho dos modelos administrativos, percebe-se que, mesmo que os modelos de gestão patrimonialista, burocrática e gerencial fossem incorporados às reformas da administração pública brasileira, não refletem uma sucessão na história ou ruptura por substituição de um pelo outro. Afinal, ainda existe uma mescla desses modelos de gestão, convivendo até os dias atuais nas organizações públicas brasileiras (ainda que nas mais inovadoras, como as agências reguladoras), em muitos níveis do governo, com a incorporação de aspectos dos modelos tradicional, patrimonialista e burocrático, além dos avanços contemporâneos da nova gestão pública, tratando-se, exatamente, de um movimento eclético, em que se conjugam, simultaneamente, diversos instrumentos de gestão (SILVA 2002; GRANJEIRO, 2008; FADUL, 2010; SANTOS, 2015).

É importante observar que as três reformas, ocorridas nos períodos de 1930, 1964 e a reforma do Estado de 1995, tiveram caráter de manutenção da ordem capitalista, independentemente de seus períodos e da forma como atuaram, revelando sua identidade classista na proteção de interesses dominantes na sociedade.

### **3.1 O Plano de Reforma do Estado Brasileiro**

A crise do Estado brasileiro se agravava na segunda metade da década de 1980, em virtude da adoção de um modelo de desenvolvimento que se desvirtuava de suas funções essenciais para atuar na esfera produtiva com maior destaque. A necessidade de remodelação era evidente, visto que era necessário reduzir gastos públicos, incentivados pelo Estado intervencionista.

Essa crise foi definida além de uma crise fiscal, marcada pela perda de crédito do Estado e pela negativação da poupança pública, como também pelo declínio de sua estratégia interventora. A consequência desses eventos acabou por reverberar na “crise do Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos”, na estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, no estatismo nos países comunistas e, ainda, como uma “crise do modelo de administração do Estado, causados pelas disfunções da burocracia estatal” (BRASIL, 1998, p. 74). Essa última caracterizando-se pela “concentração e centralização de funções no aparelho do Estado”, marcadas pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos (BRASIL, 1998, p. 74).

A conduta inicial, adotada em relação à crise, foi subestimá-la. Sendo tratada depois de maneira inadequada, quando considerados irrealistas os postulados neoliberais caracterizados pela ideologia do Estado mínimo. Dessa forma, a resposta foi amadurecida apenas na década de 1990, como a proposta de “reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas conjuntamente com a sociedade” (BRASIL, 1998, p. 8).

Segundo Fleury (2001), algumas concepções estratégicas, relativas à reforma do Estado, encorpam o debate, como a dos neoliberais, que defendem a redução do Estado, possibilitando a sua substituição pelo mercado, apesar da perda de direitos sociais; a dos sociais-liberais, que defendem um Estado forte e ágil e, ao mesmo tempo, assegure os direitos sociais, embora seja por meio da contratação de serviços sociais por organizações competitivas públicas não-estatais (BRESSER-PEREIRA, 1997), e, ainda, a do paradigma socialista que interpreta a crise como resultado do processo de dominação, com um lado excludente que, no entanto, produz, concomitante a esse processo, novas formas de inclusão em um espaço público independente do Estado (FLEURY, 2001).

Do mesmo modo, o autor explica que a reforma do Estado deveria reduzir seu tamanho, tornando-o mais flexível, eficiente e mais responsável perante a sociedade. Em contraponto, Santos (2006) defende que o problema do Estado não se resolve apenas reduzindo sua quantidade, mas modificando sua natureza, pela qual deve partir da ideia de que o próprio Estado é reformável.

A ineficiência do Estado em atender a demandas, notadamente na área social, requer, de fato, uma reestruturação de seu papel, mais precisamente na delimitação de seu aparelho burocrático para redução de custos, o que não deve ser confundido com o enxugamento de suas funções, visto que a sociedade passou a exigir maior qualidade na prestação de serviços. A reforma do Estado propôs:

- 1) o ajustamento fiscal permanente;
- 2) reformas econômicas com orientação mercadológica, em consonância com uma política industrial e tecnológica, que permita plena concorrência e competição interna e externamente;
- 3) a reforma da previdência social;
- 4) a inovação dos instrumentos de política social, que proporcionem abrangência e promovam mais qualidade nos serviços sociais; e



5) a reforma do aparelho do Estado, para proposição eficiente de políticas públicas juntamente com a sociedade (BRASIL, 1998).

A transformação do papel do Estado, interventor, produtor de bens e serviços, cede lugar a um Estado cuja função primordial é promover e regular o desenvolvimento socioeconômico. Essa inversão de papéis revela um Estado que passa a ser um instrumento de transferências de rendas, necessária pela existência de bens públicos, e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado.

Para essa função de realocação, o Estado coleta impostos destinando-os aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça e igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento (BRASIL, 1998). A partir da perspectiva neoliberalista, a questão do Estado é resolvida por sua “fórmula minimalista”:

[...] o Estado, que ocupava grande parte dos ramos de negócio atraentes – mineração, energia, telefonia, fornecimento d’água, insumos químicos, educação, saúde, transporte público etc. – deveria sair dessas posições e ceder seus espaços ao investimento privado. Assim ocorreu, através das privatizações e concessões, de modo que em breve tempo todos esses ramos e alguns outros – pontes e estradas, por exemplo – se transformaram em mercadoria, para serem vendidas, portanto para serem opção de investimento. Os capitais acumulados, que circulavam na chamada *ciranda financeira*, voltaram à economia real via privatizações e concessões (RIBEIRO; GURGEL, 2018, p. 72).

Gurgel e Ribeiro (2018) lembram que, apesar dessas estratégias para minimizar custos e elevar, ao mesmo tempo, a qualidade na produção de serviços e melhores políticas públicas, o que se observou foram poucas mudanças, inclusive, com uma série de ações judiciais sobre a péssima qualidade na prestação desses serviços.

Relatam, ainda, que a ideia de que o neoliberalismo/gerencialismo apresentou, e ainda apresenta, uma aparente vitória na resolução de problemas, ocasionados pelo desenfreado aparelhamento do Estado, dá-se pela produção de recursos ideológicos propagados em diversos segmentos sociais e pela “concentração de poder econômico que permitiu à classe dominante o monopólio dos meios de expressão mais eficazes” (GURGEL; RIBEIRO, 2018, p, 74).

Isso porque a classe dominante também exerce seu poder sobre o outro pela forma de pensar e de produzir ideias, regulamentando os seus meios de distribuição (MARX, 1982). Dessa forma,

[...] a questão, portanto, não deve ser colocada como pensamento único, mas como monopólio da circulação das ideias. Trata-se de uma extensa ocupação de espaço, no plano econômico e da administração, com as privatizações e concessões de ativos e serviços públicos, além da sacralização dos procedimentos gerenciais privados [...]. No plano da literatura e do jornalismo com a produção de periódicos e livros, obras laudatórias e repetitivas das fórmulas neoliberais e gerencialistas, e o oligopólio dos meios de comunicação impressos, radiofônicos e televisivos. Esse é o fenômeno da ideologização gerado pela classe dominante e que pretendeu transformar o pensamento conservador, aquele que reconstruiu os paradigmas do século XVII (ou um pastiche deles), em pensamento único pela via do monopólio da expressão (GURGEL; RIBEIRO, 2018, p. 85).

De acordo com tal pensamento, a começar pelo prospecto ideológico difundido, passou-se a promover uma série de afirmações acerca da superioridade do paradigma neoliberalista/gerencialista com vistas a materializar-se nas decisões e políticas públicas. Entre as afirmações, segundo eles, estão:

- 1) a superioridade da administração privada sobre a pública, partindo de pressupostos de eficiência e lucro;
- 2) a certeza de superioridade de técnicas e instrumentos, oriundos da lógica privada como perfeitamente enquadrável para a lógica pública de maneira geral;
- 3) a compreensão de que o mercado é mecanismo de controle mais adequado para os serviços públicos, visto que, partindo do parâmetro de serviços privados, permite ao consumidor/cliente aprová-lo ou não entre os diversos concorrentes;
- 4) a valorização das PPP como a melhor forma de obtenção de investimentos privados no setor público, bem como vantagens e compensações, já que o Estado não possui os recursos necessários para tal;
- 5) a propagação ideológica do trabalhador como um “colaborador”, como forma de humanizar a relação capital-trabalho;
- 6) a ideia de que a multifuncionalidade é um fator de valorização do trabalhador e a superação da fragmentação alienante;
- 7) a crença de que o empreendedorismo (condição para empreendedor/empresário) é a alternativa para a sociedade moderna, mascarando o retrocesso social como a falta de emprego, de direitos e o subemprego; e
- 8) a percepção da economia a contar de alguns índices/indicadores (inflação, PIB/PNB, taxa de desemprego, entre outras) como forma de avaliar o crescimento social e econômico.

Para tanto, essas ideias são plenamente percebidas na reforma do Estado, a partir do Plano Diretor, defendido, inclusive, pelo ministro Bresser-Pereira (1997, p. 37), “por isso o mercado é o melhor dos mecanismos de controle”, já que, por meio da concorrência, obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente.

O Plano Diretor de reforma do aparelho do Estado apresentou alguns princípios e estruturas. O Estado, como organização burocrática, tem pleno poder de legislar e tributar sobre a população de determinado território. Esse aparelho do Estado, ou ainda, a administração pública *lato sensu*, refere-se ao governo, que é o núcleo estratégico, constituído pela “cúpula dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e três níveis (União, Estados-membros e municípios), compreendendo a cúpula dirigente dos três poderes, um corpo de funcionários e a força militar e policial” (BRASIL, 1995, p. 86).

Visando à criação de um modelo gerencial, a reforma da administração pública (anos 1990) dividiu sua estrutura (aparelho) em quatro setores: “1) núcleo estratégico” – responsável pela definição das políticas públicas; “2) atividades exclusivas do Estado” (imprescindíveis para o poder do império); “3) serviços não exclusivos” – em que o Estado atua simultaneamente com organizações privadas ou públicas não-estatais (serviços sociais que abrangem universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa etc.); e, por fim, o quarto setor: “4) produção de bens e serviços para o mercado”, referente à área de atuação das empresas, cujas atividades econômicas são voltadas para o lucro (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013, p. 164).

Nesse sentido, consta, no Plano Diretor do aparelho do Estado, o seguinte:

[...] a reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não-estatais – operem muito mais eficientemente (BRASIL, 1995a, p. 44).

Conforme o plano, continuarão a vigorar as duas formas de administração pública: o modelo burocrático, cuja ênfase está no controle de processo e no formalismo, e o modelo de administração gerencial, o qual se caracteriza fundamentalmente pelo princípio de eficiência. Os modelos de administração pública serão configurados em setores, como propõe o Plano Diretor no Quadro 7.

Quadro 7 – Redesenho do Aparelho do Estado

	Setores	Formas de propriedade	Formas de gestão
Redesenho do Aparelho do Estado	<b>Núcleo estratégico</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios e Ministério Público.	Estatal	Burocrática e gerencial
	<b>Atividades exclusivas</b> Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica.	Estatal	Gerencial
	<b>Serviços não exclusivos</b> Universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus.	Publicização ↓ Pública não-estatal	Gerencial
	<b>Produção para o mercado</b> Empresas estatais	Privatização ↓ Privada	Gerencial

Fonte: Adaptado do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995).

Dessa maneira, no núcleo estratégico, mesclar-se-ão as formas de gestão burocrática e gerencial, prevalecendo, nos demais setores, os princípios gerenciais da administração (BRASIL, 1995). Assim, constam como objetivos globais no Plano Diretor de Reforma do Estado:

1. aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
2. limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
3. transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
4. transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (BRASIL, 1995, p. 45).

No caso específico do terceiro setor, procurou-se compreender, especificamente, o contrato de gestão com organizações sociais, o qual será objeto de estudo desta pesquisa. Ademais, fazem parte dos objetivos específicos, dos serviços não-exclusivos do Estado:

- a) transferir para o setor público não-estatal tais serviços por meio do programa de “publicização”, convertendo as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que possuam

- determinada autorização do poder legislativo para celebrar contratos de gestão com o poder executivo, para obtenção de direito à dotação orçamentária;
- b) alcançar maior autonomia e responsabilidade para os dirigentes desses serviços, que adicionalmente viabilizarão um controle social desses serviços, realizados diretamente pela sociedade por meio dos conselhos de administração, além disso;
  - c) promover a participação da sociedade por intermédio de instrumentos, tanto na formulação, quanto na avaliação do desempenho da referida organização social, da mesma forma;
  - d) pretender uma maior parceria com o Estado, o qual financiará a instituição, a própria organização social e a sociedade a que serve, e que deverá participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações; e, finalmente,
  - e) aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços pelo atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor (BRASIL, 1995).

A opção pelo uso das Parcerias Público-Privadas surge com contexto de modernidade e globalização econômica, que, seguindo a lógica de Estado neoliberal, passaram a contribuir com maior frequência para o aparecimento de entidades do Terceiro Setor, bem como parcerias com o setor privado, uma vez que, devido à menor intervenção do poder público na vida social, passou-se a fornecer apenas serviços essenciais ao cidadão.

Logo, dentre outros movimentos, ocorridos no processo de reforma do Estado, a responsabilização pela execução de serviços (mencionados anteriormente), que não envolvem o exercício de poder de Estado, foram direcionados para o setor público não-estatal, devendo apenas serem subsidiados pelo Estado (BRASIL, 1998), processo esse chamado de “publicização”.

Santos (2006) esclarece que, apesar da ambiguidade conceitual do termo “terceiro setor” entre os países, no caso dos centrais, seu ressurgimento está ligado à crise do estado de bem-estar social. O autor explica que o setor não renasce em um contexto de intensas lutas sociais e políticas pela substituição do Estado de bem-estar por formas mais desenvolvidas de cooperação, solidariedade e participação, mas renasce coincidindo com o início de uma fase de retirada de políticas progressistas, quando os direitos humanos da terceira geração – os direitos econômicos e sociais conquistados pelas classes trabalhadoras após 1945 – têm sua sustentabilidade começando a ser questionada e seu corte a ser considerado inevitável.

Em contrapartida, o contexto político nos países considerados semiperiféricos não é o da crise de um Estado de bem-estar inexistente, mas o que é configurado pelo objetivo de criar mercado e sociedade civil, fornecendo serviços básicos que o Estado não é e, amiúde, nunca foi capaz de prestar (SANTOS, 2006).

A temática sobre novas formas de gestão se evidencia no Brasil exatamente nos anos 1990, com a promoção de debates no plano federal sob forte influência de Bresser-Pereira, Ministro da Economia do governo FHC. A proposição era desenvolver o serviço público a partir de modelos gerenciais que se iguallassem ao princípio de eficiência característico do setor privado, voltado para resultados.

O fato é que a estratégia, inclusa no Plano Diretor, foi de abrupta implantação de conceitos no ambiente público, que passaram a celebrar, entre as diversas parcerias do Estado com o setor privado, como as OS e as OSCIP, como bem afirma o Plano Diretor da Reforma do Estado:

[...] reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais” (BRASIL, 1995, p. 44-45).

Santos (2006) explica que, em termos de engenharia institucional, a fase considerada por ele de “Estado reformável” baseia-se, preferencialmente, em dois pilares: a reforma do sistema jurídico, especialmente, o sistema judicial; e a função do chamado terceiro setor.

O autor afirma que terceiro setor é uma denominação residual e imprecisa, que tenta dar conta de um vasto conjunto de organizações sociais que se caracterizam por não serem estatais nem comerciais, ou seja, todas as organizações sociais que, sendo privadas, não têm objetivos lucrativos e, embora respondam a objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são de propriedade do Estado. Esse é o exemplo das cooperativas, sociedades mútuas, Organizações sem fins lucrativos (ONGs), Organizações Públicas Não-Estatais, organizações voluntárias, comunitárias ou de base (SANTOS, 2006).

Dessa maneira, torna-se uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Estado a opção pelas OS, visto que, com a proposta de publicização, cada vez mais seria incentivada a produção não lucrativa pela sociedade de bens e serviços públicos não exclusivos do Estado, assim como maior seria a incorporação de atividades sociais pelas entidades de terceiro setor.

“A proposta central do projeto organizações sociais é proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e com isso contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal” (BRASIL, 1998, p. 7). Acerca do assunto, Bresser-Pereira (2009) faz referência à transição do Estado social-democrático para o Estado republicano, cujas mudanças indicam que:

[...] a transição do Estado social-democrático para o Estado republicano é um processo histórico e intelectual complexo, que envolve a reforma do Estado e a criação e introdução de novas instituições, inclusive a reforma da gestão pública. Essa reforma só faz sentido no âmbito de alguma forma de democracia – especificamente de uma democracia deliberativa –, porque implica atribuir a funcionários públicos graduados maior poder discricionário, dependendo, portanto, da existência de mecanismos efetivos de controle social para torná-los razoavelmente responsáveis. Esse controle social só existe no contexto de uma esfera pública forte, na qual esteja presente uma sociedade civil ativa (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 195).

Bresser-Pereira (2009) fazia exatamente a alusão ao controle social que seria proporcionado com a reforma ao inserir, nesse contexto, novas organizações, como sindicatos, associações comerciais e a sociedade civil, mas também um processo de reformulação da própria administração pública.

Sob tal circunstância, a ideia de Bresser-Pereira (2009), em termos de reforma, era transformar os serviços sociais e científicos, que fossem prestados exclusivamente pelo Estado, em entidades especiais de serviços quase-estatais ou públicos não-estatais, as quais convencionou chamar de “organizações sociais”. Estas integrariam o orçamento do Estado, no entanto, não empregariam servidores estatutários, não fazendo parte, portanto, de seu aparelho.

Assim, como parte da categoria do Terceiro Setor, com relação ao seu conceito, as Organizações Sociais são pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, cujas atividades, no âmbito federal, são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendendo aos requisitos previstos na Lei Federal nº 9.637/98 (FIGUEIREDO, 2003).

Essas organizações são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo poder público mediante vínculo jurídico, o qual é instituído por contrato de gestão (DI PIETRO, 2002b).

As OS estão caracterizadas pela descentralização, reversão do patrimônio público, finalidade não lucrativa, autonomia administrativa, fomento pelo Estado, controle social,

empregados contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e parceria com o Estado através do contrato de gestão (BRITO, 1998).

Na observância da parceria, estará “qualificada como organização social, a entidade [que] estará habilitada para formar uma relação de colaboração com o poder público, por meio de contrato de gestão, para o fomento e a execução de atividade de interesse público” (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013, p. 164).

Segundo Moreira Neto (2005), tal qualificação tem natureza jurídica de um reconhecimento, ato administrativo unilateral e discricionário, outorgado pelo poder público federal (art. 2º, II da Lei Federal nº 9.637/98), em que, outorgado o título, o reconhecimento não poderá ser discricionariamente cassado, sendo necessária, para tanto, a instauração de processo de administração de desqualificação pela União, respeitada a ampla defesa e o contraditório; caso comprovado o descumprimento de obrigações assumidas no contrato de gestão (art. 16), ocorrerá a invalidade ou perda das condições essenciais à qualificação obtida (art. 2º, §1 da Lei Federal nº 9.637/98).

A respeito dessas organizações, segundo Bresser-Pereira (1995, p. 60), consta no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado o seguinte:

- I. a estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, já adiada, de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência de setor de “organizações sociais.
- II. o projeto das organizações sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação e serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto de que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal.
- III. Entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado, que por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à adoção orçamentária.
- IV. as organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, desse modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviço, doações, legados, financiamento etc.
- V. as entidades que obtenham a qualidade de organizações sociais gozarão de maior autonomia administrativa, e, em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. Por outro lado, busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve. Adicionalmente se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor, mas significativa dos custos dos serviços prestados.
- VI. a transformação dos serviços não-exclusivos estatais em organizações sociais se dará de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus.



A operacionalização do Programa será feita por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial (BRASIL, 1995, p. 60).

À vista disso, o propósito para criação das OS foi encontrar um instrumento de parceria, com a valorização do Terceiro Setor, ou seja, serviço de interesse público que não mais necessitasse ser realizado pelo poder público e seria mais bem exercido pelo setor privado. Como foi observado, a projeção de ideais neoliberais expressou a crença de que as alternativas, que focalizaram em privatizações, terceirizações e Parcerias Público-Privadas, seriam mais oportunas para o contexto globalizado.

Entretanto, observam Gurgel e Ribeiro (2018) que a adoção de práticas que enfatizam lucro e eficiência têm trazido distorções comportamentais à administração pública na busca por redução de custos: “a fixação de metas, ponto alto da adoção das melhores práticas da gestão privada, tem sido introduzida na saúde e na educação, com consequências desastrosas” (GURGEL; RIBEIRO, 2018, p. 87). Isso dado que, para o setor público, a redução de serviços, por exemplo, pode ocasionar a perda de efetividade e a sua precarização.

### **3.2 As Organizações Sociais na atual forma de Gestão Pública Brasileira**

Sob forma de contrato, são celebradas as parcerias entre o Estado e as organizações sociais, a exemplo de formas de gestão em que a instituição é regulada conforme objetivos pré-fixados, a partir do monitoramento de metas, controle e fiscalização por parte do governo e da sociedade, para resultados mais promissores (BRITO, 1998; DI PIETRO, 2002; FIGUEIREDO, 2003; ROCHA, 2003).

Sua implantação, no âmbito federal, ocorreu por meio da MP nº 1.591, de 9 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997), convalidada posteriormente pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998), que criou o Programa Nacional de Publicização e dispôs sobre a qualificação de entidades como as Organizações Sociais (MOREIRA NETO, 2005).

Historicamente, a abordagem do modelo conduziu a instituição de um novo regime jurídico para execução de serviços públicos, em que, logo depois da edição da Lei nº 9.637/1998, foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923/98 no Supremo Tribunal Federal (STF). Sendo apenas em 2015, após dezesseis anos de sua propositura, julgada pela constitucionalidade do modelo.

De acordo com a percepção de Paes (2006) sobre o uso das Organizações Sociais na prestação desses serviços, seria uma opção mais flexível, visto que atuaria de forma mais autônoma na gestão de recursos, mas sem finalidade lucrativa. Isso porque, quando se trata

de gestão orçamentária e financeira, o modelo de OSs propõe como vantagem significativa que

[...] os recursos consignados no Orçamento Geral da União para execução do contrato de gestão com as Organizações Sociais constituem receita própria da Organização Social, cuja alocação e execução não se sujeitam aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil governamentais operados no âmbito do SIAFI e sua legislação pertinente; sujeitam-se a regulamento e processos próprios (BRASIL, 1998, p. 16).

Entretanto, Gurgel e Ribeiro (2018) esclarecem que as PPP podem ser financiadas pelo governo em até 90% do seu empreendimento, incentivadas pela Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004). Dessa forma, a opção pelo uso dessas parcerias não se trata, necessariamente, de uma substituição da prestação de serviço pela falta de eficiência do Estado, ou até mesmo, pela falta de recursos para servir com maior qualidade, até porque, segundo os autores, “não se trata de insuficiência de capital público, mas sim que o setor privado dispõe do dinheiro público para fazer obras associadas a serviços que, de acordo com a legislação das Parcerias Público-Privadas, serão administrados pelo próprio setor privado” (GURGEL; RIBEIRO, 2018, p. 90).

A opção pelo uso das organizações sociais, sendo um exemplo desse tipo de parceria, acaba usufruindo do incentivo e são estimuladas a adentrar o cenário público por meio da publicização com o intuito de ser assistida pelo Estado, conforme a contestação de Freitas (1998), de que

[...] não se há de admitir que a “publicização”, ao contrário de induzir uma louvável complementaridade, venha a se converter numa “privatização assistida”, subsidiada ou auxiliada pelo Poder Público, com cedência de pessoal, permissão de uso de bens públicos e valores, a par da remessa dos servidores para quadros em extinção, sem maior justificativa à luz do interesse público. Por tudo, se se configurar o desvirtuamento, o modelo federal poderá ter produzido um modo extremamente afrontoso de contornar exigências oriundas dos próprios princípios norteadores dos contratos de gestão, bem como terá ofendido regras nucleares de preservação do patrimônio público (FREITAS, 1998, p. 103-104).

Assim, cada vez mais é estimulado que organizações privadas sem fins lucrativos, financiadas pelo dinheiro público, absorvam a prestação de serviços na área social, o que antes era de exclusividade do Estado, que, gradativamente, diminuirá sua prestação de serviços, limitando-se a incentivar a iniciativa privada por essa nova parceria (DI PIETRO, 1999). Contudo, a questão reflete não só a busca pela eficiência, mas propaga a ideologia neoliberal/gerencialista de que o setor privado é superior em qualidade e produtividade,

legitimando-o perante a sociedade como a melhor alternativa para resolver a deficiência do serviço público estatal, sob jugo da premissa “consumidor/cliente”. Acerca do assunto, Bursztyn (1998, p. 156-157) explica que

[...] a busca de maiores resultados econômicos, no curto prazo, acabou levando a uma formidável negligência com o caráter público da prestação de certos serviços públicos. Passaram a orientar-se principalmente no rumo da rentabilidade (“qualidade e produtividade”), afastando-se do princípio da universalização do atendimento.

Quando se trata de alguns argumentos teóricos sobre o modelo das organizações sociais, alguns autores a identificam de maneira positiva, como Bresser-Pereira (1995, p. 60): “busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve”.

Outras posições refletem a preocupação com certa descaracterização de seu objetivo institucional, pelo incentivo de sua absorção no ambiente público, limitando o Estado a uma posição de “coadjuvação”, como descreve Moreira Neto (2005, p. 549): “o poder público deve limitar-se a uma atuação subsidiária da atividade gestora das entidades privadas, sempre que estas apresentem condições superiores de eficiência”, reforçando a ideia de ineficiência do Estado e de necessidade de substituição, sempre que este se julgar incapaz de proporcionar um serviço de maior qualidade ao cidadão.

A proposta, de certa forma, poderá estimular a “privatização maquiada”, em vez de trabalhar alternativas de aprimoramento do aparato estatal (BAENA, 2019, p. 239), optando por métodos pautados em índices de eficiência e controle como princípios absolutos. Contudo, trazidos do mercado, revelam a predominância ideológica neoliberal, cujo paradigma é apregoado pela administração pública gerencial de forma a superar o modelo burocrático (GRANJEIRO, 2008; OLIVEIRA, 2015).

Além disso, também propõe estabelecer uma ordem dominante, cujo foco está na lucratividade, no capital e no atendimento de interesses de grupos específicos, sob alegação de que o uso de parcerias traria resultados mais vantajosos para o serviço oferecido ao cidadão.

Freitas (1998) sugere um desvirtuamento de função pela evidente transposição de elementos provenientes do mercado, tal como a institucionalização de seus instrumentos no âmbito público sem a devida adequação, uma vez que afirma: “não se há de admitir que a ‘publicização’, ao contrário de induzir uma louvável complementaridade, veio a se converter

numa ‘privatização assistida’, subsidiada ou auxiliada pelo poder público” (FREITAS, 1998, p. 103-104).

Bursztyn (1998) corrobora com essa posição ao entender que o uso das PPP não é a forma mais adequada de prestação de serviços públicos à luz da democracia e cidadania, dado que promove desempenho eficaz em detrimento da inclusão social, da promoção do bem-estar, ou ainda, da proteção social, que poderiam ser garantidas direta e universalmente pelo Estado, reforçando que,

[...] paralelamente ao surgimento do conceito de “cliente” como o objeto da busca de satisfação, ocorre também uma perversa redução no universo desses beneficiários: a exclusão de uma parte dos usuários (aqueles que não constituíam um mercado, no sentido econômico do termo) da categoria de clientes (BURSZTYN, 1998, p. 156-157).

O discurso de ineficiência do Estado em atender às demandas sociais e, em contrapartida, o incentivo do uso dessas parcerias reforçam e institucionalizam a ideia de que o setor privado poderá proporcionar resultados superiores, sugerindo a falsa ideia de que provém de mecanismos mais arrojados de gestão, de maior participação social, de extensão de direitos e acesso à cidadania.

Entretanto, aquilo que Granjeiro (2008) descreve sobre o uso da organização social tornar mais fácil o direito ao controle social, via participação nos conselhos de administração de diversos segmentos representativos da sociedade civil, e o financiamento por meio de compra de serviços e doações por parte da sociedade, melhorando a prestação de serviços ao cidadão-cliente, raramente são sinônimos de universalização de atendimento, nem mesmo de maior qualidade. Até porque, como o autor relata, o tipo de contrato permite maior autonomia administrativa e de gestão de recursos, o que poderá dificultar, na realidade, o acompanhamento de suas ações pela sociedade.

As organizações sociais, na condição de entidade de direito privado, fatalmente assimilarão características da gestão praticada pelo setor privado, como contratação de pessoal nas condições de mercado, adoção de normas próprias de compras e contratos e maior flexibilidade para execução de seu orçamento.

À primeira vista, trata-se de uma vantagem na desburocratização de certos processos organizacionais característicos do setor público, não podendo, todavia, ser confundida com a mudança de missão para a qual a organização se propõe a se aproximar do cidadão, na qual lhe cabe como papel central a implementação das políticas sociais do Estado, não apenas como cliente de seus serviços com características mercadológicas.

Granjeiro (2008) faz um alerta de que o modelo proposto para as Organizações Sociais não é um simples convênio de transferência de recursos, pois os contratos e as vinculações mútuas serão mais profundos e permanentes, já que as dotações destinadas a essas entidades integrarão o orçamento da União; tanto que, apesar da desvinculação administrativa em relação ao Estado, não pode ser entendida como a privatização de entidades da administração pública. Devem ser vistas, como bem diz Granjeiro (2008), como instituições que atuam fora da administração pública para prestarem melhores serviços, utilizando com responsabilidade e economicidade os recursos públicos.

Novamente, não é possível afirmar que a intenção de utilizar as parcerias seja a melhor forma de universalizar o serviço à população, na verdade, ao contrário, individualizar e personalizar, no sentido econômico, para aqueles que podem pagar pelo serviço.

De acordo com a seção I, “Da qualificação da entidade privada”, são requisitos no art. 1º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998) que se habilitem como OS aquelas que comprovem o registro do seu ato constitutivo, cujos objetivos sejam de natureza social, relativos à respectiva área de atuação, sem fins lucrativos, devendo, obrigatoriamente, o investimento de excedentes financeiros ser feito no desenvolvimento de suas próprias atividades.

Deve apresentar, ainda, órgãos de deliberação superior e de direção, de conselho de administração e diretoria que sejam definidos em estatuto, assim como a composição e as atribuições normativas e de controle básicas previstas nessa lei, com a previsão de participação, nesse órgão de deliberação superior, de representantes do poder público e de membros da comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral (BRASIL, 1998).

A entidade está também obrigada a publicar anualmente, no Diário Oficial da União, os relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão que, no caso de associação civil, com a aceitação de novos associados, na forma de estatuto, é proibida de conceder bens ou parcela do patrimônio líquido sob nenhuma hipótese para associado ou membro de entidade, conforme o art. 2º, I, da Lei Federal nº 9.637/98 (BRASIL, 1998).

Cabe, ainda, no mesmo art. 2º, I, da Lei Federal nº 9.637/98 (BRASIL, 1998), o detalhamento prévio que lhe foi destinado à incorporação integral de patrimônio, legados ou doações, bem como os excedentes financeiros decorrentes das atividades e, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da união, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados (BRASIL, 1998). Após o cumprimento desses requisitos, é necessária

a aprovação da qualificação como organização social pelo ministro ou titular do órgão supervisor ou regulador da área de atividade referente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da administração federal e Reforma de Estado (BRASIL, 1998; GRANJEIRO, 2008).

Sobre a estruturação do conselho de administração, segundo o art. 3º, I, Lei Federal nº 9.637/98 (BRASIL, 1998), deve ser composto da seguinte forma:

[...] o conselheiro representante dos sócios solicita a indicação dos representantes natos do conselho de administração, tanto do Poder Público, quanto da sociedade civil. Parcialmente constituído, o conselho de administração, em sua primeira reunião com os membros natos, elege os demais membros na forma do seu estatuto, dentre as quais, pessoas de notória capacidade profissional. Na mesma ou na próxima reunião, o conselho de administração, já instalado, elege a diretoria definitiva da associação [...] (BRASIL, 1998, p. 35).

Seguindo os critérios do estatuto, conforme o caderno MARE, o período de mandato dos membros eleitos ou indicados para compor o conselho é de quatro anos, permitindo-se a recondução. As atribuições do conselho são: fixar o âmbito de atuação da entidade para alcance de seu objetivo; aprovar proposta de contrato de gestão, de orçamento e o programa de investimento da entidade; designar, dispensar, fixar e remunerar membros da diretoria; aprovar e dispor a alteração dos estatutos, ou mesmo, a extinção da entidade (por maioria de votos); aprovar regimento interno que apresenta procedimentos para contratação de obras, serviços, compras, alienações, planos de cargos, salários e benefícios dos empregados; aprovar e encaminhar relatórios gerenciais, de atividades, elaborados pela diretoria, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão; fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas, aprovando demonstrativos financeiros e contábeis, além de contas anuais da entidade, devidamente assessorados pela auditoria externa (BRASIL, 1998).

Quanto ao contrato de gestão, de acordo com o art. 5º, para efeitos da Lei Federal nº 9.637/98 (BRASIL, 1998), trata-se de instrumento de parceria celebrado entre o poder público e a organização social, já devidamente qualificada, para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no presente art. 1º.

O contrato, realizado em comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do poder público e da organização social (art. 6º), devendo ser observados na elaboração destes (art. 7º) os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, com especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, metas, prazos de execução, critérios objetivos de avaliação de desempenho por meio de indicadores de qualidade e produtividade (Inciso I) e limites e critérios para despesa com remuneração e

vantagem de qualquer natureza a serem percebidas por todos na organização social (Inciso II) (BRASIL, 1998).

No que tange à fiscalização e ao controle das organizações sociais, estes serão realizados pela sociedade e pelo Estado por meio de conselhos aos quais se refere à Lei nº 9.637/98 (BRASIL, 1998), especificamente em seu contrato de gestão, fiscalizado pelo órgão ou entidade do núcleo estratégico a que se vincula, conforme o art. 8º da Lei, mediante apresentação de relatório de execução do contrato de gestão, com comparativo de metas propostas e resultados obtidos, assim como seu exercício financeiro.

As formas de fiscalização, portanto, envolvem autoridade supervisora, criação de comissão de avaliação (compostas por especialistas técnicos), tribunal de contas e, finalmente, pela sociedade por meio do Ministério Público (instauração de inquérito civil e proposição de ação pública).

Do fomento às atividades sociais, conforme o art. 11 da Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998), as entidades qualificadas como organizações sociais serão declaradas de interesse social e utilidade pública para efeitos legais e para destinação de recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão (art. 12), dispensados de licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão (art. 12, § 3º), sendo extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 112, §3º para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos estados, Distrito Federal e pelos municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação não contrarie os preceitos dessa lei e a legislação específica de âmbito federal.

Em caso da desqualificação da entidade como organização social, o poder executivo poderá realizá-lo, caso constate o não cumprimento das disposições contidas no contrato de gestão (art. 16). Esse processo será precedido de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão (art. 16, § 1º).

O contrato de gestão é um instrumento-chave de gestão estratégica que direciona a ação organizacional por meio de um documento flexível e dinâmico, que regula o relacionamento entre ministérios e entidades (estatais e não-estatais) executoras de atividades sob sua supervisão, de forma a estabelecer um compromisso institucional, cujo propósito é contribuir ou reforçar o atingimento de objetivos de políticas públicas mediante o desenvolvimento de um programa de melhoria de gestão, com intuito de alcançar superior qualidade do produto e nos serviços prestados ao cidadão (GRANJEIRO, 2008; OLIVEIRA, 2015).

São itens básicos desse contrato, conforme os autores:

- a) disposições estratégicas, que contenham objetivos da política pública a qual se refere, missão, objetivos estratégicos e metas institucionais e planos de ação;
- b) indicadores de desempenho, seguindo um padrão de excelência em um horizonte de tempo de avaliação;
- c) definição de meios e condições para execução das metas pactuadas, bem como recursos orçamentários, patrimônio, pessoal, níveis de autonomia e flexibilidade;
- d) sistemática de avaliação tri ou quadrimestral, por meio de programas de acompanhamento e avaliação.

Diante do exposto, faz-se necessário mencionar outro tipo de parceria com certa semelhança com a organização social, por ambas serem entidades privadas, sem fins lucrativos, que, cumpridos os requisitos legais, recebem uma qualificação pelo poder público: as chamadas organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (já brevemente descritas anteriormente), as quais não serão objeto de estudo desta pesquisa, porém cabe aqui diferenciá-las (Quadro 8) para efeitos de conhecimento.

Dessa forma, a principal distinção é que a organização social recebe, ou pode receber, delegação para administração do serviço público por contrato de gestão, enquanto a OSCIP exerce atividade de natureza privada, com auxílio financeiro percebido pelo Estado.

Logo, institui-se e disciplina o termo de parceria, em que o Estado poderá manifestar interesse em celebrar parceria com a OSCIP, direcionando as áreas de interesse e os requisitos técnicos e operacionais, optando por concursos para seleção de projetos, desde que voltados para o alcance de objetivos sociais, conforme as finalidades contidas no art. 3º da Lei nº 9.790/99 (BRASIL, 1999).

É possível também que a própria OSCIP proponha a parceria, apresentando seu projeto ao órgão estatal, que avaliará a relevância pública do projeto de acordo com seus programas e políticas públicas, bem como os benefícios para o público-alvo (GRANJEIRO, 2008).



**Quadro 8** – Distinção entre as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

Parcerias	Diferenças	Pontos em comum
Organização Social Lei nº 9.637/1998 (BRASIL, 1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Qualificação: discricionária;</li> <li>b) Análise do pedido de qualificação: Ministério ou órgão regulador responsável pela área de atuação da entidade privada requerente;</li> <li>c) Formalização da parceria (vínculo jurídico): contrato de gestão, que permitirá o repasse de dinheiro, a cessão de bens e a cessão especial de servidor sem custo para entidade;</li> <li>d) Presença obrigatória de representante do Poder Público no órgão de deliberação superior da OS;</li> <li>e) Substituição da figura do Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ambas são pessoas/entes privados não integrantes da administração pública;</li> <li>b) Atuam em áreas de interesse social;</li> <li>c) Não são delegatárias de serviços públicos;</li> <li>d) Não possuem finalidade lucrativa;</li> <li>e) Não podem ser qualificadas como OS e OSCIP ao mesmo tempo;</li> <li>f) É imperativa a licitação formal quando contratantes em contrato de obras, compras, serviços e alienações, com recursos da União, sendo aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o pregão.</li> </ul>
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Lei nº 9.790/1999 (BRASIL, 1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Qualificação: vinculada;</li> <li>b) Análise do pedido de qualificação: Ministério da Justiça;</li> <li>c) Termo de parceria: repasse de verba, não prevendo expressamente a cessão de bens e de pessoal;</li> <li>d) Presença facultativa de servidor na composição do conselho da OSCIP;</li> <li>e) Colaboração com o Estado nas atividades de interesse coletivo não-exclusivas dele.</li> </ul>	
Ambas as parcerias se enquadram na categoria de Organização da Sociedade Civil <sup>26</sup> , conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014).		

**Fonte:** Adaptado de Oliveira (2011), Jungstedt (2016) e Di Pietro (2002).

Em vista disso, caberá o aprofundamento da pesquisa na busca pela conexão efetiva desse modelo e como ocorre na gestão dos espaços públicos na cidade, conforme o recorte mencionado, e sua contribuição para a cidadania. Espera-se que tal parceria não seja apenas um plano de legitimação de política pública para privatizar a prestação dos serviços sociais, de modo a desvirtuar a proposta de maior envolvimento da sociedade, visto que se torna evidente que a transferência que o poder público realiza das atividades desempenhadas por órgãos públicos para essas entidades serão, claramente, empreendidos não mais como serviços públicos, mas como atividades privadas de interesse público.

<sup>26</sup> Segundo o IPEA (2018), para serem consideradas Organizações da Sociedade Civil, no Brasil, estas devem estar submetidas aos critérios que correspondem a três tipos jurídicos do Código Civil brasileiro: as associações privadas, as fundações privadas e as organizações religiosas. Entretanto, “a lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014) incluiu, além das clássicas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, as denominadas cooperativas sociais e as sociedades cooperativas integradas por trabalhadores em situação social vulnerável, fomento e capacitação de trabalhadores rurais ou ações de cunho social. Para a classificação do CNPJ, as cooperativas em geral, sociais ou não, constituem uma natureza jurídica do tipo entidade empresarial” (IPEA, 2018, p. 16).

A questão crucial, levantada neste trabalho, refere-se à preocupação quanto ao fato de essas parcerias poderem revelar meros contratos de negócio lucrativos no lugar de exercício ou a contribuição para a cidadania, uma vez que estão diretamente ligadas ao círculo de produção e consumo, voltadas a interesses de agentes econômicos, que se beneficiam dessa lógica e estão mais precisamente voltadas para um público específico: aquele que pode consumir.

### **3.3 Planejamento Público e suas Influências**

O planejamento é objeto de apropriação em diversas áreas da ciência como economia, administração, contabilidade, arquitetura e geografia. No âmbito público, os propósitos do planejamento devem estar de acordo com princípios e diretrizes estabelecidos pela CF, emanada da soberania popular. Dessa forma, o planejamento estratégico, oriundo, inclusive, do setor empresarial, exerce grande influência no setor público, como instrumento de alavancagem e, até mesmo, promoção das cidades.

Esse planejamento, antes restrito ao setor citado, recorrentemente faz parte do discurso de administradores locais, como afirma Sánchez (1999), no intuito de gerar adequação a uma nova realidade, promover prosperidade e visibilidade das cidades. A autora lembra, ainda, que o planejamento estratégico possui conceitos, doutrina e instrumentos analíticos e metodológicos extraídos da prática empresarial, com claras origens na *Harvard Business School* de planejamento norte-americano.

Isso indica que o modelo ligado a preceitos mercadológicos referentes a uma corporação privada, cuja valorização está vinculada à produtividade e à competitividade, é, de maneira direta, transposto para o setor público, mais precisamente para a gestão das cidades, cujas características são inversas a essa lógica, como identificou Vainer (1999) em sua analogia “cidade-empresa”.

O planejamento estratégico é um dos mais significativos instrumentos da prática da gestão empresarial, muito disseminado entre as décadas de 1970 e 1980. Trata-se de uma etapa processual da administração estratégica, em que, segundo Ansoff (1991), uma delas é analítica, chamada de formulação da estratégia, e a outra, o seu processo, chamado exatamente de planejamento estratégico. Seu modelo racional de definição de objetivos, prazos, metas e ações, a serem tomadas de forma prescritiva, é bastante criticado por Mintzberg (1996), considerando-o como uma forma de programar e legitimar as estratégias já existentes.

Neto e Rossetto (2008) apontam na literatura, a partir da década de 1950, o processo de formação da estratégia nas organizações, como a composição de teorias tanto normativas, quanto prescritivas, a serem instituídas pelas empresas como padrão de desempenho eficaz. O fato é que o modelo racional de planejamento, cuja estratégia, muitas vezes, é resultante de análises deliberadas para maximização de resultados, em que se desenvolve sob perspectiva evolucionária de sobrevivência e competição, nem sempre adequado às especificidades da gestão pública, principalmente no que tange à gestão democrática das cidades, livre de razão interessada ou de representação de grupos de interesse, mas voltada à universalidade e ao cidadão.

Conforme a literatura, Chaffee (1985) propõe uma tipologia que agrupa diversas abordagens da gestão estratégica, baseadas em modelos distintos evidenciados em três categorias. A primeira é a linear (clássica), amplamente racional, cujo foco e planejamento ocorrem de maneira formal, metódica e sua estratégia consiste nas decisões integradas, ações e planos, que se amparam em metas viáveis para organização. O modelo possui uma visão limitada, segundo a compreensão de que a formulação e a implementação são ações distintas, que, por sua vez, negligenciam as dimensões administrativas e processuais e as variáveis técnicas, psicológicas e políticas que envolvem o processo.

A segunda é a adaptativa, baseada na viabilidade de ações entre a capacidade de explorar as oportunidades e riscos do ambiente externo, permitindo, assim, um ajustamento e mudanças constantes nas organizações. Nesse modelo, estão presentes os componentes sociais e políticos na tomada de decisão, evidenciando uma realidade multifacetada e, conseqüentemente, pouco centralizada em grupos hierárquicos específicos.

A terceira é a interpretativista, baseada num acordo social e cooperativo, para colaboração mútua entre os indivíduos, com sua identidade, seu conhecimento, cultura e interpretação, na troca de experiência entre eles. Dessa maneira, a realidade é socialmente construída, pois o agente social a interpreta a partir de suas próprias crenças, interesses e compreensão de mundo, enfatizando a natureza política e processual da estratégia (CHAFFEE, 1985).

Nesse sentido, o planejamento detém visões alternativas de diversos autores que variam entre abordagens prescritivas e racionais, as quais perpassam as ciências políticas e sociais, bem como a administração pública *versus* privada, visto que os modelos tradicionais de planejamento e seus instrumentos são limitados e não conseguem combinar as variáveis ambientais com a execução das políticas, notadamente a dimensão política, conforme resumido no Quadro 9.

**Quadro 9** – Visões alternativas dos Modelos Tradicionais de Planejamento

Autor	Visão Alternativa
Wildavsky (1982)	O modelo de orçamento-programa é um descrédito à análise de políticas públicas, pois a lógica de alocação de recursos envia o planejamento para o controle e para a eficiência (controle do orçamento), em detrimento da eficácia e da efetividade das ações de governo. Além disso, não considera (de forma explícita) variáveis políticas e sociais que fundamentem o processo decisório. O resultado desse arranjo é um plano formal, burocrático e descolado da racionalidade política, que não indica as principais escolhas do governo, e se baseia unicamente em uma racionalidade técnica ou econômica. Deveria ser anunciado o casamento forçado entre análise de políticas e orçamento.
Quinn (1989)	A formação da estratégia não tem início nem fim determinado, mas é um fluxo contínuo, um processo complexo que as abordagens prescritivas não descrevem em todas as suas dimensões.
Matus (1993)	A gestão pública deve ser orientada pela política, tornando esta mais importante do que os processos, embora não se possa abandonar a ideia de eficiência, em todas as instituições humanas. Criou a ideia do triângulo do governo e da gestão estratégica de governo, bem como um de seus principais instrumentos operacionais, o Planejamento Estratégico Situacional (PES). Definir um conjunto de problemas a enfrentar do dirigente máximo e construir fluxogramas desses problemas são atitudes fundamentais para um governo eficaz.
Idenburg (1993)	Não considera o aspecto envolvido e as variáveis operacionais. Apresenta como limites do modelo o distanciamento da execução e a pressuposição de ambiente controlado. Sugere que os modelos mais adequados são incrementalismo lógico (Quinn) e estratégia emergente (Mintzberg).
Mintzberg (2003)	Não existe um modo único de definição estratégico. Defende que o estrategista deve conhecer o ambiente em que está envolvido e os instrumentos institucionais disponíveis legalmente para que possa detectar estratégias emergentes, ou seja, padrões não planejados, mas que podem interferir no resultado. Na prática, a elaboração da estratégia anda sobre dois pés devidamente equilibrados: um deliberado, fundamentado na segurança e no controle, e outro emergente, mais flexível e adaptativo, que facilita o processo de aprendizagem e o tratamento de variáveis políticas.

**Fonte:** Adaptado de Oliveira (2015), Idenburg (1993), Quinn (1989), Mintzberg e Quinn (2003), Wildavsky (1982) e Matus (1993).

As visões tradicionais e prescritivas, portanto, do planejamento estratégico nem sempre podem ser efetivamente transportadas para a área pública, que envolve outras variáveis sociais e culturais, exigindo flexibilidade e adaptação à realidade das políticas públicas. Sob tal aspecto, o planejamento governamental elenca algumas peculiaridades que as diferenciam do âmbito empresarial e buscam promover a justiça e o bem-estar social, pelo menos em tese, isso porque se acredita na natureza classista do Estado, que pouco se compromete com a coletividade.

Assim, em termos práticos, o planejamento governamental precisa cumprir os objetivos da República e os fundamentos do Estado Democrático de Direito, dispostos no artigo 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1998), contemplando: a dimensão situacional que identifica as dinâmicas que foram ou são responsáveis pelo atual arranjo da realidade; a dimensão de escolhas, com ações que deverão conduzir a sociedade a um nível maior de desenvolvimento; e a dimensão e organização dos meios, que visam organizar e garantir a materialização do plano (OLIVEIRA, 2015).

Tais dimensões, portanto, deverão proceder e condicionar a ação estatal no sentido de viabilizar escolhas políticas. Matus (1993) explica que o planejamento governamental é uma produção social, que, para além de aspectos econômicos, envolve aspectos sociais da população. Dessa forma, o planejamento, no setor público, é complexo, já que envolve diversas variáveis e agentes sociais, dos quais não é possível apenas a transposição de modelos racionais para um cenário incerto da administração pública.

Para o autor chileno, o modelo tradicional de planejamento, chamado por ele de normativo, não fornece o instrumental necessário para a participação efetiva do agente, uma vez que o jogo social necessita de articulação entre técnica e política, requer um tipo de planejamento que estabeleça as ações em face dos objetivos e dos meios para alcançá-los e, além disso, formule estratégias para o encontro com outros atores (MATUS, 1989).

Dessa maneira, por não achar adequado o modelo tradicional que desconsidera a existência de outros atores, é que Matus (1989) propõe o planejamento estratégico situacional (PES), o qual ocorre quatro etapas: a etapa explicativa, a normativa prescritiva, a estratégica e, por fim, a tática operacional. Para o autor, todos os passos têm um lado tradicional e o estratégico-situacional.

A etapa explicativa se refere ao momento de explicar a realidade por meio de um diagnóstico que trata o sistema social como um problema bem estruturado. Nesse momento, o ator compreende a existência de seu modo de explicar a realidade e admite, também, a existência de outros atores e de suas percepções sobre essa realidade.

A etapa normativa prescritiva refere-se à concepção de um plano de ação, em que se opta por utilizar o cálculo paramétrico e desconsidera a incerteza, ou se assume a incerteza e trabalha com cenários. Na etapa estratégica, por sua vez, são estabelecidas decisões conectando os aspectos técnicos e políticos, que, a partir de alternativas, se escolham aquelas que ofereçam maior viabilidade e eficácia, pois, em dado momento do jogo, selecionar uma delas é o papel da estratégia (MATUS, 1996b). E, por fim, na etapa tática operacional, monitora-se, controla-se e, se necessário, corrige-se a ação. O autor explica que esse planejamento estratégico situacional é tanto uma maneira de participar com mais efetividade do jogo social, como também uma crítica ao planejamento tradicional.

Historicamente, no âmbito teórico, Oliveira (2015) explica que o processo de planejamento conduziu as significativas contribuições embasadas em amplo espectro ideológico, que perpassam desde o materialismo histórico até o pensamento conservador, passando pela visão keynesiana. Na perspectiva prática, especificamente no caso brasileiro, na década de 1950, foram adotados planos de ações de governo advindos de experiências

ocorridas no âmbito federal, sobretudo, no período militar (1964-1985), com características autoritárias, centralizadoras e economicamente concentrador, conforme Quadro 10.

O modelo adotado até a década de 1970 está relacionado aos esforços de industrialização rápida, como um processo ideal para aumentar a renda *per capita*, o qual deu origem a três edições do PND, tendo sua última edição ocorrido no mesmo período da perda de legitimidade da ditadura militar, que precedeu a abertura e a redemocratização do Estado brasileiro, deixando evidente o caráter demagógico e dominador do planejamento dos militares (OLIVEIRA, 2015).

Após 1985, alguns planos de estabilização, no contexto de redemocratização e reconstitucionalização, foram um pouco mais abrangentes que os setoriais até que o início do governo Collor, ideologicamente neoliberal, entrasse em cena com iniciativas raras de planejamento.

**Quadro 10 – Histórico de Planejamento no Brasil**

<b>Ciclos econômicos</b>	<b>Contexto econômico - estrutural</b>	<b>Dimensões do planejamento governamental</b>	<b>Contexto político-institucional</b>	<b>Dimensões da gestão pública</b>
1933-1955: Era Getúlio Vargas Nacional-desenvolvimentismo	Industrialização restringida, produção de bens de consumo não duráveis e dependência financeiro-tecnológica.	Planejamento não sistêmico. Exceções: primeiras estatais e Plano Salte (saúde, alimentação, transporte e energia)	Montagem do sistema corporativista	Patrimonial-burocrática – Departamento Administrativo do Serviço Público (1938)
1956-1964: Era Juscelino Kubitschek Internacionalização econômica	Industrialização pesada I, produção de bens de consumo duráveis e montagem do tripé do desenvolvimento.	Planejamento discricionário. Cepal: ideologia desenvolvimentista. Plano de metas de JK (1956-1961)	Acomodação e crise do modelo	Patrimonial-burocrática
1964-1979 Regime militar Estatização econômica	Industrialização pesada II, milagre econômico (1968-1973) e endividamento externo (1974-1989)	Pensamento burocrático-autoritário. Escola superior de Guerra (ESG), ideologia Brasil Potência. Programa de Ação econômica do Governo (PAEG) (1964-1967) e PND II (1974-1979).	Consolidação institucional-autoritária	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1980 Redemocratização Crise do desenvolvimentismo	Estagnação, inflação e endividamento externo (1974-1989)	Planos de estabilização: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1988) e Maílson (1989).	Redemocratização e reconstitucionalização	Patrimonial-burocrática CF de 1988
1990-2011 Consolidação da democracia: reformas estruturais	Estagnação, estabilização e endividamento interno (1995 em diante).	Planos de estabilização: Plano Collor (1990), Plano Real (1994) e PPA (2000-2011)	Consolidação democrática, reforma gerencialista e experimentalismo societal	Patrimonial-burocrática gerencialista e societal
2012-2015 Administração política: implementação	Estagnação, estabilização e endividamento interno.	PPA (2012-2015)	Afirmação do incrementalismo-lógico	Experimentalismo institucional e resistência burocrática

**Fonte:** Adaptado de Oliveira (2015), Ianni (1991; 2009), Cardoso e Santos (2015).

É possível observar que, historicamente, o planejamento exerce considerável influência sobre o setor público, de forma a orientar suas ações. Na gestão das cidades, não é diferente, visto que esse instrumento é cada vez mais utilizado nos projetos de requalificação e promoção de cidades como parte do novo planejamento urbano. Em geral, o planejamento estratégico é parte de grandes projetos que combinam metas de crescimento econômico e desenvolvimento urbano como parte de um processo de fabricação de imagens, projeção para o exterior de promoção de produtos como turismo, cultura e serviços de ponta das cidades (GÜELL, 1997; BENACH; SÁNCHEZ, 1998).

Na percepção de Maricato (2001), as novas estratégias de planejamento e gestão, direcionadas aos espaços, refletem, nas cidades com tradição histórica, o resgate do centro por meio da requalificação ou de sua renovação. Entendendo, dessa forma, que requalificar se trata de dar uma nova qualidade ao lugar, Trindade Júnior e Amaral (2006) explicam que a requalificação deve ser uma ação que procura preservar os usos já configurados e a população residente, evitando-se grandes modificações, ainda que melhorando a qualidade do patrimônio histórico, arquitetônico, artístico, paisagístico e mantendo as formas habituais de uso e de apropriação do espaço.

Quando se trata de renovação urbana, para os autores, estão presentes, nesse processo, novas formas de apropriação e controle do espaço, “com flagrantes vantagens para os agentes mais diretamente ligados a uma lógica de mercado e preocupados com uma nova imagem dos centros urbanos, dela tirando vantagens de acordo com interesses muito específicos” (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL, 2006, p. 77). Em constância com os autores, segue o mesmo processo de gentrificação<sup>27</sup>, mediado por apelos culturais e de *marketing* urbano.

### **3.4 Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sócio-espacial**

Não é novidade que planejamento estratégico integre os projetos de desenvolvimento econômico de diversas cidades. A transposição desse instrumento, característico do meio empresarial, tem sido cada vez mais usado pelo poder público como forma de alavancar resultados e atrair investimentos. A institucionalização do planejamento na área governamental transformou-se em sinônimo de organização de processos, otimização de

---

<sup>27</sup> A gentrificação representa o processo de enobrecimento urbano, em que pessoas mais abastadas migram para as áreas centrais das cidades, promovendo a reforma e a recuperação de habitações e/ou de áreas dilapidadas ou degradadas, substituindo os locatários de nível socioeconômico mais baixo que aí moravam. Esse processo ocorre mormente nas áreas centrais das grandes cidades, porque pessoas desejam ter acesso mais fácil aos seus empregos e às facilidades de lazer, comércio e serviços diversos no centro urbano (SMITH, 1988, p. 7).

recursos e de resultados eficientes, com vistas a projetar diversos setores, inclusive, a imagem das cidades, de forma a obedecer a um parâmetro global.

Na perspectiva de Vainer (1998), planejamento estratégico é também um mecanismo de legitimação e coesamento artificial, na busca de homogeneizar as diferenças. É o que Sánchez (1999) relata sobre o uso de instrumentos e ações cada vez mais voltados à promoção das cidades, a exemplo dos planos estratégicos (como parte do novo planejamento urbano) e o *marketing* da cidade (*city marketing*) – orientação da política urbana de acordo com as necessidades do consumidor, entre eles, o empresário, o turista, ou mesmo, o cidadão (ASHWOTH; VOOGD, 1991; COOKE, 1990 *apud* SÁNCHEZ, 1999). E essa lógica, claro, é estendida aos espaços públicos de lazer para promover atração turística e movimentar a economia.

Sánchez (1999) explica a imposição ocasionada por turbulências geopolíticas que, de forma imperiosa, exigem maior dinamismo e competitividade econômica, obedecendo a uma lógica de integração de países em nível global e tendo formatado as ações dos governos em busca de atração de investimento, competição por capital e mesmo por financiamento público, o que é entendido por Vainer (1999) como “fetiche”, um novo discurso ideológico do planejamento estratégico para legitimação da produção de atrativos nas cidades, um “rebatimento, para as cidades, de modelo de abertura e extroversão econômica propugnado pelo receituário neoliberal” (VAINER, 1999, p. 3).

O planejamento que, segundo esse autor, permite a intervenção estatal, desde que voltada para os interesses dominantes no mercado. Em vista disso, surgem os novos agentes que passam a assegurar que os interesses mercadológicos dos capitalistas sejam plenamente abordados no processo de planejamento, legitimando, igualmente, as Parcerias Público-Privadas, as privatizações e os empresários (VAINER, 1999).

De acordo com a percepção de Vainer (1999), é impossível considerar, diante da realidade, que haja realmente uma separação rígida entre os setores público e privado, haja vista que, com o estímulo dessas parcerias propostas pela reforma, refletem um contexto de maior fluidez de transferências de recursos, sejam eles financeiros, fundiários ou políticos, em que o poder público patrocina empreendimentos de grupos empresariais a ponto de cada vez mais sair de cena.

Seria abusivo, de acordo com o autor, continuar a essa altura referenciá-la como pública, pois, nessa relação, o agente principal é o setor privado, que se apropria diretamente dos instrumentos do poder público, estabelecendo uma ditadura gerencial com vistas a produtivização da cidade e do cidadão.



O objetivo do uso desses instrumentos reflete a intenção de internacionalização da cidade, valorização da dimensão local, segundo uma lógica de globalização econômica, buscando torná-la mais competitiva. Vainer (1999) explica que a cidade passa a ser vista como uma mercadoria, um objeto de luxo devidamente adequado aos interesses empresariais globalizados.

A cidade se torna, para ele, um protótipo de uma organização empresarial, como um agente econômico moldado pela lógica do mercado, no direcionamento de sua tomada de decisão: a “cidade-empresa”, transpondo o planejamento da corporação privada (território natal) para o território público urbano, conforme referências do modelo ideal da fábrica taylorista, cujos métodos são racionais, funcionais, regulares e de alta produtividade.

Sánchez (1999) analisa o processo de produção de imagens e promoção da cidade como aquilo que também reflete a própria transição no papel do Estado, cuja ação reverbera a própria gestão local, o que Harvey (1989) reconhece como “empreendedorismo urbano”, referindo-se a uma série de iniciativas de parcerias entre o Estado e a esfera privada para investimentos na produção da cidade.

Entretanto, todas essas iniciativas são questionáveis, na visão de Sánchez (1999, p. 118), quanto ao quesito “despolitização do espaço social”, uma vez que o desvirtua de sua função social, da diversidade de usos a despeito de uma lógica de competição, que transforma as prioridades de governos locais e sujeita seus recursos e políticas públicas a mercantilizar a vida urbana.

A vida urbana se torna uma grande cooperação de interesses entre o poder público local e os setores empresariais, que passam a influenciar, conforme Sánchez (1999), as próprias decisões políticas do Estado, priorizando a visão econômica em detrimento de sua ação social (SANTOS, 1998). Dessa forma, o trabalho, na imagem urbana, projetado pelo *marketing* como uma estratégia de reestruturação, é fundamental na recolocação econômica das cidades, tal como o próprio planejamento estratégico usado para alavancar sua promoção.

O planejamento e a gestão são interpretados como instrumentos de promoção do “desenvolvimento sócio-espacial” na visão de Souza (2002), em que, criticamente, deve-se partir de temas básicos para a superação do termo desenvolvimento, que precisam ir além de conteúdos relacionados ao economicismo, ao etnocentrismo, ao teleologismo (etapismos, historicismos) e ao conservadorismo.

Embasado na percepção de autonomia individual e coletiva de Castoriadis, Souza (2002) destaca que o desenvolvimento precisa ser entendido como uma mudança social positiva, uma vez que a maneira mais democrática e legítima de alcançar a justiça social

(habitação, mobilidade urbana e espaços urbanos não segregados) e a melhor qualidade de vida (acesso à educação e à saúde de qualidade, saneamento básico, lazer, cultura, utilização do espaço urbano etc.), sendo o estabelecimento de conteúdos e prioridades concretos por parte da coletividade.

Sánchez (1999, p. 122) menciona o “urbanismo espetáculo” como projeto que cria elo entre a sociedade de consumo e uma nova concepção de cidadania, embora o cidadão seja confundido como consumidor, enquanto a cidade, como um mercado. Essa é a estratégia que também atinge o espaço público como parte desses projetos de “destruição criativa” (HARVEY, 1994, p. 234), mercantilizando essas áreas, de forma que o cidadão só consiga usufruir em sua plenitude se consumir.

Uma ideologia é traçada nesses ambientes de forma velada, com a justificativa de progresso, otimização e valorização em detrimento da projeção social que esses espaços podem proporcionar ao cidadão. Os valores ficam invertidos, e o consumo se sobrepõe à diversidade de usos, de tal modo que tais espaços consigam proporcionar para a população.

O processo de modificação da cidade é árduo e trabalha também com a linguagem, que, segundo Sánchez (1999), é domesticada, de forma a deixar que a percepção sobre a intervenção urbana seja vista como louvável para a cidade, em vez de construir, de fato, ações voltadas à cidadania. A estratégia é formatada na própria comunicação social, com o intento de reduzir as contradições de opiniões quanto aos projetos de remodelação da cidade, bem como de criar valores sociais políticos e morais em torno do comportamento e maneira de uso desses espaços públicos (SÁNCHEZ, 1999).

Tais valores, conforme Sánchez (1999), são absorvidos de grupos dominantes como a ordem natural, ou senso comum, e transmitidos aos grupos subordinados, que servem não só para criar consenso e sentido cívico, mas, igualmente, na visão de Harvey (1980), de mecanismo de controle social.

Vainer (1999) descreve essa realidade, pela busca de um consenso em torno desses projetos, como a “cidade-pátria”, um trabalho intenso de conscientização sobre a crise e de promoção de um patriotismo cívico, que justifica o Estado adotar medidas de reestruturação/remodelagem em parceria com o setor privado, dando a ideia de algo legitimamente aceito pela população como um todo.

Vainer (1996; 1998), em seu trabalho sobre a implementação do planejamento estratégico na cidade do Rio de Janeiro, ocorrida no mandato de Cesar Maia (1993 a 1996), restringiu-a à participação apenas da elite empresarial, o que lhe fez chamar de “democracia direta da burguesia”. Isso reforça a ideia de o processo de planejamento excluir alguns setores

sociais desse debate, envolvendo apenas as necessidades de determinados agentes, de forma a adequar as obras, os espaços conforme o gosto e os valores de grupos dominantes.

Em se tratando do desenvolvimento do espaço urbano, Souza (2002) critica o modelo de planejamento e gestão que prioriza o ambiente institucional em detrimento das reflexões voltadas à sociedade. Esse raciocínio, para o autor, atinge apenas considerações teóricas sobre o Estado e sua administração, excluindo aqueles que deveriam ser o foco principal de ações: os cidadãos comuns.

Afinal, a coletividade é quem deve dar a última palavra em matéria de planejamento e gestão, em respeito à sua autonomia e proposições, pois, em geral, são diretamente afetadas pelo processo de desenvolvimento das cidades, seja de maneira positiva ou negativa.

A produção do consenso entre os cidadãos é um elemento, inclusive, de medida para novos investimentos, afinal, como analisa Sánchez (1999), trata-se de um parâmetro de capacidade de atuação e de grau de confiança dispensada às elites locais. Quanto mais harmonioso o ambiente, maior a cooperação entre o governo e a iniciativa privada nesses projetos e maior a possibilidade de atração de investimento.

Dessa maneira, a autora descreve que tais movimentos contribuem para os ajustes das cidades à globalização da economia, para uma lógica de competição que pouco as garante como espaços políticos de comunicativas plurais, ou seja, um espaço que aceite a diversidade.

Maricato (1997) descreve o resultado dessa mudança de lógica gera segregação, informalização e exclusão, posto que o planejamento ou urbanismo destrói a vida cotidiana (LEFEBVRE, 1991; 2001), e a cidade, como um espaço da política, da coletividade e um lugar de construção da cidadania, é totalmente contestada pelo projeto moderno neoliberal (VAINER, 1999).

#### **4 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO: USO DO MODELO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA ENTRE O ESTADO E A ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARÁ 2000**

Conforme já discutimos em outro momento (BAENA, 2019), o espaço público, entendido para além do físico, é um lugar de encontro da diversidade, de coabitação de conteúdos sociais, culturais, econômicos e políticos de diversas classes e interesses profusos, e um objeto de uso com diferentes funções possíveis e de significados simbólicos para cada um de seus agentes (SANTOS, 2007; CARLOS, 2009; SERPA, 2009).

Trata-se de um espaço marcado por heterogeneidades de modos de vida, que, em meio às diversas atividades econômicas, denuncia o seu uso diferenciado, que se reproduz de maneira desigual e contraditória, conforme a apropriação dos cidadãos como um produto da injustiça social (CARLOS, 2009).

A apropriação desses espaços, nas cidades, para a autora, revela as formas mais amplas da vida, colocando a cidade como palco privilegiado das lutas de classe, estimulado pelo conflito decorrente das contradições inerentes às múltiplas necessidades e percepções de uma sociedade de classes. Dessa forma e ainda conforme a referida autora, a desigualdade espacial é produto da desigualdade social.

A forma como as pessoas estão situadas no território, geralmente, “é produto da cooperação entre forças de mercado e decisões de governo”, ao passo que seu resultado independe da vontade dos indivíduos atingidos, forçando migrações, as quais contribuem para aumentar a pobreza (SANTOS, 2007, p. 141).

Na proposição de Santos (2008), o espaço é o maior conjunto de objetos existentes e de relações que se realizam nesses objetos, servindo de intermediários e ajudando a concretizar relações. Para o autor, o espaço é fruto da ação humana sobre ele próprio; a ação está mediada pelos objetos naturais e/ou artificiais, afinal, esse espaço é formado tanto por elementos fixos, que, fixados em determinado lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, quanto por fluxos que criam condições ambientais e sociais responsáveis por redefinir cada lugar.

O autor em referência também destaca que os fluxos são consequência direta ou indireta das ações que atravessam ou se instalam nos elementos fixos, modificando seu valor e significado, ao mesmo tempo em que se modificam (SANTOS, 2008).

Nesse contexto, Santos (2008) também trabalha com outro par de categorias, definido, de um lado, pela configuração territorial e, de outro, pelas relações sociais. A configuração

territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes num país ou numa determinada área e pelos acréscimos que os homens impuseram a esses sistemas naturais, enquanto as relações sociais referem-se a uma etapa da produção, que, partindo das interações e intercâmbios entre os homens, molda o território.

Santos (2008), em sequência, demonstra que a configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade advém de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que o anima. A configuração territorial ou geográfica tem uma existência material própria, mas sua existência social, ou seja, sua existência real é personificada por meio das relações sociais. Reflexão essa, que, somada à contribuição de Carlos (2009), permite-nos destacar que o espaço, capaz de revelar muito mais que formas ou aparências, representa um misto de manifestações do fenômeno que expressa relações sociais reais e denota a sociedade e a dimensão social e histórica do espaço urbano.

Nesse contexto, é importante observar a tríade proposta por Lefebvre (1991), ao considerar a tríade prática espacial, representação do espaço e espaço de representação na análise do espaço socialmente produzido. Afinal, o autor entende que a prática espacial é o espaço percebido que abrange as práticas concretas, funcionais e existenciais voltadas à reprodução econômica e social, enquanto a representação do espaço é o espaço concebido, ou seja, as representações e concepções intelectualmente elaboradas, ligadas, principalmente, ao planejamento e à gestão. Já o espaço de representação, que é o espaço vivido, diz respeito aos símbolos, imagens e vivências ligadas a práticas cotidianas dos diversos sujeitos que produzem o espaço (LEFEBVRE, 1991).

O autor descreve o espaço homogêneo “concebido”, de caráter abstrato, em contraponto ao espaço vivido/percebido das representações e das práticas espaciais cotidianas. De acordo com ele, o espaço abstrato é instituído pelo Estado (institucional), servindo de instrumento para os detentores do poder político e econômico, favorecendo o caminho para que as diferenças sejam homogêneas (LEFEBVRE, 1991 [1968]).

Nesses espaços, portanto, transparecem, claramente, os interesses do capital, enraizados na formação econômico-social capitalista e na ação do Estado, em contraponto à luta popular de resistência à segregação de locais para moradia e, principalmente, pelo direito à cidade. Nesse aspecto, Serpa (2009) argumenta acerca da dificuldade de relacionar essas dimensões políticas e sociais da esfera pública urbana e os aspectos formais e estruturais dos espaços públicos concretos, porque são indissociáveis no espaço urbano e, por isso, devem ser observados em seu processo de produção.

Santos (2007), ao tratar da dimensão territorial da cidadania, explica que, em tais espaços, cidades e metrópoles existem cidadãos de ordens e classes variadas, os quais, conforme sua posição financeira, permitem-lhes acesso amplo ou limitado, uma vez que os serviços e direitos estão presentes apenas de maneira utópica, tornando-os cidadãos limitados e incompletos.

Se a cidadania, no plano conceitual, torna-se a práxis dos direitos e deveres de um indivíduo em um Estado-nação – por intermédio de canais, recursos, práticas e possibilidades de participar ativamente da vida e do governo de seu povo –, ela, portanto, deveria ser universal. Caso o indivíduo seja portador de prerrogativas sociais, sua cultura e sua liberdade precisam ser respeitadas, segundo a compreensão de seus direitos individuais, como fontes jurídicas e políticas.

Diante disso, Santos (2007) reafirma que as condições existentes, nas diferentes regiões, são determinantes para a cidadania, refletindo sua incompletude, à medida que enfatizam a assimetria de valor do ser humano, reforçando a ideia de que o homem é prestigiado em função do lugar onde vive.

Consequentemente, a luta pela cidadania, na busca pela igualdade e reconhecimento, adaptou-se conforme a realidade de diversos países, ocasionando transformações na sociedade, como raízes culturais, novas visões políticas, forças de trabalho e relações entre os povos, que resultaram em conflitos históricos.

Ao analisar a evolução do conceito de cidadão, Haguette (1982) observa que seu início se dá pela aquisição do *status* de cidadão, membro de uma sociedade civil reconhecida como tal, ou seja, com a conquista de direitos políticos individuais, progredindo para o reconhecimento de direitos coletivos, concernentes aos grupos que constituem a coletividade nacional e autorizados a formar associações representativas legitimadas, nas quais, finalmente, sejam alcançados os direitos sociais – com garantias de um padrão digno de vida, proteção mínima contra a pobreza e doença, assim como uma participação na herança social; direitos esses que, até os dias de hoje, são privilégio dos países já integrados ao sistema do *welfare state*<sup>28</sup>.

Santos (2007) explica, em seus estudos, que, em países (semi) periféricos como o Brasil, existem diversas classes de cidadãos se diferenciando pela posição social ocupada,

---

<sup>28</sup> Refere-se ao Estado de bem-estar social que revela uma organização da política socioeconômica na qual o Estado é o agente de promoção social e do desenvolvimento econômico. Segundo Esping-Andersen (1995), representa um esforço de reconstrução econômica, moral e política, que procurou assegurar ganhos com direito à cidadania, à justiça social, à solidariedade e ao universalismo.

determinando seu grau de cidadania. Esse fato revela quão desigual e estratificada são a riqueza e o desenvolvimento econômico do País, privilegiando certas classes. A realidade brasileira é, singularmente, marcada por processos que acontecem com:

[...] a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da busca da ascensão social. Em lugar do cidadão formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário (SANTOS, 2007, p. 20).

A assimetria social, que atinge diretamente a cidadania, tem fundamento no próprio modelo político, econômico e social internacional e na condução interna da economia (o chamado “milagre econômico”), a qual, para Santos (2007), busca suas raízes nos mesmos pressupostos que levaram à extinção das liberdades civis acusadas, então, de fermento nocivo, capaz de levar o País à anarquia.

O autor segue demonstrando que o modelo é responsável tanto pela eliminação do embrião da cidadania em desenvolvimento, quanto pela ampliação de uma nova classe média, em detrimento da população mais pobre, que o “milagre econômico” não apenas deixou de suprimir, como também aumentou (SANTOS, 2007).

O desenvolvimento econômico, genuíno ao modelo descrito, privilegiou determinados setores e lugares, sendo responsável por agravar a concentração de riqueza e do desenvolvimento e, conseqüentemente, por ocasionar injustiças nos lugares menos privilegiados, causando desigualdades e um notável desequilíbrio social. Tudo isso contribui logicamente para um crescimento nas metrópoles privilegiadas, fomentando o inchaço populacional e, por conseguinte, a desvalorização e o esvaziamento de regiões que não acompanharam o mesmo processo.

Essa dissonância social se expressa na contraposição entre o crescimento de certos estratos sociais, que, automaticamente, beneficiam-se em detrimento de outros no âmbito de um crescimento econômico distorcido. Essa nova classe, apoiada pela mídia, gerou uma massa consumidora capaz de reproduzir formas de consumo, hábitos de vida e gostos, tornando-se, assim, criadora de modas que impulsionam o mercado, mas também ações e políticas ligadas a certos interesses específicos.

Esse novo arranjo acaba por beneficiar classes sociais mais providas e que melhor reagem a esse movimento econômico, classe que, doravante, passa a dominar diversas áreas da sociedade, impondo seus valores e padrões de comportamento para manter o controle e a dominação, o que Santos (2007) nomeia como “cidadania mutilada”.

Desse modo, ao se entender a produção das cidades e dos espaços públicos, cujo resultado, em tese, beneficiaria a todos os cidadãos, observa-se apenas alguns indivíduos e classes sociais que, efetivamente, beneficiam-se desse processo, o qual, em sua realização, promove fragmentações e acirra disparidades. Nesse contexto, a acessibilidade ao espaço, que, consoante com Santos (2009), depende da adoção diferencial de serviços públicos na cidade, estimula a disputa entre as diversas classes sociais pelas áreas consideradas melhores no tecido urbano.

Nesses termos, a acessibilidade é configurada de maneira seletiva, constatando-se, então, que a alteridade possui uma dimensão de classe evidente, fundamental no processo de territorialização e, muitas vezes, na privatização desses espaços públicos urbanos, como quer Serpa (2009). Milton Santos afirma que o contexto é reforçado, porém, quando “as classes médias se instalam numa determinada área, [e] criam, com seus hábitos de consumo, uma ‘ecologia’ particular que participa do processo de valorização diferencial” (SANTOS, 2009, p. 36).

Ressalta-se, ainda, que essa realidade também é refletida na reprodução das relações sociais de produção, evidenciando, na produção do espaço, um propósito ideológico advindo tanto de grupos sociais específicos quanto de instituições dominantes na sociedade. Logo, o espaço é moldado pelas dinâmicas, forças do mercado, razões técnicas, empresariais e homogeneizantes (LEFEBVRE, 1974; HARVEY, 1980), além de revelar contradições sociais que retratam a realidade em conflito e seus momentos contraditórios no decorrer do processo social, reproduzindo, nesses espaços, o modelo econômico capitalista em oposição à realidade sociocultural da população, em sua maioria, proveniente de classes sociais mais baixas e que pouco acessam ou desfrutam desses territórios em sua plenitude.

A despeito do conceito associado à adaptação do espaço urbano às necessidades de pessoas com diversos tipos de restrições, a acessibilidade será tratada, neste estudo, à maneira de Castillo (2017), que faz uma proposta de reconstrução conceitual dos termos mobilidade e acessibilidade, aplicando-os no âmbito da teoria geográfica.

Dessa forma, para o autor, a mobilidade se configura como atributo de um agente que, além de sua própria movimentação ou locomoção, envolve a capacidade de ele (indivíduo, empresa, instituição) movimentar bens ou mercadorias e qualquer tipo de informação, sendo



o grau de mobilidade de cada agente medido pela influência política e/ou econômica de desencadear fluxos materiais e fluxos informacionais (CASTILLO, 2017).

Isso faz com que o autor conceba a mobilidade a partir de duas categorias de variáveis: as condições intrínsecas de um agente (internas), como, por exemplo, saúde, idade, rendimento individual, grau de capitalização ou poder de influência no Estado; e as variáveis externas (condições extrínsecas), que afetam a mobilidade espacial do agente, entendido por acessibilidade, que se refere às condições geográficas de cada fração do espaço e da escala de deslocamento.

Castillo (2017) reafirma que a mobilidade espacial de determinado agente, independentemente da qualidade de suas variáveis internas, muda em função da localidade ou território exatamente por causa da acessibilidade. Dessa maneira, o autor a conceitua como um conjunto de meios materiais, de regulações (normas) e de serviços, que, agrupados num subespaço, concedem à população local, ou ainda regional, a possibilidade de se deslocar ou de movimentar bens e informações para determinados lugares, centrais ou periféricos.

Esses conjuntos, para o autor, referem-se a variáveis geográficas que interferem na mobilidade espacial do agente, expressa em condições infra estruturais (sistemas viários, como antenas de telefonia móvel, por exemplo), normativas (leis, permissão de serviços públicos de transporte e de comunicação) e de serviços (transporte público, banda larga, telefonia móvel, correios, logística, entre outros), disponibilizadas a um agente.

Castillo (2017) explica, ainda, que a acessibilidade é uma particularidade das regiões e territórios e oferece melhores ou piores condições de movimentação de bens e de informações, tal como o deslocamento de passageiros, a depender da forma como cada agente combina, de maneira única, infraestruturas, normas e serviços em cada lugar, o que dependerá de suas variáveis internas, notadamente a econômica. Acerca do assunto, Castillo (2017) descreve que

[...] a rede geográfica é uma intervenção no espaço, cujo objetivo é criar acessibilidade, ampliar a mobilidade dos agentes e facilitar as interações espaciais. A passagem dessas possibilidades de circulação e de comunicação do estado de latência para o estado de existência e sua abrangência social dependem da política, do jogo de forças sociais que envolve o Estado, as empresas e as diversas formas de organização da sociedade civil (CASTILLO, 2017, p. 647).

Partindo da interpretação sobre as modificações sócio-espaciais, que se relacionam com transporte, renda e também com o uso e a valorização do terreno urbano e do crescimento da cidade, Villaça (1998) interpreta a acessibilidade enquanto valor de uso mais

significativo da terra na conjuntura urbana, muito embora toda e qualquer terra o tenha em maior ou menor grau, já que as diversas localizações, no espaço urbano, apresentam diferentes acessibilidades, quando se trata da cidade como um todo.

Castillo (2017), por sua vez, acredita que, teoricamente, é possível associar o conceito de acessibilidade às noções de organização do território e de fluidez potencial ou virtual (SANTOS; SILVEIRA, 2006), uma vez que o autor compreende a organização do território como uma coleção de oportunidades de ação dadas pelas quantidades, pelas qualidades, pelo arranjo e distribuição de objetos naturais e técnicos, adicionados às normas que regem a propriedade e o acesso a essa base material num compartimento político do espaço geográfico (CASTILLO, 2017).

Em relação à dimensão social do conceito de acessibilidade, este é entendido quanto às oportunidades dadas ao indivíduo, sejam elas de trabalho/emprego disponível a certa distância de sua moradia, melhor interligação de locais por meio de transporte, acesso aos locais de educação, lazer e a equipamentos públicos, ou mesmo, em função do uso do solo ou do sistema de transportes e atratividade locais (HANSEN, 1959; RAIÁ JR., 2000; CARDOSO; MATOS, 2007).

Entretanto, num contexto de pobreza, Cardoso e Matos (2007) alertam que a acessibilidade é restrita a maneiras alternativas de transporte, como o caminhar, relacionadas à limitada integração física e tarifária dentre os diversos modos coletivos que compõem o sistema de transporte urbano. Fato esse que pode ocasionar um processo de discriminação geográfica, já que os indivíduos menos privilegiados economicamente, com menos oportunidades de trabalho, estudo, consumo e lazer, não conseguem alcançar pontos diversos da cidade, pagando uma única passagem.

A lógica de acessibilidade, conforme descrita, revela, na visão de Cardoso e Matos (2007), a sua associação ao valor socioeconômico. Consoante a isso, Mumford (1998) acredita que essa possibilidade de integração pode ser impedida por questões para além do problema infra estrutural, como, por exemplo, a partir da rede de transportes. Dito de outra forma, tal assunto pode ser compreendido como barreiras físicas, representadas num plano abstrato, como a segurança, a defesa, a prisão, a separação e a segregação de classes sociais.

Dessa forma, como um dos elementos que compõe o processo de produção do espaço público, a acessibilidade – além dos conceitos anteriores que a relacionam com noções de organização do território, ampliação de mobilidade dos agentes – traz noções de justiça social, inclusão social e identificação da coletividade com o espaço; elementos que podem ser entendidos como algo capaz de congrega a diversidade.

Logo, parte-se da premissa de desenvolvimento sócio-espacial (SOUZA, 2002), de igualdade dos indivíduos enquanto seres humanos merecedores de tratamento igualmente digno e respeitoso, mas também reconhecendo suas desigualdades específicas; ao mesmo tempo em que reconhece a igualdade essencial enquanto seres humanos, também merecedores do mesmo tratamento digno, promovendo-lhes meios de acesso diferenciado em face dos outros indivíduos (SOUZA, 2002).

Em vista disso, a abordagem se amplia na busca pela compreensão de como a acessibilidade pode exercer influência em processos de segregação sócio-espacial e exclusão social na produção dos espaços públicos, visando entender o papel da gestão pública em Parcerias Público-Privadas com as Organizações Sociais.

Serpa (2009) aborda a questão da acessibilidade enfatizando que a apropriação social do espaço público, na cidade contemporânea, deveria ser acessível a todos, o que é restringido pela apropriação seletiva e diferenciada pelos diferentes agentes e grupos. O autor acredita que a acessibilidade é estreitamente vinculada à demarcação dos territórios urbanos e à alteridade, contrapondo uma dimensão simbólica (e abstrata) à concretude física, enquanto a apropriação social dos espaços públicos urbanos tem implicações que ultrapassam o *design* físico de ruas, praças, parques, largos e prédios públicos.

O entendimento sobre a acessibilidade precisa ir além do acesso físico a espaços abertos de uso coletivo, incluindo, também, a apropriação social de maneira ampla e sem nenhum tipo de seleção. Bahia (2012) explica que tal acessibilidade não se reduz à questão material, mas pressupõe, juntamente, representações sociais, sendo carregada de simbolismos, com algumas interdições (barreiras físicas, paisagísticas, imagéticas etc.), que impedem a acessibilidade do indivíduo ao espaço.

A apropriação seletiva desses espaços, conforme Santos (2007), tem a ver com o processo de mundialização, por meio do qual as regiões e os lugares passam a adotar um modelo homogêneo de concepção de espaço. Isso pode estar relacionado, também, ao círculo de produção e consumo, assim como as necessidades econômicas que o lugar pode proporcionar, seja para o Estado, para os empresários, seja para os maiores interessados (determinadas classes sociais).

Lefebvre (1991) lembra que os espaços repetitivos resultam de gestos e de atitudes também repetitivos, transformando os espaços urbanos em espaços homogêneos que podem ser vendidos ou comprados, de modo que seu valor reflète a quantidade de dinheiro nele empregado. Sendo assim, espaços visíveis, que causem “espetacularização”, ou seja, atração por meio do *design* de grandes obras, atraem certo consumo e desenvolvimento econômico.

Logo, são pouco democráticos e, de fato, “abertos” e disponíveis a todos, a não ser para aqueles que podem consumir.

A grande realidade é que nos faltam políticas públicas voltadas para a produção do espaço, principalmente, no que diz respeito a espaços de lazer que incorporem, em seus planejamentos, a democratização sociocultural que dê acesso livre a todos. Bahia (2012) expressa que, amiúde, os agentes do poder público adotam uma lógica de planejamento desses espaços que é, prioritariamente, voltada para o olhar externo, objetivando a visibilidade da cidade numa perspectiva turística e de venda da sua imagem para o mundo, como Sánchez (1999) lembra sobre o “urbanismo espetáculo”, sem atender às necessidades socioculturais reais da população local.

A valorização da imagem desses espaços reflete, claramente, identidades e percepções de mundo social, muitas vezes, de certos grupos, revelando sua unidade, cujas identidades sociais se definem e afirmam-se a partir de uma alteridade que manifesta a dimensão de classe, desigual e diversa, a partir da reprodução de estilos de vida específicos no processo de territorialização (SERPA, 2009).

A circunstância influencia as diretrizes políticas e ideológicas na produção dos espaços, dando pouca importância a questões sociais e a populações mais carentes. A importância de se considerar esses agentes no planejamento das cidades, com intuito de integrar e melhor distribuir serviços nas diversas áreas, projetos sociais igualitários e projetos socioculturais envolvendo o cidadão como um ator fundamental, poderá, de fato, mudar a realidade desses lugares.

O cenário descrito se encaixa perfeitamente na cidade de Belém do Pará, no que concerne à gestão do espaço público, pois o Estado utiliza novas formas de gestão mediante o estabelecimento de PPP. Tal modelo, compartilhado com organizações privadas, reflete uma espécie de terceirização dos serviços, em que o poder público transfere a terceiros a responsabilidade de ofertar determinado serviço com maior participação e controle social, sob o argumento de maior eficiência na sua prestação, de maneira mais econômica e eficaz.

A construção dessa tese retrata a inquietude sobre a administração dos espaços públicos em Belém a partir do entendimento da atratividade que, provavelmente, o modelo de gestão, produto dessa Parceria Público-Privada, gera, projetando o espaço público, no sentido de valorização e de visibilidade, voltados principalmente para o consumo.

Desse modo, tais espaços ganham características de locais privados, posto que, hipoteticamente, essa projeção atende a determinado público (visitante, classe social ou interesse específico), que busca se apropriar, ou até mesmo, formatar esses espaços de

maneira exclusiva para o atendimento de suas expectativas. O caso remete à atuação estratégica da Pará 2000, uma organização social de caráter civil, credenciada pelo Governo do Pará, por meio da SETUR, e que administra os espaços de turismo, cultura e lazer do Estado sob contrato de gestão.

Partindo da compreensão dessa PPP entre o Estado e a Organização Social Pará 2000, que evidencia uma nova forma de gestão de espaços voltados para o cidadão, procura-se compreender como as questões concernentes à cidadania são tratadas por essa gestão, enquanto a população é pensada no planejamento e na produção desses espaços, sob a premissa de acesso universal e da coabitação. Isso porque se sabe que tais espaços, em muitos casos, são gerenciados de forma semelhante aos de uso privado, observando-se, inclusive, barreiras físicas, como muros que separam a comunidade do local, guardas e fiscais que vigiam e controlam as ações nos parques, proibindo e monitorando o livre acesso da população, além de barreiras simbólicas causadas pela imponência de grandes obras, com espaços privados, elitizados, totalmente voltados para o consumo e poucas vezes para atividades culturais de inclusão social (BAENA, 2019).

Dessa forma, o que a tese pretende averiguar é se o modelo adotado oportuniza as necessidades da população em seu processo de produção do espaço e de planejamento de ações e se há participação ou apenas uma pseudoparticipação no desenvolvimento de ações nesses espaços, de forma a melhor integrar a coabitação das diversas classes sociais.

#### **4.1 Panorama dos Espaços Públicos administrados pela Pará 2000**

Dentre outras entidades, a OS Pará 2000 foi a associação privada sem fins lucrativos que obteve o melhor resultado no processo de seleção pública de plano de trabalho a ser desenvolvido, assim compreendido o conjunto de objetivos estratégicos metas e indicadores, visando à celebração de contrato de gestão administrativa dos espaços público em Belém: Complexo Estação das Docas, o Parque Naturalístico Mangal da Garças, Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia, Arena Multiuso Guilherme Paraense (Mangueirinho) e o Parque Estadual do Utinga (PEUT).

Cada contrato de gestão referente a um espaço público específico detalha as metas e os indicadores de qualidade e produtividade que o instrumento busca alcançar, a exemplo dos objetivos do primeiro complexo turístico, a Estação das Docas, que pretende promover:

- a) elevação do nível cultural da população;

- b) desenvolvimento de uma programação voltada aos segmentos de cultura, de lazer, de turismos e de serviços;
- c) desenvolvimento de programação voltada à prestação de serviços essenciais à população de baixa renda;
- d) integração com entidades afins buscando permanentemente cooperação técnica para o alcance de objetivos comuns (Contrato de gestão SECULT/ PARÁ 2000).

A OS Pará 2000 está entre uma das maiores PPP do Governo do Estado do Pará atualmente na gestão dos mais rentáveis espaços públicos em Belém e possui, como missão, segundo descrito em seu plano de trabalho, o esforço pela excelência nas prestações de serviços, com soluções inovadoras e integradas em cada complexo turístico que administra, cuja visão está pautada em buscar a profissionalização da gestão, com esforços individuais e de equipes, objetivando aumento de receitas e redução de despesas, priorizando as manutenções indispensáveis no zelo pelo patrimônio público, com foco na gradativa autossustentabilidade econômico-financeira (PARÁ 2000, 2021).

Essa organização social se caracteriza como uma associação privada da sociedade civil, sem fins lucrativos, denominada Pará 2000, com sede no município de Belém, capital do Estado do Pará. Está registrada em Ata de Constituição e Estatutos, inscrita no Registro Civil de pessoas jurídicas do 2º Ofício da Comarca de Belém (PA), sob o número de ordem nº 15.360, do Livro-A, nº 60, e cadastrada no CGCMF sob o nº 03584058/0001-18.

Foi qualificada como Organização Social pelo Governo do Estado do Pará, por meio do Decreto nº 3.881, de 25 de janeiro de 2000 (PARÁ, 2000), nos termos da Lei Estadual nº 5.980, de 19 de julho de 1996 (DOE nº 29.138, de 26/01/2000). Sua equipe é composta por uma assembleia geral; conselho de administração; conselho fiscal; um diretor-executivo, três diretores (o diretor-presidente, diretor de *marketing* comunicação e ação cultural e diretor de gestão financeira e negócios) e três gerentes (setor administrativo-financeiro, de recursos humanos e operacional/ manutenção), conforme organograma (Figura 1).

**Figura 1 – Organograma Pará 2000**



**Fonte:** Adaptado de Pará 2000 (2022).

Cada espaço público, administrado pela Pará 2000, possui uma quantidade específica de funcionários de acordo com a demanda exigida pelos serviços oferecidos. Entre eles, parte são contratados diretamente pela Organização Social para atuação no setor administrativo e no trabalho de orientação ao público frequentador dos espaços, realizados por turismólogos.

O restante dos funcionários é terceirizado, principalmente, da área de serviços gerais e segurança. Todos os cargos de gestão da Pará 2000 são indicação política e mudam conforme o governo em atuação (em média 3 a 4 anos no cargo). Ao todo são 14 presidentes que atuaram na gestão da OS, cujos profissionais variam entre engenheiros civis, sociólogos, administradores, economistas e advogados, conforme pode ser visto no Quadro 11.

**Quadro 11** – Presidentes da Pará 2000, governos em exercício e partido político  
(continua)

<b>Cargos de chefia da Organização Social Pará 2000 e seus governos</b>					
<b>Ano</b>	<b>Governador e Vice em exercício</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Órgão Supervisor e Secretário</b>		<b>Diretores-presidentes/ Representantes legais da Pará 2000</b>
			<b>SECULT</b>	<b>SETUR<sup>29</sup></b>	
1999 a 2003	Almir Gabriel e Hildegardo Nunes	PSDB	Paulo Chaves		Carlos Acatauassú Freire (engenheiro civil e diretor-presidente)
			Paulo Chaves		Jomar Nascimento Neves (administrador e diretor-presidente)
2003 a 2007	Simão Jatene e Valéria Pires Franco	PSDB	Paulo Chaves		Ana Júlia de Bacelar Machado (diretora administrativa e financeira)
			Nádia Eliane Cortez Brasil (Secretária adjunta)		Márcia do Socorro Espindola de Macedo (diretora-presidente)
2007 a 2011	Ana Júlia Carepa	PT	Edilson Moura da Silva		Márcia do Socorro Espindola de Macedo (diretora-presidente)
			Ana Paula Gouvêa Nogueira (Secretária adjunta)		Jarbas Feitosa da Costa (diretor-presidente)
			Cincinato Marquez de Souza Júnior		Teobaldo Contente Bendelak (economista e diretor-presidente)

<sup>29</sup> As informações aparecem em branco, visto que a Secretaria ainda não havia sido criada, além disso, até as datas demarcadas, não era a organização supervisora do contrato, o que só ocorreu em 2016.



(conclusão)					
2011 a 2019	Simão Jatene e Helenilson Pontes (2011 a 2015) Zequinha Marinho (2015 a 2019)	PSDB	Paulo Chaves		Teobaldo Contente Bendelak (Economista e diretor-presidente)
					Maria Lúcia de Macedo Penedo (representante legal)
					Gabriela Teixeira Chaves Landé (representante legal)
		PSDB			Alano Luiz Queiroz Pinheiro (advogado e representante legal)
					Franklin Cabral de Vasconcellos (suplente e diretor administrativo e financeiro)
			Adenauer <sup>30</sup> Marinho de Oliveira Góes	Alano Luiz Queiroz Pinheiro (advogado e representante legal)	
		PSDB		Adenauer Marinho de Oliveira Góes	Fabiano Machado Fretes (Bacharel em ciências sociais e técnico em contabilidade e diretor-presidente)
		PSDB		Ciro Souza Góes	Fabiano Machado Fretes (administrador e diretor-presidente)
2019	Helder Zahluth Barbalho e Lúcio Vale	MDB		André Oregel Dias	Armando José Auday Soares (economista e diretor-presidente)
					Manoel José de Carvalho Neto
					Antônio Carlos dos Santos Sobrinho

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

De acordo com as entrevistas e a análise documental, dentre os 14 diretores-presidentes, aproximadamente 43% deles possuem algum tipo de condenação pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) em processos relacionados a irregularidades nas prestações de contas em sua administração na OS. Os processos se referem a danos causados ao erário público, uma vez que os recursos financeiros são transferidos pelo Governo do Estado (que serão mais bem detalhados no capítulo seguinte), por meio do contrato de gestão, para que a OS Pará 2000 possa usá-los na gestão dos espaços públicos.

Todos os gestores em exercício são obrigados a prestar contas e apresentar as devidas justificativas, adequadas às práticas contábeis dispostas nas demonstrações de resultados. Nesse sentido, os balanços apresentados pela OS Pará 2000 aprovados pelo Órgão supervisor

<sup>30</sup> Primeiro gestor da SETUR, como organização supervisória do contrato de parceria em 2016.

(SECULT ou SETUR) e por seus conselheiros e administradores (PARÁ, 2000) devem ser auditados por consultores independentes.

Inicialmente, o contrato firmado entre o Governo do Estado do Pará e essa OS esteve sob supervisão da SECULT até 1º de junho de 2016, em que conferia responsabilidade pela administração e operação do Complexo Estação das Docas, que, conforme o Decreto nº 3.881, de 25 de janeiro de 2000, art. 2º (PARÁ, 2000), objetiva realizar ações referentes à produção e à difusão de conhecimento e informação nas áreas de arte, cultura, lazer, turismo e serviços, a serem realizadas naquele espaço público, no intuito de proporcionar ao cidadão usuário referência artístico-cultural, lazer e entretenimento.

Posteriormente, foram incluídos, nesse contrato, por meio de termos aditivos (6º termo aditivo de 26 de dezembro de 2003) (PARÁ, 2003), o Parque Mangal das Garças, inaugurado em janeiro de 2005, e o Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia (17º termo aditivo ao contrato de gestão, pelo processo administrativo nº 2011/0011189) (PARÁ, 2011), que, apesar de inaugurado em maio de 2007, foi incorporado ao contrato de gestão apenas em janeiro de 2011.

A partir de 1º de junho de 2016, por intermédio do 37º termo aditivo (processo administrativo nº 2016/227448) (PARÁ, 2016), ocorreu a alteração do órgão supervisor do contrato de gestão da OS Pará 2000, em que ficou estabelecida a retirada da SECULT, passando a ser supervisionado pela SETUR.

Com essa alteração, ficou estabelecida, ainda, a exclusão dos espaços públicos (bens imóveis e móveis que os integram) Projeto “Núcleo Histórico-Cultural Feliz Lusitânia”<sup>31</sup>, especificamente, a área reservada para café/restaurante na “Casa das Onze Janelas” e três unidades para exploração comercial de artesanato, sorveteria e salão de recepção do casario da rua Padre Champagnat (4º termo aditivo) (PARÁ, 2002), bem como o Parque da Residência, especificamente, a área reservada ao restaurante, à lanchonete da Estação Gasômetro e ao Vagão do Trem (6º termo aditivo) (PARÁ, 2003). Esses equipamentos foram restituídos imediatamente à SECULT, ficando sob sua administração exclusiva e direta.

---

<sup>31</sup> O projeto do Governo do Estado do Pará, realizado no Núcleo Histórico-Cultural Feliz Lusitânia, trata-se de uma requalificação urbana no núcleo histórico de fundação da cidade, consistindo em uma área de aproximadamente 50.000 m<sup>2</sup>. O projeto de intervenção constituiu-se em etapas que abrangeram a Igreja de Santo Alexandre e o antigo Palácio Episcopal, que passaram a acolher o Museu de Arte Sacra do Pará. Além de reabilitar outras oito edificações situadas na Rua Padre Champagnat, anexas à Igreja, desapropriadas e restauradas. Posteriormente, no mesmo projeto, foram renovados o Forte do Presépio, que acolheu o Museu do Forte, a Casa das Onze Janelas (antiga residência e Hospital Militar) e seus anexos, jardins e entorno imediato (PARÁ, 2002b).

É importante esclarecer que a associação privada sem fins lucrativos OS Pará 2000, foi qualificada como OS menos de quatro meses antes da inauguração de seu primeiro complexo turístico: a Estação das Docas. A criação e a qualificação da organização, indicada pelo próprio Secretário de Cultura na época, o arquiteto e idealizador das obras, Paulo Chaves (arquiteto e urbanista), tiveram, como único propósito, gerenciar os espaços públicos anteriormente citados.

Mediante o exposto, não houve nenhum tipo de concorrência da associação citada com outras organizações na seleção realizada pelo Governo do Estado para assumir o contrato de gestão. O contrato de exclusividade com a Pará 2000 se confirma pela quantidade de termos aditivos realizados pelo poder público, que se configura em um contrato e trinta e sete adições a ele entre a SECULT e a OS, havendo, posteriormente, mais três contratos e doze novos termos aditivos por meio da SETUR, totalizando, em torno, de cinquenta e quatro novos contratos, renovações e alterações, visto que alguns não estão disponíveis no portal de transparência do Estado, conforme Quadro 12 a seguir.

Quadro 12 – Contratos e Termos Aditivos firmados com a Parceria Público-Privada

(continua)

Contratos firmados com a Parceria Público-Privada				
	SECULT		SETUR	
	Contratos (1)	Termos aditivos (37)	Contratos/ Termos de homologação (6)	Termos aditivos (12)
OS Pará 2000	<p><b>1º Contrato de gestão</b> que entre si celebram o Estado do Pará, representado pela Secretaria Executiva de cultura e Associação Pará 2000, doravante denominada entidade qualificada como Organização Social, assegurando à sua responsabilidade pela administração e operação do complexo Estação das Docas em 26 de janeiro de 2000.</p>	<p><b>1º, 2º e 3º Termo aditivo ao contrato de gestão</b> entre o Estado do Pará (SECULT) e a OS Pará 2000 (15/02/2001, 16/05/2001 e 12/09/2002 respectivamente).</p> <p><b>4º Termo aditivo ao contrato de gestão</b> entre o Estado do Pará (SECULT) e a OS Pará 2000, assegurando à entidade a responsabilidade pela administração e operação do Complexo Estação das Docas, do espaço Feliz Lusitânia, especificamente da área reservada para café/restaurante na Casa das 11 Janelas; 3 unidades de exploração comercial de artesanato, sorveteria e salão de recepção do Casario da rua Padre Champagnat em 13 de dezembro de 2002.</p> <p><b>5º Termo aditivo ao contrato de gestão</b> entre o Estado do Pará (SECULT) e a OS Pará 2000 em 4 de junho de 2003.</p> <p><b>6º Termo aditivo ao contrato de gestão</b> entre o Estado do Pará (SECULT) e a entidade qualificada como OS, a Associação Pará 2000, assegurando à entidade a responsabilidade pela administração e operação do Complexo Estação das Docas, do espaço Feliz Lusitânia, especificamente da área reservada para café/restaurante na Casa das 11 Janelas; 3 unidades de exploração comercial de artesanato, sorveteria e salão de recepção do Casario da rua Padre Champagnat; do Parque da Residência, especificamente da área reservada ao restaurante,</p>	<p><b>Termos de homologação e adjudicação</b> de seleção pública para escolha de entidade Pará 2000 para formalização de contrato de gestão nº 001/2016 SETUR para administração dos equipamentos turísticos: Hangar Centro de Convenções da Amazônia, Estação das Docas e Mangal da Garças.</p> <p><b>Contrato de gestão nº 001/2016</b> entre o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000, para administração dos equipamentos turísticos: Hangar Centro de Convenções da Amazônia, Estação das Docas e Mangal da Garças.</p> <p><b>Termo de homologação e adjudicação</b> de seleção pública para escolha de entidade Pará 2000 para formalização de contrato de gestão nº 001/2017 SETUR, para administração do equipamento turístico Arena Guilherme Paraense</p>	<p><b>1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º Termos aditivos ao contrato de gestão nº 001/2016</b> celebrado entre o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000 para administração dos equipamentos turísticos: Hangar Centro de Convenções da Amazônia, Estação das Docas e Mangal da Garças.</p> <p><b>1º, 2º e 3º Termos aditivos ao contrato de gestão nº 001/2017</b> celebrado entre o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000, para administração dos equipamentos turísticos: Arena Guilherme Paraense (Mangueirinho).</p> <p><b>1º e 2º Termo aditivo ao contrato de gestão nº 002/2018</b> celebrado entre o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000 para gestão integrada dos equipamentos turísticos do Parque Estadual do Utinga (Centro de Visitação Milton Monte, Recanto da Volta, Centro de Acolhimento, Estacionamento e Centro de visitantes).</p> <p><b>1º Termo aditivo ao contrato de gestão nº 17/2018</b> celebrado entre o Estado do Pará (SETUR) e OS Pará 2000 para gestão integrada dos equipamentos turísticos do Parque Estadual do Utinga (Centro de Visitação Milton Monte, Recanto da Volta, Centro de Acolhimento, Estacionamento e Centro de visitantes).</p>

(continuação)

		<p>à lanchonete da Estação Gasômetro e ao Vagão de Trem, bem como das áreas do Parque Mangal das Garças em 26 de dezembro de 2003.</p> <p><b>7º e 8º Termos aditivos ao contrato de gestão</b> entre o Estado do Pará (SECULT) e a entidade qualificada como OS, a Associação Pará 2000 em 30 de junho de 2004 e 12 de setembro de 2005, respectivamente.</p> <p><b>9º</b> (Processo administrativo nº 2007/465881 de 07/12/2007); <b>10º</b> (Processo administrativo nº 2008/ 406900 de 10/09/2008); <b>11º</b> (Processo administrativo nº 2009/00544 de 12/02/2009); <b>12º</b> (Processo administrativo nº 2009/00233000 de 12/06/2009); <b>13º</b> (Processo administrativo nº 2009/00258509 de 10/07/2009);</p> <p><b>14º</b> (Processo administrativo nº 2009/00455637 de 11/12/2009); <b>15º</b> (Processo administrativo nº 2009/077101 de 10/06/2009); <b>16º</b> (Processo administrativo nº 2010/00282766 de 13/12/2010); <b>17º</b> (Processo administrativo nº 2011/0011189 de 14/01/2011); <b>18º</b> (Processo administrativo nº 2011/51330 de 11/02/2011); <b>19º</b> (Processo administrativo nº 2011/80173 de 11/03/2011); <b>20º</b> (Processo administrativo nº 2011/ 242582 de 12/07/2011); <b>21º</b> (Processo administrativo nº 2011/280562 de 12/09/2011); <b>22º</b> (Processo administrativo nº 2011/242582 de 29/12/2011); <b>23º</b> (Processo administrativo nº 2011/242582 de 28/02/2012); <b>24º</b> (Processo administrativo nº 2011/242582 de 29/03/2012); <b>25º</b> (Processo administrativo nº 2011/242582 de 27/04/2012); <b>26º</b> (Processo administrativo nº 2011/242582 de 28/05/2012); <b>27º</b> (Processo administrativo nº 2011/242582 de 26/06/2012);</p>	<p>(Mangueirinho).</p> <p><b>Contrato de gestão nº 001/2017</b> entre o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000 para administração do equipamento turístico: Arena Guilherme Paraense (Mangueirinho).</p> <p><b>Termo de Homologação e Adjudicação</b> de chamamento público nº 002/2018 processo nº 2018/510414 à entidade Pará 2000, como melhor plano de trabalho para gestão do equipamento turístico: Parque Estadual do Utinga (PEUT).</p> <p><b>Contrato de gestão nº 002/2018</b> entre o Estado do Pará (SETUR) e a OS Pará 2000 para gestão integrada dos equipamentos turísticos do Parque Estadual do Utinga (Centro de Visitação Milton Monte, Recanto da Volta, Centro de Acolhimento, Estacionamento e Centro de visitantes).</p>	
--	--	---	--	--

(conclusão)

		<p><b>28°</b> (Processo administrativo nº 2011/242582 de 28/09/2012); <b>29°</b> (Processo administrativo nº 2013/79440 de 27/02/2013); <b>30°</b> (Processo administrativo nº 2013/139012 de 28/03/2013); <b>31°</b> (Processo administrativo nº 2013/452775) de 25/09/2013); <b>32°</b> (Processo administrativo nº 2014/119504 de 25/03/2014); <b>33°</b> (Processo administrativo nº 2014/275802 de 27/06/2014).</p> <p><b>34°</b> (Processo administrativo nº 2015/270714 de 26/06/2015); <b>35°</b> (Processo administrativo nº 2015/270714 de 28/02/2015); <b>36°</b> (Processo administrativo nº 2016/122661 de 29/03/2016) Termo aditivo ao contrato de gestão que entre si celebram o Estado do Pará (SECULT) e a Organização Social Pará 2000.</p> <p><b>37° Termo aditivo ao contrato de gestão</b> entre o Estado do Pará, por meio da SECULT e da SETUR e a OS Pará 2000 (Processo administrativo nº 2016/227448 de 01/06/2016).</p>		
--	--	--	--	--

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022) com base na documentação disponibilizada pelo Governo do Pará.

A análise documental dos contratos e Termos Aditivos (Quadro 12) revela uma constância na parceria com a OS, não havendo novos processos de seleção que promovam a participação de outras Organizações Sociais concorrentes. Ambos os contratos e termos aditivos apresentam informações sucintas de metas e indicadores de resultados, de renovação da parceria (alterações de prazo), inclusão de novos equipamentos turísticos, bem como ajustes de valores aportados ao contrato de gestão dos espaços.

Não foram observados, nesses documentos, políticas públicas demandadas pelo Governo do Estado do Pará em cumprimento às ações de planejamento de cunho participativo com a população, apesar da proposição no contrato inicial de gestão da Estação das Docas constar a necessidade de se desenvolver programações que estejam voltadas à prestação de serviços essenciais à população de baixa renda (PARÁ, 2000)

Conforme a análise documental, evidenciada no Quadro 12, a Pará 2000, inicialmente, administrou sob supervisão da SETUR apenas os equipamentos: Complexo Estação das Docas, Parque Naturalístico Mangal das Garças e o Hagar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia. Em abril de 2017, passou a ser também de sua responsabilidade a gestão administrativa do equipamento turístico Arena Guilherme Paraense, conhecido popularmente como Mangueirinho (contrato de gestão nº 001/2017) (PARÁ, 2017), seguidos do Carajás – Centro de Convenções Leonildo Borges Rocha no município de Marabá-PA (contrato de gestão nº 001/2018) (PARÁ, 2018), que não fará parte da análise e, portanto, não contemplado no Quadro 12, e dos equipamentos turísticos do PEUT, especificamente, o Centro de Visitação Milton Monte, o Recanto da Volta, o Centro de Acolhimento, o Estacionamento e o Centro de Visitantes (contrato de gestão nº 002/2018) (PARÁ, 2018).

O Parque do Utinga, sobretudo, por ser uma Unidade de Conservação (UC) Estadual de Proteção Integral, tem sua gestão compartilhada com o IDEFLOR-Bio<sup>32</sup>, que, conforme o termo de cooperação técnica e financeira nº 001/2017 (PARÁ, 2017), juntamente com o órgão supervisor, fiscaliza, acompanha e avalia os resultados do desempenho da Pará 2000,

---

<sup>32</sup> O Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLO-Bio) foi criado por meio da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007 (PARÁ, 2007), e modificado pela Lei Estadual nº 8.096, de 1º de janeiro de 2015 (BRASIL, 2015), em atendimento à exigência da Lei Federal nº 11.284, de 2 de março de 2006 (BRASIL, 2006), que versa sobre a Gestão de Florestas Públicas. O objetivo dessa legislação é proteger as florestas pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, bem como regulamentar o acesso a tais áreas, gerando benefícios sociais, ambientais e econômicos. Com sede em Belém, mas circunscrição em todo o Estado do Pará, o IDEFLOR-Bio é uma entidade de direito público, constituída sob a forma de autarquia, com autonomia técnica, administrativa e financeira. O Instituto busca exercer a gestão das florestas públicas visando à produção sustentável e a preservação da biodiversidade, incluindo, entre suas funções, a gestão da política estadual para produção e desenvolvimento da cadeia florestal; e a execução das políticas de preservação, conservação e uso sustentável da biodiversidade, da fauna e da flora terrestres e aquáticas no Estado (IDEFLO-Bio, 2021).

de acordo com os objetivos, metas e indicadores de desempenho propostos. Dessa forma, o contrato de parceria do Estado com a OS, iniciado no ano de 2000, perdura até os dias atuais, ocorrendo, nesse período, apenas mudanças de órgãos supervisores.

Cada espaço gerenciado pela organização possui características e regras específicas, revelando, em alguns de seus projetos urbanísticos, a intenção do Estado de transformar áreas centrais deterioradas em espaços mais atraentes para seus visitantes, combinando “valorização e preservação do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico”, “beleza cênica da natureza”, e “condição de cartão-postal *waterfront*” (TRINDADE JÚNIOR, 2018, p. 62), tal como outros espaços voltados para o turismo ecológico e também na intenção de divulgar a cidade como um lugar para a realização de eventos e negócios.

As intervenções, realizadas no núcleo central da cidade, sobretudo, no que se refere ao Complexo Turístico Estação das Docas e o Parque Zoobotânico Mangal das Garças, localizados no velho centro, respectivamente nos bairros da Campina e na Cidade Velha, que, antes, segundo Trindade Júnior (2008, p. 64), refletiam no auge da borracha espaços de circulação das elites locais, passam a caracterizar-se, na segunda metade do século XX, pela “forte presença do comércio popular e pelas demais práticas cotidianas associadas ao circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 1979)<sup>33</sup>, do qual o Ver-o-Peso é seu maior exemplo”.

Já o Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia e o Parque Estadual do Utinga estão localizados na estrutura metropolitana de transição (TRINDADE JÚNIOR; SILVA LEITE, 2019), subdividida em espaços institucionais (serviços institucionais) e residenciais (moradias de baixo e médio *status* social, no chamado cinturão institucional (TRINDADE JÚNIOR, 2016), com tendência a reapropriações pontuais diversas, em que predominam o circuito inferior, porém com significativa atuação do circuito superior “puro” e “marginal”<sup>34</sup>, de acordo com áreas de agrupamento socioeconômico diversificado.

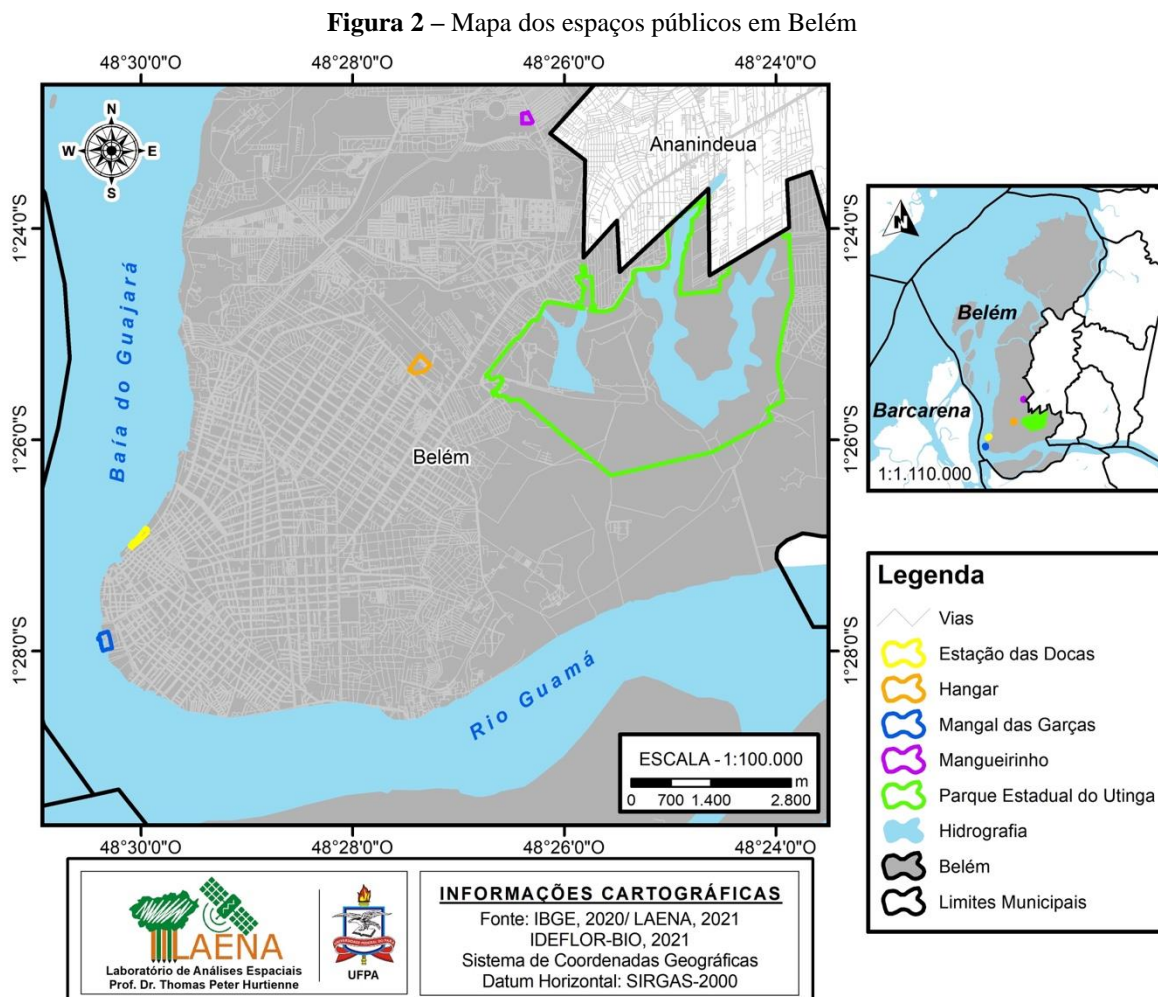
A Arena Guilherme Paraense (Mangueirinho), localizada na Avenida Augusto Montenegro, um dos atuais vetores de expansão da metrópole, no município de Belém, conhecido como Nova Belém, tem usos principais relacionados ao comércio, serviços e moradias de *status* sociais diversos, com certa tendência a expansão desses usos eram

<sup>33</sup> De acordo com Santos (1979), o circuito inferior está correlacionado às formas de reprodução social especificamente tradicionais, como as necessidades mais básicas e de sobrevivência econômica desenvolvidas pelas populações pobres, a exemplo do pequeno comércio e serviços de artesanato, alimentos, transporte e lazer.

<sup>34</sup> Conforme Santos (1994), o circuito superior está correlacionado às atividades resultantes da modernização da economia, uma vez que há a promoção de negócios de maior porte, que, em nível corporativo, mobiliza tecnologia avançada e grande volume de capital. O circuito superior marginal, conforme Santos (1994), está interposto entre ambos os circuitos, os quais, no entanto, possuem níveis menores de capital, tecnologia e organização, funcionando também de forma híbrida, já que não se desvincilham totalmente de demandas locais.



direcionados às classes média e alta (TRINDADE JÚNIOR; SILVA LEITE, 2019), conforme o mapa a seguir (Figura 2).



A estratégia, adotada na requalificação e promoção/divulgação dos espaços públicos e o uso de Parcerias Público-Privadas, na gestão destes, levam a pensar sobre a redefinição das atribuições do Estado, no sentido de deslocar seu foco de provedor para o exercício da função de regulador da iniciativa privada e mediador de políticas públicas (PARÁ, 2002b).

De acordo com os pressupostos neoliberais, propostos pela Reforma do Estado, existe, além do redirecionamento de suas ações, a adoção de uma política de estruturação de sua administração, sob alegação de deixá-la reduzida e eficiente, uma vez que a opção pela PPP seria uma tentativa de resolver o “inchaço” da máquina pública, desburocratizar processos e proporcionar equilíbrio financeiro.

#### 4.1.1 Complexo Turístico e Cultural Estação das Docas

O Complexo Turístico e Cultural Estação das Docas foi inaugurado em 13 de maio de 2000, como parte do projeto de requalificação urbana, realizado na área portuária de Belém, no núcleo central da cidade, adjetivado como centro histórico. A Estação das Docas, como é mais nomeado o espaço, estruturalmente, está localizada na área central no bairro da Campina, cujos usos principais estão destinados a comércio, serviços e moradias de baixo e médio status social (TRINDADE JÚNIOR; SILVA LEITE, 2019).

Foi uma das principais obras do governo do Estado, iniciada ainda na gestão do governador Almir Gabriel (PSDB), entre os anos de 1995 e 2002 e continuada pela administração do governador Simão Jatene (PSDB) entre os anos de 2003 e 2006. Essa é uma das obras empreendidas por meio da SECULT, sob a coordenação do secretário Paulo Chaves dentre outros projetos político-culturais do PSDB que visavam inserir a cidade de Belém no mercado nacional e internacional de forma mais competitiva no desenvolvimento do turismo, investimentos e negócios.

O espaço congrega gastronomia, cultura, moda e eventos nos 500 metros de orla fluvial, em que foram reaproveitados três galpões de ferro inglês, resultado de um trabalho de restauração do antigo porto de Belém, que atendia à exportação de borracha na Amazônia do século XX (Fotografia 1). São 32.000 m<sup>2</sup> divididos em três armazéns e um terminal de passageiros, com extensa área de passeio que permite a contemplação da baía do Guajará.

O empreendimento, idealizado numa perspectiva voltada para o turismo, lazer e cultura (PARÁ, 2021), teve sua requalificação iniciada em 1997, a partir de um estudo de viabilidade econômico-financeira e comercial apresentado pelo Governo do Estado, com orçamento inicial previsto em torno de R\$ 6 milhões, chegando a alcançar, ao final da obra, a quantia de R\$ 37 milhões (DOL, 2013). Além disso, fomentaram-se campanhas publicitárias a fim de promover o espaço, demonstrando que o Governo do Estado tinha preocupações com o sucesso econômico do complexo e poucas considerações a respeito da democracia cultural do espaço, que o fizesse detalhar políticas sociais e culturais em seu planejamento, apesar de algumas proposições identificadas no contrato de gestão em sua parceria com a Pará 2000.

A Estação das Docas oferece serviços de bar e restaurantes, com caixas eletrônicos, lojas, agências de turismo, possuindo, ainda, o Teatro Maria Sylvia Nunes e o anfiteatro no memorial das ruínas do Forte de São Pedro Nolasco (Fotografia 2).

**Fotografia 1** – Complexo Turístico Estação das Docas<sup>35</sup>



Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2018).

Nota: espaço com guindastes fabricados nos Estados Unidos no começo do século XX, e a máquina a vapor (meados de 1800), que fornecia energia para os equipamentos do porto, além da extensa orla, na qual os visitantes passeiam e podem contemplar a vista para Baía do Guajará.

**Fotografia 2** – Área externa de bares e restaurantes



Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2018).

Nota: área externa, com bares e restaurantes, próxima a um porto fluvial que hoje serve de atracadouro da empresa Valeverde Turismo para movimentação dos clientes do Complexo até os barcos de passeio.

<sup>35</sup> Grande parte das fotos tiradas dos espaços não foi de autoria desta pesquisadora, uma vez que o trabalho de campo ocorreu no período de pandemia, em que muitos desses espaços públicos estavam fechados para visitação do público. Dessa forma, fez-se necessário recorrer ao acervo de outros autores. Apenas em 2021, foi que esta pesquisadora conseguiu algumas fotos de sua autoria, entretanto, com algumas restrições de acesso a determinadas áreas.

Essa área de passeio também serve de espaço de apresentações culturais gratuitas, como projetos Pôr do Sol, Cantado na Orla, *Rock* na Orla, Estação Junina, danças regionais, peças teatrais e programações de Natal e Réveillon (PARÁ, 2021).

Como resultado da requalificação, os bulevares possuem nova função, a exemplo do armazém 1 – batizado de *Boulevard* das Artes, destinado à exposição de artes, artesanato e antiguidades, além de café, docerias regionais e uma cervejaria artesanal paraense, que combina a adição de frutas e ervas amazônicas às receitas de suas cervejas. O espaço é repleto de varandas de frente para a baía, com mesas e cadeiras, que são extensões da área interna sob administração dos bares e restaurantes.

O armazém 2 passou a ser o *Boulevard* da gastronomia, em que se concentram, no térreo, restaurantes variados, de culinária internacional, oriental, italiana, regional, além de gelateria e sorveteria com sabores tipicamente paraenses. Nos mezaninos (parte superior), há também restaurantes *fast-food*, bufê *self-service*, pizzarias e hamburgueria.

O armazém 3 é conhecido como *Boulevard* das Feiras e Exposições, no qual também está localizado o teatro mencionado anteriormente, equipado com moderno sistema de luz e som e capacidade para até 400 pessoas (PARÁ, 2021). Segundo Trindade Júnior e Amaral (2006), o antigo galpão Mosqueiro-Soure transformou-se em um terminal hidroviário para fins de lazer e turismo, recebendo um flutuante (balsa de 671 m<sup>2</sup>, com capacidade para quatro embarcações de até 70 pés) para atracação de barcos de passeios turísticos. O Complexo Turístico apresenta barreiras físicas, constituídas por meio de muros gradeados que separam a comunidade do local, no qual não é permitida a venda de produtos e serviços, que não estejam credenciados (Fotografia 3).

**Fotografia 3 – Vendedores ambulantes**



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Nota: a imagem representa claramente as barreiras físicas: grades excluindo vendedores ambulantes, que expõem seus produtos do lado de fora do espaço público. Os espaços não permitem a entrada de vendedores não credenciados.

Esse espaço público faz parte de novos projetos urbanísticos que sugerem a reinvenção da antiga cidade e de seu velho centro – vistos pelo poder público como deteriorados e em decadência – cuja proposta é o (re)nascimento de uma cidade mais promissora e atrativa, a partir de um projeto de requalificação (TRINDADE JÚNIOR, 2018).

Segundo Ximenes (2006, p. 29), o projeto tem a ver com a ideia de as margens do rio e da baía da cidade de Belém como um espaço a ser “retomado”, dado que a população esteve por muitos anos privada de usufruir, com democracia, do direito de contemplar as águas da Baía do Guajará.

Entretanto, esse discurso pode refletir, muitas vezes, o posicionamento ideológico de classes médias e altas, que têm preferência por espaços mais requintados, cuja paisagem de fundo seja o rio, como a proposta da Estação das Docas, que lembra os portos transformados em núcleos turísticos, como de algumas cidades do mundo, a exemplo de Nova York, São Francisco e Buenos Aires. Ainda assim, há muitos espaços de uso das margens fluviais usados, cotidianamente, pela população mais pobre, como no caso do Ver-o-Peso.

Ximenes (2006) reflete, que a cidade de Belém, por estar situada na região em que existem o rio Guamá e a baía do Guajará, interligando diversos municípios por meio de uma extensa e complexa rede de rios, igarapés, furos e lagos, tem sua economia concentrada às

margens fluviais, com usos variados do solo, presença de entrepostos comerciais, porto de desembarque de mercadorias e passageiros que revelam uma ocupação juridicamente irregular.

Na concepção do autor, a região das margens do rio e da baía, que circundam Belém, está ocupada, em sua maioria, por essas atividades e estâncias de venda e transporte de materiais de construção, que acabam por “obstruir o usufruto amplo e democrático da orla” (XIMENES, 2006, p. 29). Embora seja importante reafirmar que há outros usos que também “obstruem” esse usufruto democrático, como no próprio caso da Estação das Docas, que foi um espaço projetado para o turismo destinado ao lazer de consumo, voltado para classes médias e altas.

O autor revela, ainda, que essa reivindicação fez parte da publicidade institucional do Governo do Estado de devolver à cidade o direito ao rio, revelando as ações de intervenção territorial de requalificação da orla fluvial de Belém pelos agentes públicos no âmbito estadual e municipal. Já Trindade Júnior e Amaral (2006) reafirmam que as ações nesses espaços públicos centrais vão além da valorização do contato da população com o rio, mas refletem, principalmente, que

[...] o problema é que essas paisagens, na área central, tornam-se cada vez mais “programadas” e “formatadas”, valorizando o molde espacial e os desenhos urbanos homogêneos, em detrimento da espontaneidade do cotidiano e da singularidade dos objetos produzidos (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL, 2006, p. 89).

Sob esse prisma, Ximenes (2006, p. 30) corrobora fazendo um alerta sobre os discursos de “desobstrução da orla fluvial” da cidade, bem como os próprios projetos de renovação integrarem um movimento de reação e adaptação dos agentes do mercado imobiliário local à “efervescência da requalificação” e da promoção (mais recente) da “sustentabilidade local”, assim como discursos políticos, documentos oficiais e veículos de mídia que remetem a essas ações, quase sempre descritas como um “desejo coletivo”, revelando a intenção de estabelecer um projeto de cidade, de arranjo do espaço urbano, sob uma concepção particular.

Na perspectiva de Ximenes (2006, p. 37), as contradições, atreladas ao processo de “revitalização<sup>36</sup> das margens fluviais da cidade e o restabelecimento do contato com a

---

<sup>36</sup> O termo revitalizar sugere que a intervenção vem para dar vida a um determinado espaço, como se antes ele fosse desprovido desta. Dessa forma, entendemos que o termo mais apropriado seria o de requalificar, uma vez que se trata de constituir uma nova qualidade ao lugar, conforme já conceituado anteriormente no capítulo “Planejamento Público e suas Influências”.

natureza”, têm provocado uma série de impactos urbanísticos, como uma “tendência do mercado imobiliário em captar o potencial de localização das margens fluviais”.

Além disso, há uma tendência histórica, segundo o autor, ao enobrecimento dos espaços do centro histórico, no sentido de gentrificação, cuja qualidade patrimonial o coloca como um espaço “da qualidade de vida”, nos termos de sustentabilidade urbana, mas que a “instauração de um padrão progressivamente desigual de localização e de apropriação dos recursos” (XIMENES 2006, p. 37) remete à ideia de segregação, potencializada pelo estabelecimento de novas fronteiras no espaço urbano, que valorizam cultural e economicamente determinadas áreas.

Contrariamente, Trindade Júnior (2018, p. 73) afirma que o “caso belenense não se trata exatamente de uma gentrificação clássica, como propôs Smith (1988)”, ao referenciar as cidades de países centrais, em que áreas renovadas pressupõem, além de restauração das antigas estruturas, a saída de classes de inferior *status* social e que tendem a ser substituídos por estratos sociais de mais alto poder aquisitivo, apesar do caráter classista no processo referenciado pelo autor estar presente.

O caso belenense, segundo Trindade Júnior (2018), apresenta um novo significado atribuído aos lugares requalificados, negando a presença de seus antigos frequentadores ou daqueles que circulam no entorno. Afinal, para o autor, nesses espaços, em contrapartida, abre-se a possibilidade de apropriação cultural ou voltada ao lazer, em forma de consumo induzido a partir de interesses diretamente ligados a comportamentos e valores de uma classe média local e aos turistas, que visitam e frequentam com certa regularidade esses lugares, estimulados, pontualmente, por serviços ligados ao entretenimento, à vida cultural, ao turismo e lazer.

De acordo com Trindade Júnior (2018), tais visitas não se estendem às imediações, vistas como perigosas e mal frequentadas. Nessas imediações no entorno do Complexo Estação das Docas, é possível observar a Feira do Ver-o-Peso, Feira do Açaí, comércios, que, após o horário de fechamento, ficam pouco movimentados e perigosos, como demonstrado nas Fotografias 4 e 5, com moradores de rua e usuários de drogas dormindo próximos do muro gradeado que separa a Estação das Docas da Feira do Ver-o-Peso.

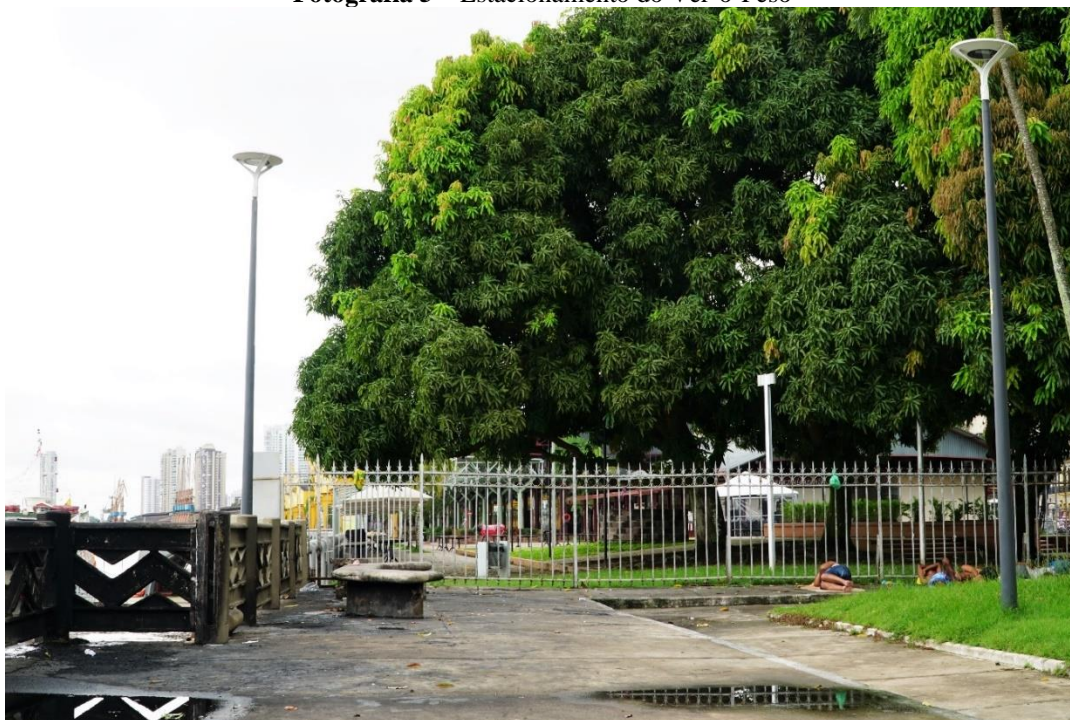
**Fotografia 4** – Entorno da Estação das Docas



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Nota: estacionamento do Ver-o-Peso separado pela grade que circunda a Estação das Docas, limitando o acesso da comunidade local. Fora dos horários de movimento, o espaço fica pouco movimentado, no qual moradores de rua e usuários de droga se alojam para dormir.

**Fotografia 5** – Estacionamento do Ver-o-Peso



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Nota: o estacionamento do Ver-o-Peso não tem o mesmo tratamento da Estação das Docas, que cobra uma taxa de R\$ 8,00 até 2 horas e, após o horário, R\$ 6,00 a fração, enquanto que do Ver-o-Peso, mais popular, custa em torno de R\$ 3,00 a R\$ 5,00. Esse estacionamento, por estar localizado em uma feira aberta, permite a entrada de moradores de rua e usuários de droga que frequentam as imediações.



Tais intervenções urbanísticas, no centro histórico, estendem-se também ao Mangal das Garças, que pretendeu reconstruir a fauna e a flora de parte dos ecossistemas amazônicos, à beira do rio Guamá (XIMENES, 2006). O tema “desobstruir”, na percepção do autor, também é revelado no espaço, em que passa a ser uma concepção praticamente consensual, numa articulação entre a requalificação do território e o resgate do contato com a natureza.

#### 4.1.2 Parque Naturalístico Mangal das Garças

O Parque Naturalístico Mangal das Garças é uma intervenção urbanística realizada pelo Governo do Pará em janeiro de 2005 na gestão de Simão Jatene (PSDB), e, mais uma vez, pelo idealizador do projeto, o arquiteto e Secretário de Cultura na época, Paulo Chaves. O Mangal das Garças, como é mais conhecido, é o resultado da “revitalização<sup>37</sup> de uma área de cerca de 40.000 m<sup>2</sup> às margens do rio Guamá, nas franjas do centro histórico de Belém” (PARÁ, 2021), localizado no velho centro, no bairro da Cidade Velha.

O espaço que pretende criar a flora e a fauna de parte dos ecossistemas amazônicos, à beira do rio Guamá, numa área que antes era alagada, com extenso aningal<sup>38</sup>, passou por uma transformação cuidadosa, visando ao aproveitamento máximo das condições paisagísticas da área (Fotografia 6).

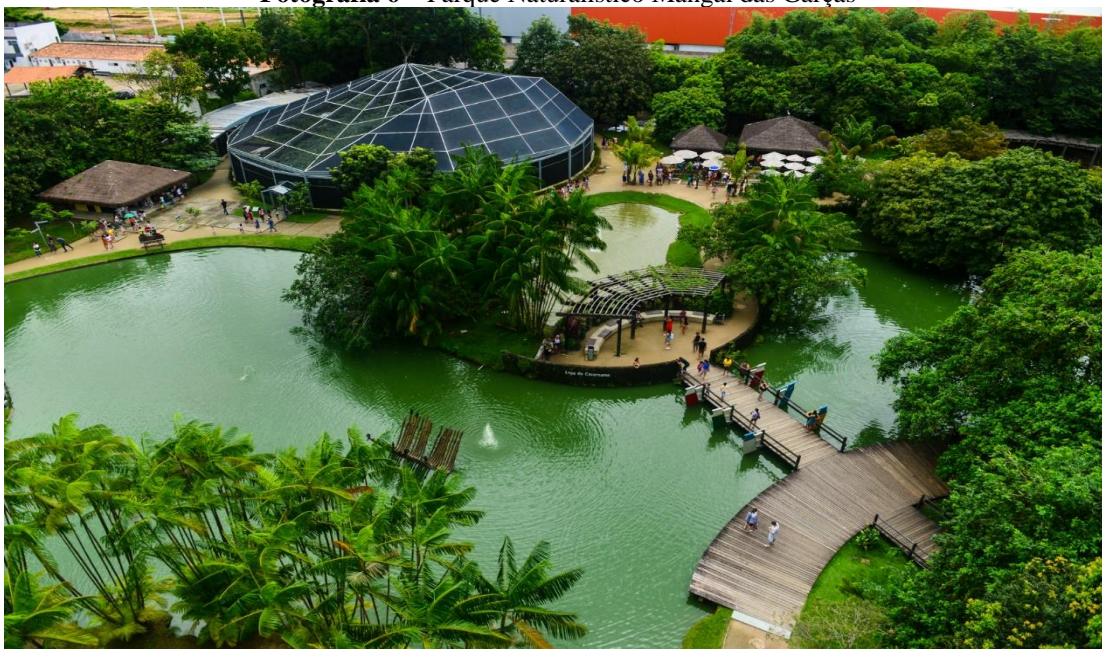
O objetivo era representar as diferentes macrorregiões florísticas do Pará, como as matas de terra firme, de várzea e os campos, com suas respectivas faunas. Possui uma série de espaços e viveiros, com lagos, aves, borboletas, orquídeas, vegetação típica, equipamentos de lazer, restaurante, vistas da cidade e do rio e demais espécimes que são expostos aos visitantes (PARÁ, 2021).

---

<sup>37</sup> Ver a opção pelo termo “requalificação” nesta tese, conforme descrito anteriormente.

<sup>38</sup> Encontrada na região urbana de Belém e em abundância no Parque Naturalístico Mangal das Garças, “a aninga (*Montrichardia linifera*) é uma macrófita aquática vastamente distribuída nas várzeas amazônicas e igualmente encontrada em diversos ecossistemas inundáveis como os igapós, margens de rios, furos e igarapés” (AMARANTE *et al.*, 2009, p. 2).

**Fotografia 6** – Parque Naturalístico Mangal das Garças



Autoria: Uchoa Silvia/Pará 2000 (2021 *on-line*).

Nota: vista do alto do parque pela torre em estrutura metálica de 47 metros de altura, chamado farol de Belém.

Vista do alto não há dúvida. Belém é uma metrópole emoldurada pela floresta. Do chão, em meio à modernidade dos prédios e aridez dos asfaltos, a certeza não é tanta. Ao menos que você esteja no Mangal das Garças, que representa um pedaço de toda a riqueza amazônica em plena cidade, um oásis para os que valorizam a natureza (PARÁ 2000, 2021).

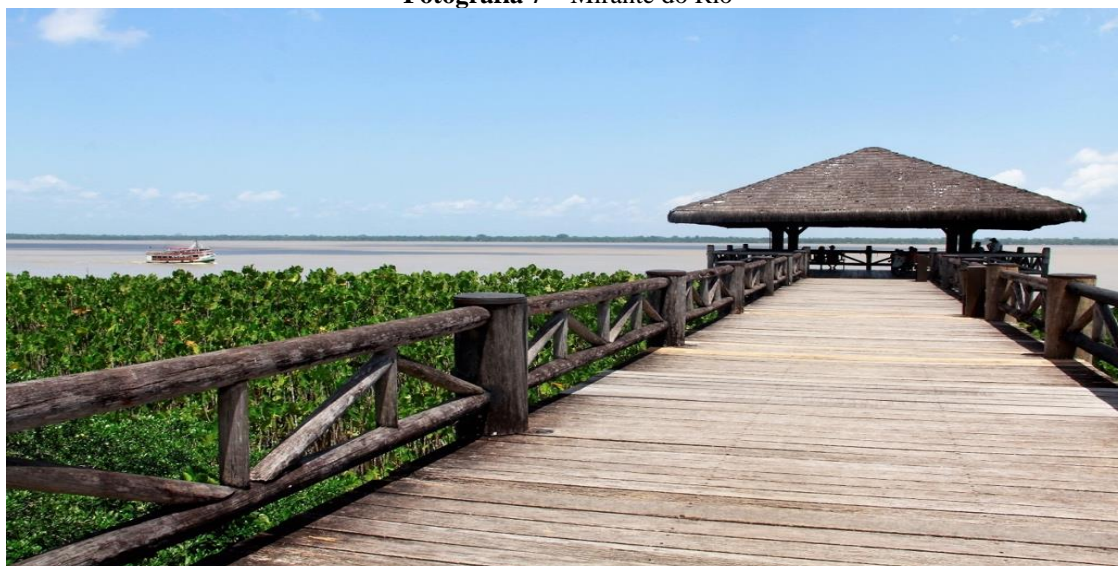
Segundo a OS Pará 2000 (2021), a entrada no Parque Zoobotânico é gratuita, exceto nos espaços de visitação monitorada que custam R\$ 7,00 cada, ou o passaporte por R\$ 20,00, como o Memorial Amazônico, a Reserva José Márcio Ayres, Farol de Belém e o Viveiro das Aningas.

O Memorial Amazônico da Navegação tem sua estrutura toda feita em ipê, seu telhado é todo revestido de palha, enquanto o piso da parte interna é de pedra-sabão, os painéis com os textos históricos são feitos de ferro, com os três aspectos da evolução dos meios de transporte de navegação na Amazônia: o aspecto militar, representado pela Marinha do Brasil; o comercial, representado por um breve histórico da Empresa de Navegação da Amazônia S/A (ENASA); e o regional, revelado na exposição de barcos muitos utilizados na região Norte.

Junto ao viveiro, existe o Farol de Belém, uma torre em estrutura metálica de 47 metros de altura e dois níveis de observação, a 15 e a 27 metros. O Viveiro das Aningas foi montado em uma estrutura metálica que permite sustentar uma leve tela, na qual o visitante pode internamente apreciar mais de 35 espécies de aves moradoras do local.

Dentre seus espaços, estão também o Mirante do Rio, a partir do pavilhão central, numa elevação que avança sobre a vegetação nativa, dando acesso a uma passarela de 100 metros sobre a várzea, permitindo contemplar a vista do rio Guamá e do Centro Histórico de Belém (Fotografia 7).

**Fotografia 7 – Mirante do Rio**



Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2018).

Nota: o mirante do rio é um dos espaços monitorados pelos fiscais do Parque Zoobotânico, que permite uma vista ampla do rio Guamá e do centro histórico de Belém. Em geral, trata-se de um espaço no qual as pessoas se reúnem, no entanto, é proibido o consumo de alimento no local.

No Lago Cavername e no da Ponta, é possível observar aves pernaltas, marrecas e quelônios que convivem nos lagos artificiais, com destaque para a escultura em madeira do artista plástico Geraldo Teixeira e para as vitórias-régias. A Fonte de Caruanas é uma cascata de pedra com nascente de um riacho, com destaque para escultura de bronze da artista plástica Sônia Ebling, próxima do Armazém do Tempo. Este é um antigo galpão de ferro pertencente à ENASA usado como oficina mecânica no reparo de embarcações, que, restaurado, hoje serve de espaço para exposições (PARÁ 2000, 2021).

O borboletário foi projetado em homenagem ao cientista paraense José Márcio Corrêa Ayres<sup>39</sup>, no qual é possível contemplar a vista interna do viveiro de borboletas e beija-flores, com tela tipo sombrite que cobre todo o borboletário, fazendo o controle natural da luz externa, além de vegetação propícia às espécies, cascatas e espelhos d'água (Fotografias 8 e 9).

---

<sup>39</sup> O cientista paraense José Márcio Corrêa Ayres (1954-2003) era biólogo e estudou os primatas da Amazônia, idealizando a criação de reservas de desenvolvimento sustentável (SILVEIRA, 2013)

Além desses espaços, o parque tem um restaurante, chamado Manjar das Garças, que fica na arquitetura do pavilhão central, favorecendo a sua integração com o ambiente. O lugar serve um bufê variado no almoço que custa R\$ 65,00 e jantar à lá carte (PARÁ 2000, 2021).

**Fotografia 8** – Área ao entorno do borboletário



Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2018).

Nota: área do entorno do borboletário, em que é possível contemplar as garças, os flamingos e os guarás. Não é possível tocar, nem alimentar os animais.

**Fotografia 9** – Borboletário



Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2018).

Nota: nesse espaço, são reproduzidas, mensalmente, mais de 5 mil borboletas adultas, cada uma identificada e registrada. Entre as espécies criadas, estão a borboleta olho de coruja (*caligo illoneus*), ponto de laranja (*anteosmenippe*), Júlia (*dryas iulia*), brancão (*ascia monusti*) e battus (*battus polydamas*).

Ximenes (2006, p. 37), ao referenciar essa intervenção urbanística, entende que o processo de educação ambiental da cidade, o reconhecimento da própria natureza do entorno e a capacidade de consumir visualmente a imagem amazônica estão vinculados à experiência de visitação informada no parque, ficando evidente, no espaço, as intenções declaradas de requalificação das margens fluviais, do centro e dos patrimônios ambientais, com “a criação do espaço da natureza idealizada”, por meio do uso de técnicas de drenagem, paisagismo e urbanismo “típica da modernidade, idealização, estilização e fruição estética (frequentemente burguesa) da natureza”.

Para o autor, o parque sugere um ambiente controlado, produzido esteticamente agradável para um mercado consumidor específico, indicando o conteúdo das relações entre as classes sociais.

Trindade Júnior (2018) explica que o espaço público apresenta o potencial da natureza amazônica, cuja proposta de parque naturalístico aproveita um espaço ocioso em plena área central assumindo, por meio do paisagismo que o compõe, a beleza cênica, recorrendo à beleza do rio, da fauna e da flora regional, como pretexto para se pensar o centro histórico através de uma espécie de retórica ambiental, em que se integra a ideia de renovação urbana. O autor reforça que o lugar reflete a frequência da classe média e da elite local para usufruir do restaurante de alta qualidade instalado no parque, reafirmando outra função desse espaço público, como a de famílias, casais, turmas de formatura, aniversariantes e modelos que escolhem o cenário para fotografar para eventos comemorativos.

O mesmo acontece com a Estação das Docas, reafirma Trindade Júnior (2018), que, ainda possuindo espaços culturais que servem de atrativos para esses mesmos estratos sociais, tem seu dinamismo atribuído, especialmente, pela frequência a bares e restaurantes de médio e alto padrão nela instalados, servindo, além disso, de espaço de contemplação e de uso cenográfico para fins semelhantes ao do Mangal das Garças.

O autor lembra que são poucos os momentos nos quais esses espaços são acessados de forma diferenciada e diversa por classes e grupos, como no caso das festas de Réveillon, quando, então, os espaços não privatizados por bares e restaurantes são mais plenamente ocupados pela população em geral, o que reafirma uma natureza classista de apropriação do espaço, pois

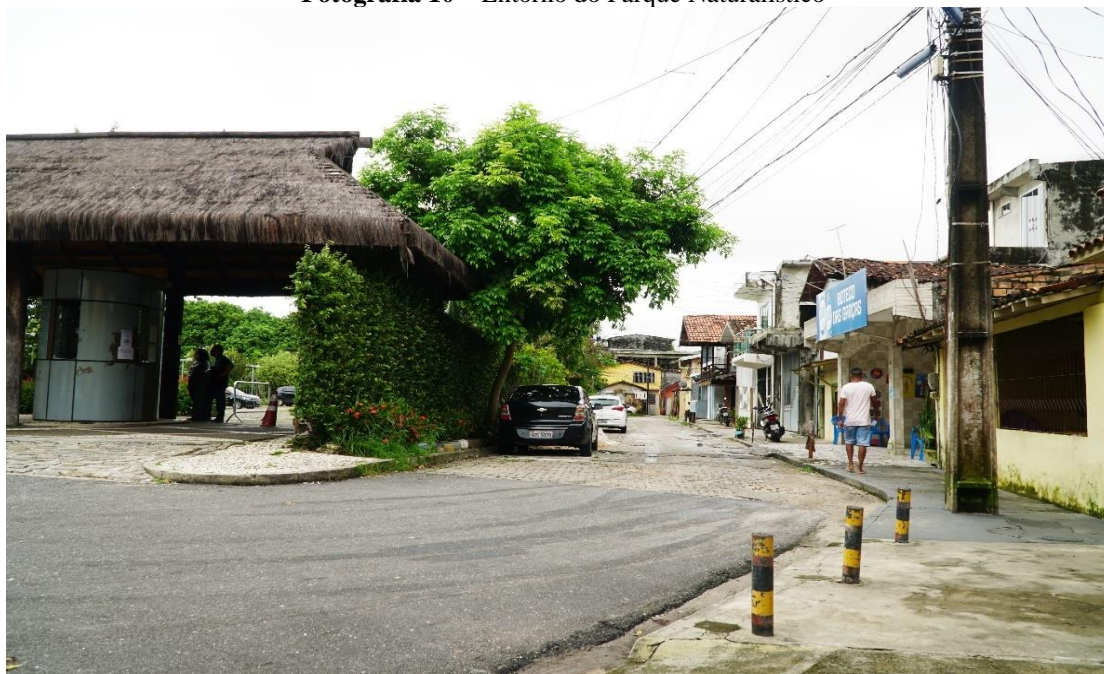
[...] ainda que estejam resguardados pelo discurso da socialização na condição de espaços públicos reinseridos na vida urbana, antes controlados por instituições ou esferas governamentais que lhe conferiam uso restrito ou mesmo privativo, a renovação da forma espacial e/ou arquitetônica faz assumir uma identidade que os reduz a espaços apenas coletivos em detrimento do adjetivo “público” a que

buscam estar associados. Isso acontece porque se sujeitam a uma forma de apropriação ainda muito limitada a determinados estratos sociais, posto que as práticas de uso que lhes são induzidas pelo poder público ou pelas Organizações Sociais (OS) que os gerenciam tendem a inibir uma forma de apropriação de caráter mais universal, onde o sentido de copresença, de coabitação, possa ser marcado pela pluralidade, civilidade, diálogo e relação contratual de agentes diversos (TRINDADE JÚNIOR, 2018, p. 76).

Trindade Júnior (2018) explica que esses espaços revelam, então, uma apropriação pontual e temporária por classes médias e altas e por visitantes que consomem cultura, entretenimento, de forma a legitimar, portanto, o forte apelo patrimonial, contemplativo e de lazer que esses espaços oferecem.

Afinal, o espaço notadamente é separado da comunidade, com barreiras físicas (muros), com guardas e fiscais que vigiam e controlam as ações nos parques, proibindo e monitorando o livre acesso da população, além de barreiras simbólicas causadas pela imponência da obra. Nesse espaço não é permitido o consumo de alimentos e bebidas fora dos estabelecimentos credenciados, tampouco a entrada de vendedores ambulantes (Fotografias 10 e 11).

**Fotografia 10** – Entorno do Parque Naturalístico



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2018).

Nota: a entrada do parque tem uma guarita com guardas para monitorar os visitantes que chegam. O parque possui muros altos que o separam da comunidade do entorno, composta por moradores residenciais e bares de palafita.

**Fotografia 11** – Entrada do Parque Naturalístico



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2018).

Nota: o estacionamento do parque fica ao lado da entrada de visitantes e tem uma guarita de monitoramento. O local não permite a entrada de vendedores ambulantes. As taxas cobradas no estacionamento são: até 2 horas – R\$ 8,00; de 2 a 3 horas – R\$ 14,00; de 3 a 4 horas – R\$ 20,00; de 4 a 5 horas – R\$ 26,00.

Trindade Júnior (2018, p. 74) reafirma a funcionalização cultural, ou a culturalização da cidade, delineada nos espaços requalificados, promovendo espaços desiguais, que associados à espetacularização e ao incremento turístico, atende, especificamente, a objetivos econômicos. Tal cenário, segundo o autor, divide a cidade em “zonas culturais” – requalificadas com equipamentos culturais – e “zonas não culturais” – em que aqueles mesmos equipamentos estão ausentes.

A concepção preservacionista e a “maquinaria patrimonial” (JEUDY, 2005), sobre as quais se apoia a volta ao passado e à *sua* referência como condição de afirmação de uma imagem do presente, é também um mecanismo de reapropriação seletiva e de transformação de áreas tidas como “marginais” em complexos culturais e de lazer. Paradoxalmente, reforça também a segmentação dessas mesmas *áreas centrais*, tornadas cenários de disputas entre um espaço que se concebe para a visitação pública ocasional e seletiva e aquele que se presta à existência cotidiana dos que ali vivem e transitam a maior parte do tempo (TRINDADE JÚNIOR, 2018, p. 74, grifo da autora).

Tanto a Estação das Docas quanto o Mangal das Garças são projetos que procuraram construir uma nova imagem e uma marca turística do Pará, cujo slogan “Pará: a obra-prima da Amazônia” pretende fortalecer o estado no mercado local, regional, nacional e internacional (PARÁ, 2012). Dessa forma, intenta cumprir os requisitos para atração de

investimentos, principalmente no setor turístico, entendidos pelo Governo do Estado do Pará como formas de dinamizar e diversificar a economia local, uma vez que esse eixo faz parte de sua meta prioritária de desenvolvimento, cuja vertente está focada na sustentabilidade econômica e social (PARÁ, 2010).

#### 4.1.3 Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia

No intuito de transformar o Pará em destino de feiras, congressos, simpósios e conferências nacionais e internacionais, o Hangar Convenções e Feiras da Amazônia é fruto de uma requalificação que custou R\$ 102 milhões. Erguido na década de 1950, no chamado “cinturão institucional”<sup>40</sup> (TRINDADE JÚNIOR, 2016; 2019; SOARES *et al.*, 2018), o espaço foi remodelado e transformado pelo arquiteto e urbanista Paulo Chaves e inaugurado em maio de 2007 (Fotografia 12). Trata-se de um espaço com uma área de 24.000 m<sup>2</sup>, distribuídos em dois pavilhões projetados a partir do hangar existente no antigo Parque da Aeronáutica, conforme declara a OS Pará 2000:

Hangar Convenções e Feiras da Amazônia é um espaço flexível e multifuncional, tornando um dos mais completos e versáteis centros de convenções do País. Dispõe de um sistema próprio de geração de energia para acionar os circuitos de emergência, escadas rolantes, *hall* que liga os dois pavilhões principais, e também acessos para pessoas com necessidades especiais (PARÁ 2000, 2021).

---

<sup>40</sup> Conforme Soares *et al.* (2018, p. 131), a partir do “processo de produção do espaço urbano de Belém/PA, alguns espaços (localizados próximo ao limite do marco da Primeira Léngua Patrimonial da cidade, que se refere à porção de uma léngua de terras doadas pela Coroa Portuguesa como patrimônio fundiário da cidade, contando do marco de fundação da mesma) foram destinados ao uso de instituições militares (Marinha, Exército e Aeronáutica)”. Essas instituições, segundo os autores, tiveram suas áreas adquiridas por meio de doações e/ou desapropriações, realizadas por ações governamentais nos âmbitos federais e estaduais, formando uma área que passou a ser denominada de Cinturão Institucional da cidade de Belém. Soares *et al.* (2018, p. 131) continuam descrevendo que, nesse Cinturão, somado às áreas militares, estão “as áreas da Universidade Federal do Pará, da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará (atual Universidade Federal Rural da Amazônia, UFRA), o Parque Ambiental de Belém” (atual Parque Estadual do Utinga-PEUt) entre outras instituições que serão mais bem descritas no item “Parque Estadual do Utinga”.



**Fotografia 12** – Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia<sup>41</sup>



Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2017).

Nota: entrada central do complexo, destinado a congressos, feiras e a grandes eventos sociais, tem um pavilhão de feiras, localizado no hangar 1 com uma área climatizada de mais de 8.500 m<sup>2</sup> totalmente climatizada.

Esse espaço permite hospedar grandes feiras, que estejam agregadas a um congresso, ou mesmo, feira de artigos e de negócios sob o piso de todo pavilhão, com caneletas específicas, construídas para receberem a rede hidráulica, de esgoto, de ar comprimido, de telefonia, internet e elétrica. Além disso, a área dispõe de internet sem fio, dois grupos de banheiros: masculino, feminino e para deficientes, telefones públicos e quatro salas de apoio, além da sala da enfermaria.

O pavilhão pode receber até 5 mil pessoas sentadas, com estacionamento e acesso por duas entradas. O estacionamento custa em torno de R\$ 20 por tempo ilimitado. O lugar oferece, ainda, auditórios com área climatizada total de cerca de 1.500 m<sup>2</sup>, podendo ser adaptado para eventos diversos.

Além de ser o maior da capital paraense, o seu auditório pode ser modulado para receber vários eventos simultaneamente, sem que um interfira no outro, devido ao sistema de isolamento acústico, o qual pode ser dividido em 8 auditórios menores, com até 200 lugares. Esse auditório conta com cadeiras com pranchetas e sala de tradução simultânea no andar equipado com internet sem fio, banheiros, auditórios menores, salas de apoio ao cliente, *hall foyer* e sala VIP, com acesso por escadas rolantes e elevadores (PARÁ, 2021).

<sup>41</sup> As fotografias foram de datas anteriores, dado que não foi possível adentrar o espaço por estar funcionando o hospital de campanha no momento de pandemia. Algumas fotos atuais são de autoria desta pesquisadora e apenas no ambiente externo ao complexo. As fotografias internas do funcionamento do hospital foram retiradas a partir de fontes do Governo do Estado.

O *hall foyer* é uma área de circulação, com aproximadamente 750 m<sup>2</sup>, localizada ao redor do auditório no hangar 2, idealizado para a realização de pequenas feiras com até 12 estandes de 4m x 4m, ou, ainda, para montagem de estande de credenciamento para eventos. A sala VIP fica próxima do auditório principal e do auditório Marajó. São duas salas VIPs independentes, climatizadas, equipadas com um banheiro unissex, poltrona, sofá, frigobar, espelho, que servem de camarim, sala de apoio e para receber autoridades.

O Hangar possui 6 salas multiuso, com capacidade para 60 pessoas, 2 salas para 80 pessoas e 4 salas para 100 pessoas idealizadas para reuniões, palestras e *workshops*. O local conta também com o auditório Marajó, localizado no hangar 2, com capacidade máxima de 350 pessoas, permitindo a formação de dois módulos, um de 150 lugares e o outro de 200 lugares. Entre outros dos seus espaços, estão a sala Pará, localizada no hangar 2, que comporta até 200 pessoas sentadas em ambiente climatizado, a sala Belém, localizada entre a sala Pará e o auditório Marajó, próxima do auditório principal, e que pode ser utilizada como *mídia desk* – central de armazenamento de dados – com capacidade de até 100 pessoas.

Além disso, o complexo possui salão de festas (salão B) com cerca de 1.200 m<sup>2</sup>, com vista paisagística do jardim do Hangar, situado próximo da praça de alimentação e dos caixas eletrônicos. O espaço comporta 800 pessoas e pode ser usado para eventos empresariais e sociais, casamentos, formaturas, *coffee breaks* e lançamentos de novidades, dentre outros.

Na área externa ao salão B, fica o deque de madeira sob o lago, que pode ser transformado em *lounge*, no qual é possível contemplar os cisnes negros que vivem no lago do Hangar. Há também, no complexo, uma praça de alimentação, com área de 600 m<sup>2</sup> e 330 lugares, utilizados atualmente por dois locatários: a rede de *fast-food* Bob's e o Spazzio Café. O espaço possui um grande aquário repleto de peixes regionais.

No hangar 1, está localizada a sala de apoio ao cliente, ao lado das salas multiusos, com antessala, mobiliada com mesas e cadeiras, e acesso a outra sala com mesa de reunião capaz de atender até 25 pessoas.

O complexo, notadamente, foi voltado para negócios e possui uma lista de fornecedores previamente cadastrados, mas aberto a receber novos fornecedores, desde que atendam aos critérios estabelecidos pela administração do espaço. Dessa forma, o Hangar pode ser entendido como um espaço seletivo e excludente, exclusivo para fins mercadológicos, o qual pouco permite o acesso de classes de menor poder aquisitivo aos benefícios que o empreendimento oferece, apesar de alguns eventos serem apresentados pelo Estado como gratuitos ou abertos ao público, como a feira Pan-Amazônica do livro, eventos como Belém + 30, mas que também se destinam ao consumo.

Por exemplo, umas das edições da Feira Pan-Amazônica do livro (evento realizado pelo Secretário de Cultura na época, o Paulo Chaves) teve sempre grande valor investido pelo Governo e parcerias com grandes editoras, uma vez que recebem em torno de 400 mil visitantes e a expressiva movimentação de mais de R\$ 15 milhões (DOL, 2013).

Segundo o jornal, um fator que garante o êxito do evento e movimenta as vendas é um crédito especial (Cred-Leitura) dado aos professores de ensino médio e superior do Pará. Embora o evento pouco fomente o negócio local com livreiros e pequenas editoras regionais, estes assim como autores, que lançam livro na feira não têm isenção para estacionamento ou qualquer outro serviço ofertado pelo espaço,

[...] por outro lado, os dados encobrem bastidores bem mais complexos. Livreiros e editoras daqui não têm tratamento diferenciado. Concorrem, em iguais condições, com as grandes editoras e livrarias. Os pequenos tentam se equilibrar e se adequar ao sistema. Do valor da venda bruta de livros, devem ser deduzidas todas as despesas. Aluguel do metro quadrado, alimentação, transporte, manutenção do estande ao longo da feira. Porcentagem da venda de livros (30 a 50%), linha de internet, telefone, estacionamento, entre outros fatores (DOL, 04/08/2013).

Ainda que o complexo tenha objetivos econômicos, mais recentemente em virtude da pandemia do novo Coronavírus, o espaço foi transformado em hospital de campanha de Belém em 10 de abril de 2020 (Fotografias 13 e 14), pelo então governador do Estado, Helder Barbalho (MDB).

Inicialmente, segundo a Agência Pará (2020), a unidade contou com 420 leitos de baixa e média complexidade para pacientes de Covid-19 e, na sua operacionalização, foram ofertadas 437 vagas de emprego para diferentes funções. Nesse processo, foi anunciada pelo governo a abertura das inscrições para os profissionais, que puderam ser feitas via internet no *site* da OS Santa Casa de Pacaembu, contratada para gestão do hospital, além de contar com médicos cubanos, que permaneceram no Pará, aguardando para fazer a prova do Revalida, de forma a garantir a autorização do Governo Federal para a volta ao trabalho em território brasileiro, que antes era realizado por meio do Programa Mais Médicos no período de 2013 a 2018.

**Fotografia 13** – Hospital de campanha



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Nota: estrutura do Hangar – Centro de Convenções aproveitada pelo Governo para ampliar a rede de atendimento aos pacientes de Covid-19.

**Fotografia 14** – Estacionamento do hospital de campanha



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Nota: o último paciente, internado no hospital de campanha, foi transferido no dia 14 de outubro de 2021 para o Hospital Santa Terezinha, onde funciona o Centro Especializado em Atendimento à Covid-19. O Hospital de campanha foi encerrado com cerimônia ecumênica no dia 16 de outubro de 2021.

A iniciativa de abertura do hospital de campanha fez parte do conjunto de ações determinadas pelo Governo do Estado para combater a pandemia de Covid-19. No dia 24 de março, foi assinado o contrato com a empresa responsável para implantação dos hospitais a serem instalados também nos municípios de Marabá, Santarém, Breves e, posteriormente, em outras localidades paraenses.

A estrutura foi preparada também para pacientes que, eventualmente, apresentassem quadros mais graves, com insuficiência respiratória (Fotografias 15 e 16). Os hospitais de campanha não funcionavam de “porta aberta” com atendimento de demanda espontânea, visto que serviam de apoio para as unidades de referência previamente definidas pelo Governo do Estado. As unidades dispunham de uma ala especial com respiradores para os casos que necessitassem de estabilização até a transferência com segurança para uma UTI (AGÊNCIA PARÁ, 2020).

**Fotografia 15** – Leitos do hospital de campanha



Autoria: Bruno Cecim (Agência Pará, abril de 2020).

Nota: Hospital de Campanha dispõe de 420 leitos de baixa e média complexidade para receber pacientes estáveis.

**Fotografia 16** – 24 Leitos de estabilização



Autoria: Bruno Cecim (Agência Pará, abril de 2020).

Nota: Hospital de Campanha dispõe de 420 leitos de baixa e média complexidade para receber pacientes estáveis.

Dois dias após a inauguração, a Secretaria de Estado de Saúde Pública do Estado do Pará (SESPA) tomou a decisão de mudar a estratégia de utilização do hospital de campanha de Belém, no Hangar Centro de Convenções, passando a atender, a partir do dia 12 de abril de 2020, casos urgentes de pacientes com falta de ar e outros sintomas de doença respiratória que deram entrada nas Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e prontos-socorros da capital paraense. O objetivo do governador do Estado era desafogar as UPA e prontos-socorros para que pudessem seguir funcionando como porta de entrada.

Assim, a partir daquele momento, os pacientes com síndrome respiratória em estado moderado, que estivessem internados nesses serviços de urgência, foram transferidos para o Hangar e outro hospital de apoio (AGÊNCIA PARÁ, 2020). Os pacientes internados puderam receber contato digital com seus familiares por tablets.

Durante esse processo, o Governo do Estado do Pará se envolveu no escândalo da compra de 400 respiradores e bombas de infusão de China – intermediada pela empresa SKN do Brasil –, comprados em março de 2020, com recursos do tesouro estadual, que seriam divididos entre os hospitais paraenses, inclusive, o de campanha em Belém, que funcionava no Hangar. No total, foram comprados 400 respiradores, que, somados, custaram R\$ 50,4 milhões, além de 400 monitores multiparamétricos, 400 oxímetros de pulso e 1600 bombas de infusão, totalizando R\$ 100 milhões em investimentos.

Entretanto, os primeiros 152 respiradores recebidos apresentaram falhas durante o processo de instalação e não puderam ser usados. Cada respirador custou R\$ 126 mil que poderiam se converter em prejuízo, embora o Governo do Estado tenha afirmado que os recursos não seriam perdidos, uma vez que, se não corrigidos os defeitos ou substituídos os equipamentos, seriam devolvidos aos fabricantes e retornado o valor sem danos ao erário público.

Posteriormente, o Governador do Estado, Helder Barbalho (MDB), e o ex-secretário de Saúde, Alberto Beltrame, foram investigados por suspeita de fraude na compra desses respiradores e outras seis pessoas também foram indiciadas, entre elas, estão o ex-secretário adjunto de gestão administrativa da saúde, Peter Cassol, além de outros servidores e empresários envolvidos na compra. Mais recentemente, na decisão, os desembargadores do Tribunal de Justiça do Pará (TJPA) entenderam que não houve irregularidades na devolução dos valores pagos pelo Estado referente à aquisição de respiradores, cujo contrato não foi cumprido pela empresa, apesar de o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) ainda poder recorrer da decisão (G1 PA, 2021).

Mesmo com um período de diminuição de internações, o hospital de campanha, no Hangar, operou com a policlínica itinerante montada ao lado, retomando atendimentos para pacientes com sintomas leves e moderados. O hospital funcionou durante o ano de 2021, devido à alta nos casos ocasionados pela segunda onda da pandemia.

Segundo a Agência Pará (2020), em agosto de 2020, o Hangar Convenções e Feiras da Amazônia chegou a reprogramar sua agenda de eventos por meio de campanhas de remarcação, em que cerca de 95% das pautas planejadas para o ano de 2020 foram reagendadas para novas datas em 2021 e 2022, uma vez que possuía uma agenda de eventos que não pôde ser executada, em virtude das restrições em todos os setores sociais, diante da pandemia do novo Coronavírus.

Em julho de 2020, chegou a ser realizada pela OS Pará 2000, em parceria com a cantora gospel Patrícia Queiroz, uma apresentação pelos meios digitais com a banda completa. A apresentação ocorreu dentro de um espaço reservado do centro de convenções, que, nos últimos meses, mesmo abrigando o hospital de campanha em combate à Covid-19, foi realizada com adoção de protocolos de segurança. O objetivo foi levar, com a música, palavras de fé para o público.

Apesar de alguns eventos terem novas datas para serem realizados no espaço, segundo a gerente comercial do Hangar, Luciana Argolo, do setor de negócios da OS Pará 2000, que administra o Centro de Convenções, propôs-se o adiamento para os períodos de março a agosto de 2021, entretanto, até o momento em que esta tese foi regida, não ocorreram. Isso porque, com a pandemia ainda não superada, não há confirmação, de fato, da realização desses eventos. É difícil imaginar a ocorrência de festas, shows, congressos e outros eventos comemorativos num espaço que testemunhou os horrores de uma crise sanitária, refletidos na perda de vidas.

O espaço guardará uma memória coletiva de um momento trágico para o País e para o mundo, vivenciado pelo agravamento da pandemia, que refletiu claramente o descaso do projeto político do então presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro (PL)<sup>42</sup>.

Desde então, o setor operacional do Hangar trabalha diariamente para garantir a segurança dos frequentadores, durante a pandemia, em que a OS Pará 2000 realiza diariamente desinfecção do ambiente com um sistema certificado pela NASA (AGÊNCIA PARÁ, 2020).

---

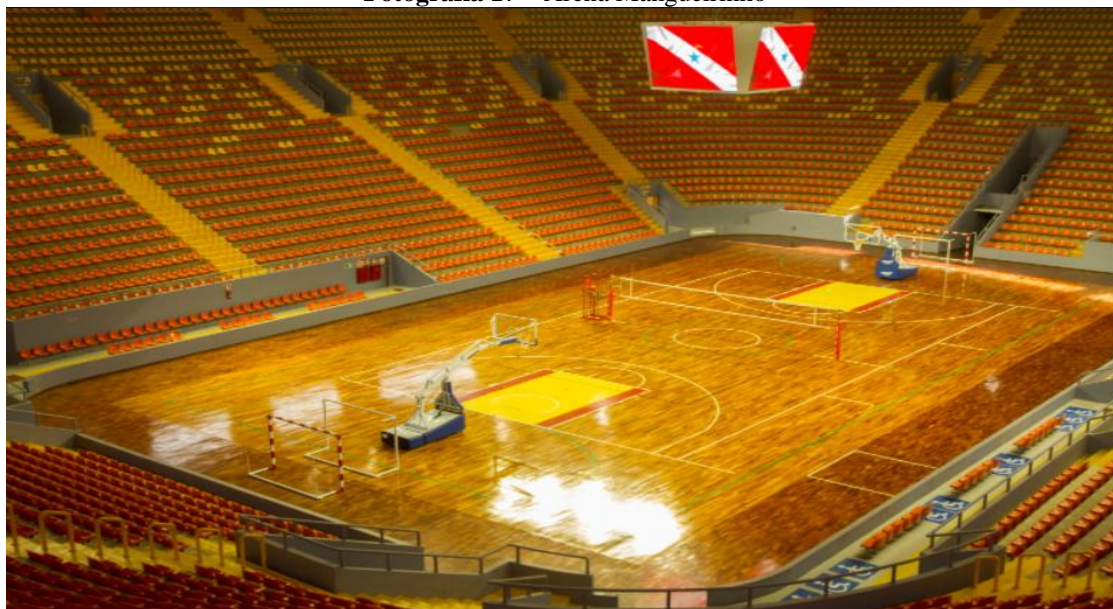
<sup>42</sup> Partido Liberal

#### 4.1.4 Arena Guilherme Paraense “Mangueirinho”

A Arena Guilherme Paraense, conhecida popularmente como Mangueirinho, foi inaugurada em 21 de outubro de 2016 pelo Governo do Estado, quando tinha à frente a Secretaria de Estado de Esportes e Lazer (SEEL) em uma área de aproximadamente 23.000 m<sup>2</sup>, dentro do complexo esportivo do Estádio Olímpico do Pará, o Mangueirão, localizado na Rodovia Augusto Montenegro, área de expansão da metrópole de Belém, conhecida como Nova Belém (Fotografia 17).

Em abril de 2017, a Pará 2000 assumiu sua administração. O complexo conta com uma estrutura completa, com quadra multiuso de 1.500 m<sup>2</sup> em madeira de lei e tecnologia de amortecimento, salas de apoio e multiuso, 8 cabines de imprensa, 1 sala de imprensa, camarins (climatizados, com iluminação diferenciada, espelhos, chuveiros elétricos e sonorização), vestiários, área de circulação com 8 bares/lanchonetes e banheiros, telão de LED de quatro faces com placar eletrônico, arquibancada com mais de 11.000 assentos antichamas, acessibilidade para Pessoa com Deficiência (PcD) (PARÁ 2000, 2021).

**Fotografia 17** – Arena Mangueirinho



Fonte: Pará 2000 (março, 2021).

Nota: o piso olímpico é constituído de amortecedores de borracha, que ajudam a reduzir impactos e o risco de lesão dos atletas.

A arena dispõe de equipamentos tecnológicos audiovisuais, placar eletrônico multimídia do mesmo modelo das partidas da liga de basquete profissional da América do Norte *National Basketball Association* (NBA) e um telão em forma de cubo, que possibilita



ao público assistir de qualquer lugar da arena. Além disso, o complexo conta com urbanização no entorno e projeto paisagístico composto por palmeiras regionais como a pupunheira e o açazeiro. Possui uma pista lateral de acesso interligada ao estacionamento do complexo Mangueirão, de modo a facilitar o trânsito em dias de evento. O espaço também conta com 7 vestiários (2 masculinos, 2 femininos, 2 para pessoas com deficiência e 1 para árbitros). Os vestiários são climatizados, têm armários, assentos, chuveiros elétricos, sonorização e internet cabeada de 56,33 m<sup>2</sup>.

O complexo também dispõe de 24 banheiros (sendo 8 para pessoas com deficiência), 2 elevadores, salas de serviço médico e segurança, além de estacionamentos (Fotografia 18), 11 guaritas de segurança e 4 portões de acesso ao público, sendo 2 em frente à arena com acesso pela avenida Augusto Montenegro e mais 2 localizados nas laterais. O espaço conta com sistemas de monitoramento com câmeras que servem de apoio à segurança com circuito fechado de televisão, além de fibra óptica (o sistema de telecomunicação do ginásio a utiliza para o tráfego de dados) e *backstage* (bastidores), com espaço amplo, espelhado e acesso à vista da quadra.

A agenda do Mangueirinho está disponível para eventos dos mais variados setores, como esportivos, corporativos, religiosos, shows e espetáculos customizados, ou seja, totalmente voltado para fins mercadológicos. Mais recentemente, por conta da crise sanitária da Covid-19, o local serviu de abrigo para 600 pessoas em situação de rua, durante o período de cinco meses em uma ação do Governo do Estado para conter a disseminação do novo coronavírus. O espaço chegou a retomar suas atividades recebendo como primeiro evento a cerimônia do Curso de Formação de Oficiais (CFO) da polícia militar em 16 de outubro de 2020, com a presença do governador do Estado, Helder Barbalho. No evento, 145 cadetes passaram à condição de aspirantes por ato do governador.

**Fotografia 18** – Arena Guilherme Paraense



Autoria: Leandro Santana (2021).

Nota: local reservado para ambulâncias estacionarem durante eventos. A Arena serviu de abrigo para 600 pessoas em situação de rua durante o período de cinco meses na pandemia do novo Coronavírus.

Não há informações até o momento de novos eventos, uma vez que a pandemia da Covid-19 passa por uma 4ª onda no Brasil, sem indícios de superação no momento. A arena funcionou, recentemente, atendendo com recepção no local e no modelo *drive-thru* para vacinação contra Covid-19, de acordo com o calendário que abrange o grupo de risco, depois esteve com uma policlínica itinerante, cujo funcionamento era de segunda a sábado das 8h às 17h<sup>43</sup>.

#### 4.1.5 Parque Estadual do Utinga (PEUT)

O Parque Estadual do Utinga é uma Unidade de Conservação<sup>44</sup> (UC) de uso sustentável estadual, situado na região Norte do Brasil, na capital do estado do Pará – integrante de uma extensa região metropolitana –, que abrange áreas dos municípios de Belém e Ananindeua, com cerca de 700 hectares até o ano de 1993. Localizado estruturalmente no bairro do Curió Utinga, rodeado de favelas (moradias de baixo e médio status social) e adjetivado de cinturão institucional, conforme descrito anteriormente.

<sup>43</sup> A arena iniciou a retomada das atividades desde dezembro de 2021 com eventos esportivos e a 24ª Feira Pan-Amazônica do Livro e das Multivozes.

<sup>44</sup> Unidades de Conservação de Proteção Integral, segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) (BRASIL, 2000), é um espaço territorial, e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivo de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, são divididos em dois grandes grupos: Proteção Integral e Uso Sustentável (BRASIL, 2000).

Criado em 1993, pelo Decreto Estadual nº 1551, de 3 de maio de 1993 (PARÁ, 1993), com a denominação de Área de Proteção Ambiental dos Mananciais de Abastecimento de Água de Belém (APA Belém), passando a se chamar, em 2008, por meio do Decreto Estadual nº 1329, de 2 de outubro de 2008 (PARÁ, 2008), de Área de Proteção Ambiental da Região Metropolitana de Belém (APA Metropolitana de Belém) (BAHIA, 2012).

Segundo Bahia (2012), o Parque foi criado pelo Governo do Estado com a denominação de Parque Ambiental de Belém (PAB) pelo Decreto Estadual nº 1.552, de 3 de maio de 1993 (PARÁ, 1993), mudando sua nomenclatura no ano de 2008, pelo Decreto Estadual nº 1.330, de 2 de outubro de 2008 (PARÁ, 2008) para Parque Estadual do Utinga (PEUT).

Bahia (2012, p. 172) explica, ainda, que essa mudança se dá pela necessidade de “adequação à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), pela Lei Federal nº 2.892/92 (BRASIL, 1992)”, caracterizando o parque como uma Unidade de Conservação de Proteção Integral na categoria de manejo denominada de parque.

Atualmente, o Parque possui em torno de 1.393,088 hectares, tendo sido criado com objetivo de preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, incentivar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, incluindo o turismo ecológico, segundo Decreto Estadual nº 1.552/1993 (PARÁ, 1993).

Segundo Bahia (2012), nos limites da APA, está o chamado cinturão institucional, composto pela Universidade Federal do Pará (UFPA), a Universidade Rural da Amazônia (UFRA), o Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o sítio histórico do Engenho Murucutu, a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), a 2ª Companhia de Suprimento do Exército Brasileiro e as áreas urbanas de Belém e Ananindeua.

A autora explica que o Parque abriga algumas dessas instituições públicas como a SEMA, o Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental (CPATU/EMBRAPA); a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), escritórios da Companhia de Energia Elétrica do Norte do Brasil (ELETRONORTE) o Batalhão da Polícia Ambiental (BPA), além de possibilitar o acesso ao portão de entrada da 2ª Companhia de Suprimentos do Exército Brasileiro, que fica no limite do Parque.

Inicialmente, a administração do PEUT era realizada pela SEMA<sup>45</sup>, juntamente com o BPA, que realizava a segurança e a fiscalização de Unidades de Conservação do Estado, dentre elas, o Parque (BAHIA, 2012). De acordo com a autora, ambas instituições dividiam a responsabilidade de orientação e acompanhamento de algumas atividades de educação ambiental e práticas de esportes de aventura, que deveriam ser pré-agendadas e autorizadas por meio de documentos oficiais.

Posteriormente, com a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal de Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-Bio<sup>46</sup>), por meio da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007 (PARÁ, 2007), a entidade de direito público, constituída sob a forma de autarquia, com autonomia técnica, administrativa e financeira, tem por finalidade exercer a gestão das florestas públicas para produção sustentável e da biodiversidade e ainda a gestão da política estadual para produção e desenvolvimento da cadeia florestal, a execução das políticas de preservação, conservação e uso sustentável da biodiversidade, da fauna e da flora terrestres e aquáticas no Estado do Pará (Redação dada pela Lei Estadual nº 8.096, de 1º de janeiro de 2015) (PARÁ, 2015).

O IDEFLOR-Bio, vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS)<sup>47</sup> passa, portanto, a gerenciar o PEUT de forma compartilhada com a Pará 2000, Parceria Público-Privada da SETUR.

Assim, o IDEFLOR-Bio, que tem parceria firmada com a SETUR, gere todas as UC Estaduais do Pará, sendo o Utinga uma das 25 UC existentes em todo o estado do Pará geridos pelo Instituto. Em vista disso, questões relacionadas à conservação da natureza e a ações, voltadas para o meio ambiente, como a educação ambiental, monitoramento da biodiversidade, valorização das comunidades do entorno e proteção ambiental, continuam a cargo do IDEFLOR-Bio.

---

<sup>45</sup> De acordo com a Lei nº 8.096, de 1º janeiro de 2015 (PARÁ, 2015), capítulo II, art. 2º, II, ficam alteradas as denominações dos seguintes órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual: g) Secretaria de Estado de Meio Ambiente, criada pela Lei nº 5.457, de 11 de maio de 1988, para Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS (PARÁ, 2015).

<sup>46</sup> Inicialmente, a Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007 (PARÁ, 2007) dispôs sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (IDEFLOR) e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLO), e outras providências. Posteriormente, de acordo com a Lei nº 8.096, de 1º janeiro de 2015 (PARÁ, 2015), capítulo II, art. 2º, II, foi alterada a denominação dos seguintes órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual: i) Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará criado pela Lei nº 6.963, de 16 de abril de 2007 (PARÁ, 2007) para IDEFLOR-Bio (PARÁ, 2015).

<sup>47</sup> De acordo com a Lei nº 8.096, de 1º janeiro de 2015 (PARÁ, 2015), capítulo II, art. 5º, “fica estabelecida a vinculação dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, sem prejuízo da subordinação de que trata o *caput* do art. 193 da Constituição Estadual: VII - à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade: Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio” (PARÁ, 2015).

Enquanto a Pará 2000 assume a gestão administrativa das infraestruturas turísticas do Parque, ou seja, é responsável por gerir seus equipamentos turísticos, além de fornecer pessoal qualificado para a prestação dos diversos serviços que o Utinga oferece ao seu público, assim como a manutenção da infraestrutura do espaço.

A entrega à população paraense do novo Parque Estadual do Utinga, com uma infraestrutura de ponta, é algo que deve ser comemorado. Agora, com a entrada da OS, nós comemoramos também o fato de que toda essa infraestrutura terá uma manutenção contínua, mais flexível e menos burocratizada, o que permite uma melhor qualidade na experiência dos visitantes aqui no Parque (Júlio Meyer, gerente do Utinga e servidor do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (IDEFLOR-Bio) (IDEFLOR-Bio, 2018).

Conforme o IDEFLOR-Bio (2018), a Chamada Pública que selecionou a Pará 2000, para a gestão do Parque, exigia das participantes, entre outros documentos, um plano de trabalho com especificações sobre todas as ações que seriam realizadas pela OS na área do Utinga. Além da implementação de centro de recepção aos visitantes, com auditório de 38 lugares e manutenção de serviços como cafeterias, loja de lembrança, estacionamento, serviços ecoturísticos, a organização social, foi responsável também pela implementação do Projeto de Sinalização do Parque Estadual do Utinga, elaborado pela SETUR, em parceria com o IDEFLOR-Bio.

Nesse sentido, segundo o IDEFLOR-Bio (2021), além de seu objetivo de preservar a biodiversidade da Amazônia, a Unidade de Conservação em questão também visa desenvolver atividades científicas, culturais, de educação ambiental e de turismo e lazer.

A visitação pública do Parque está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da Unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento. No caso da pesquisa científica, depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da Unidade e está sujeita às condições e restrições por esta estabelecida, bem como àquelas previstas em regulamento. As Unidades dessa categoria, quando criadas pelo estado ou município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal (IDEFLOR-BIO, 2021).

O Utinga é uma das poucas áreas da Região Metropolitana de Belém em que as condições ambientais e paisagísticas estão consideravelmente preservadas. O IDEFLOR-Bio (2021) ressalta que a área é, ainda, concebida como um “celeiro das águas”, pois os dois lagos que o Parque abriga – o Bolonha e o Água Preta – são responsáveis pelo abastecimento de cerca 70% da população da região mencionada. O espaço proporciona aos visitantes

possibilidade de encontrar mais de 400 espécies de animais, 151 espécies de plantas e 2 grandes lagos que abastecem 70% da população da Região Metropolitana de Belém.

É possível, ainda, realizar várias atividades esportivas, algumas delas administradas pela empresa privada Amazônia Aventura Cia. de Desenvolvimento Humano (Fotografia 19) em uma de suas nove trilhas, como caminhada, corrida, passeio de bicicleta, andar de patins ou skates, canoagem, *stand-up paddle*, em que um praticante em pé, em cima de uma plataforma instável, com remo em posição vertical, tenta se locomover no lago; rapel, atividade vertical praticada com auxílio de cordas e equipamentos de proteção para descidas em paredões ou outras edificações; *tree climbing*, escalada em árvores até seu topo, com auxílio de cordas e equipamentos de proteção (Fotografia 20) e boia *cross/aquaride*, descida em boias individuais pelo rio, lagos ou corredeiras (Fotografia 21). Todas essas atividades são pagas, com exceção da caminhada<sup>48</sup>.

**Fotografia 19** – Instrutores da empresa Amazônia Aventura Cia de Desenvolvimento Humano



Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2018).

Nota: no período de pandemia, as atividades radicais estavam suspensas, sendo retomadas em outubro de 2021.

---

<sup>48</sup> Pacotes de valores variam entre R\$ 20,00 e R\$ 150,00.

**Fotografia 20 – Tree climbing**



Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2018).

Nota: escalada em árvores até seu topo, com auxílio de cordas e equipamentos de proteção. A atividade foi retomada em outubro de 2021.

**Fotografia 21 – Boia cross/aquaride**

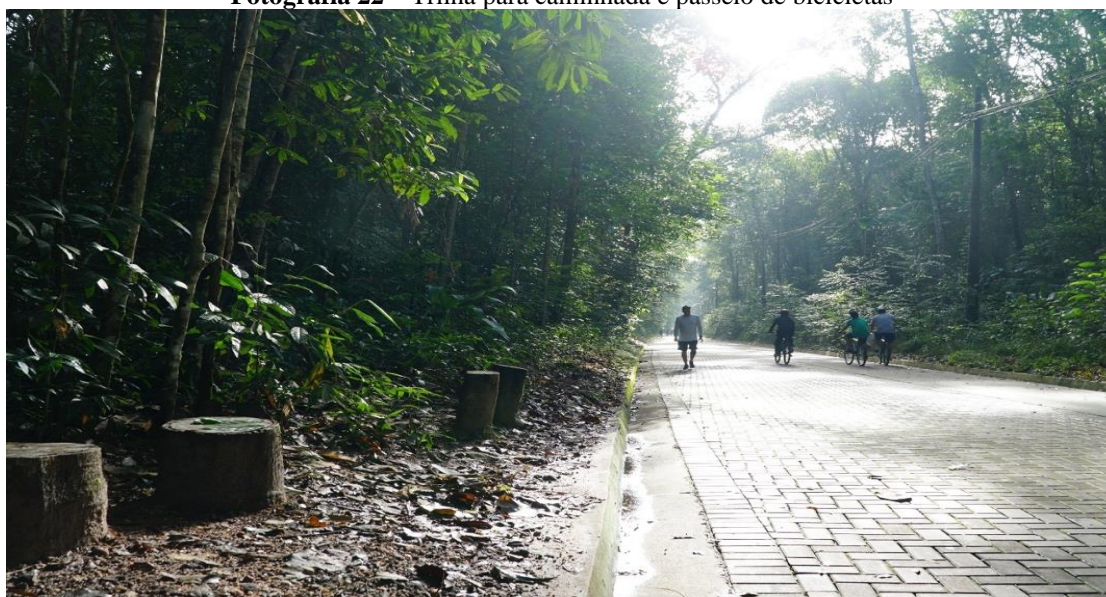


Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2018).

Nota: instrutores direcionando os visitantes para atividade de descida em boias individuais pelo rio, lagos ou corredeiras.

Os equipamentos turísticos integrantes do parque, administrados pela OS Pará 2000, são privatizados e terceirizados, sendo a entrada no parque gratuita, e os serviços de trilhas guiadas e outras atividades esportivas monitoradas, além do aluguel de bicicletas são realizados pelas empresas Amazônia Aventura Cia de Desenvolvimento Humano e pela Ecobike, que atuam no Parque (Fotografia 22).

**Fotografia 22** – Trilha para caminhada e passeio de bicicletas



Autoria: Marinete da Silva Boulhosa (2018).

Nota: espaço utilizado para caminhadas, passeios de bicicletas individuais e para família. O parque funciona diariamente, de 6h às 17h, exceto nos dias de manutenção às terças-feiras.

Os valores de esportes radicais variam entre R\$ 20,00 e R\$ 150,00, a depender da modalidade, e o aluguel das bicicletas por hora são R\$ 10,00 (individual) e R\$ 30,00 (família). Os pagamentos podem ser realizados em dinheiro ou cartão de débito ou crédito. No estacionamento para 400 carros (Fotografia 23) é cobrada a taxa de R\$ 6,00 até 2h, cobrando após 2 horas R\$ 6,00 por hora adicional.

**Fotografia 23** – Entrada e estacionamento do PEUT



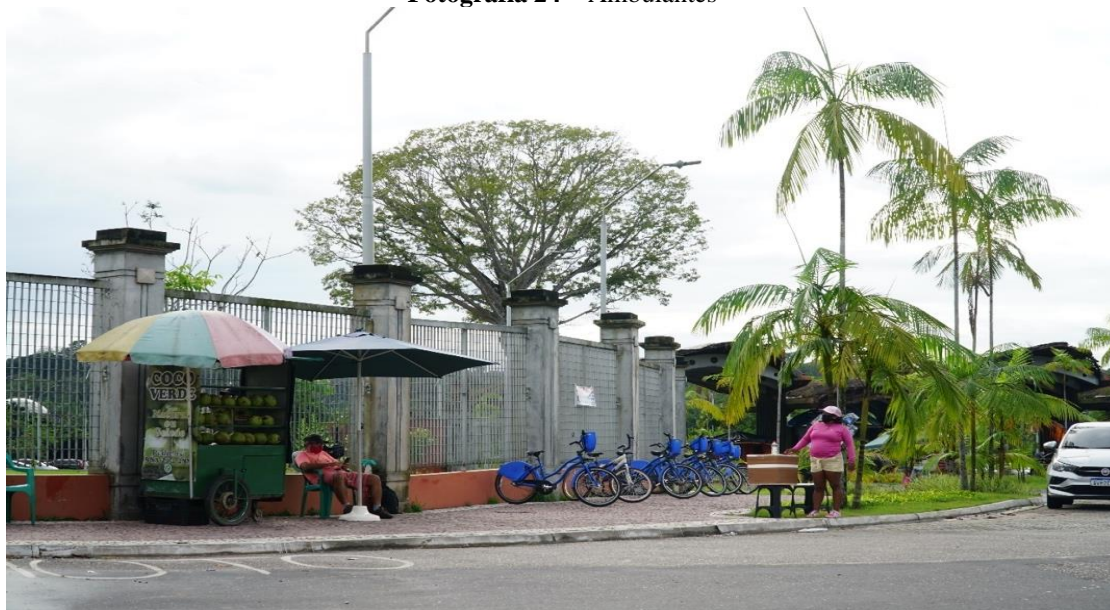
Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2018).

Nota: entrada central do parque pela avenida João Paulo II, próxima ao estacionamento de carros e motos.



O PEUT é todo protegido por muros (barreiras físicas) em seu entorno, sendo possível localizar vendedores ambulantes (Fotografias 24 e 25), que são impedidos de adentrar o parque para venda de seus produtos. Há a possibilidade de alugar bicicletas com valores mais baixos do lado de fora do parque com pequenos empreendedores não credenciados pela Organização Social para atuar no local.

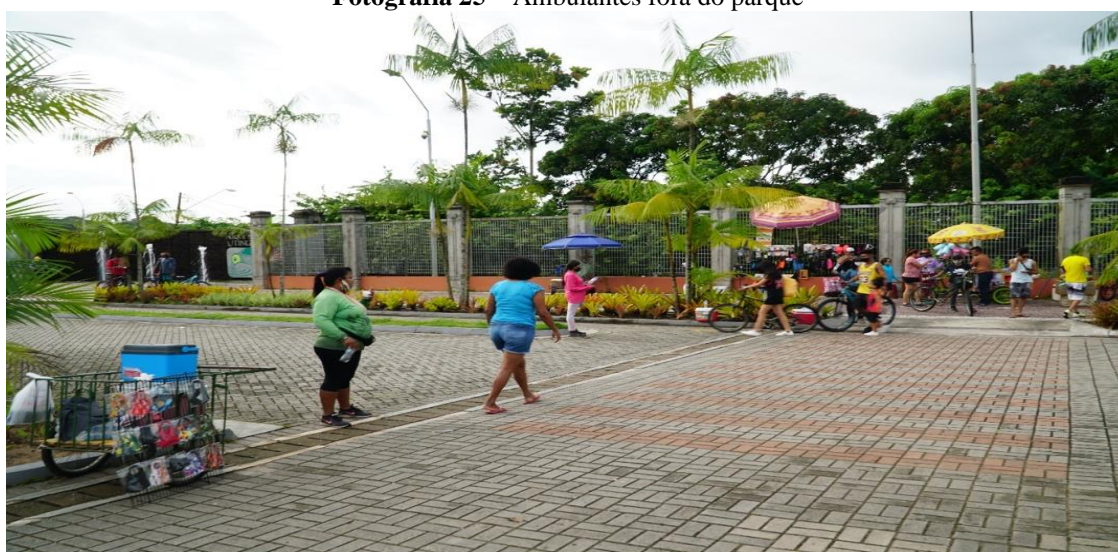
**Fotografia 24 – Ambulantes**



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Nota: ambulantes, do lado de fora, alugam bicicletas individuais em torno de R\$ 7,00, vendem coco, água, pipoca, algodão doce, entre outros alimentos que podem ser levados para dentro para o consumo.

**Fotografia 25 – Ambulantes fora do parque**



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Nota: os ambulantes, do lado de fora, também vendem máscaras, acessórios de celular e bonés.

O espaço público, apesar da entrada gratuita, só oferece lazer sem custo para as opções de caminhada ou para aqueles que têm seu próprio equipamento de passeio, que o torna seletivo e pouco acessível à população em geral. Apesar de não estar numa área central, o espaço público segue a mesma característica da Estação das Docas e Mangal das Garças, em que os visitantes não estendem seus passeios para suas imediações (Fotografia 26).

**Fotografia 26** – Imediações do Parque do Utinga (Passagem Arara)



Autoria: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Nota: o entorno do bairro é formado por favelas e torna-se perigoso em determinados horários. Partes das grades são frágeis, isso porque alguns populares costumam saltar por elas para o parque, ou ainda, utilizam-nas como varais para pendurar roupas.

De acordo com a IDEFLOR-Bio (2021), além de apresentar rica biodiversidade, a flora do PEUT abrange as regiões internas e altas do Parque e as florestas de terra firme sobre solo argiloso e úmido, com vegetação de palmeiras, ervas, epífitas, lianas, arvoredos e árvores. E ainda florestas de igapó às margens dos Lagos Bolonha e Água Preta e áreas de terreno baixo e úmido, assim como floresta ombrófila densa, distribuída por diversas áreas ao longo do Parque. O espaço conta, ainda, com 1656 plantas, as quais estão distribuídas em 47 famílias, 119 gêneros e 151 espécies de formas diferentes de vida e uma alta diversidade da flora, conferindo-lhe um valor alto para florestas tropicais (IDEFLOR-Bio, 2021).

De acordo com o IDEFLOR-Bio (2021), também é possível encontrar uma grande diversidade animal no Utinga, visto que são aproximadamente 400 espécies de animais mamíferos terrestres, aves, peixes, répteis e insetos. Algumas delas ameaçadas de extinção, como as ararajubas, o gato-maracajá e o soim-preto, bem como algumas espécies de plantas cadastradas na lista estadual de espécies ameaçadas de extinção. Segundo o IDEFLOR-Bio

(2021), a conservação dessas espécies está relacionada à estabilidade dos percentuais de desmatamento no Parque.

É importante frisar que os espaços públicos, como Estação das Docas, Mangal das Garças e Parque do Estadual do Utinga, passaram a adotar, em suas dependências, protocolos de segurança contra a covid-19. Entre eles, a medição de temperatura corporal, instalação de totens com álcool em gel e *banners* informativos, o distanciamento de 1,5 metro com controle de número de pessoas durante a permanência nos espaços, assim que puderam ser reabertos à visitação pública.

Os espaços chegaram a ser fechados novamente em meados de março do ano de 2021 por conta da mudança de bandeiramento na cidade de Belém e em outras regiões metropolitanas, que entraram no processo de distanciamento social mais rigoroso, o *lockdown*, que se refere ao isolamento social da população a partir de medidas governamentais de restrição de atividades consideradas não essenciais.

Assim, reafirma-se que os espaços públicos descritos fazem parte de uma estratégia do Governo do Estado, cuja finalidade é reforçar para a sociedade a gestão pública do turismo como uma atividade produtiva e econômica prioritária para o Estado, “assim como dar segurança ao empresariado para que venha a investir cada vez mais na consolidação dos arranjos produtivos necessários para o crescimento da atividade” (PARÁ, 2012, p. 6).

Sob tal aspecto, é bastante evidente o modelo de gestão adotado na produção desses espaços na cidade, revelando um cunho mercadológico, ou “mercadófilo”, como diria Souza (2002) sobre a ideia-força central que permeia um dos critérios de identificação dos tipos de gestão e planejamento das cidades, que procura torná-la mais competitiva economicamente.

Isso faz, portanto, o Estado adotar planos estratégicos que visem “fortalecer ainda mais a gestão pública e seu pacto com o empresariado e a sociedade em prol do desenvolvimento” (PARÁ, 2012, p. 7). Prova disso é o fato de o plano ser direcionado “a dois eixos de investimento relacionados à promoção do turismo, utilizando ferramentas de inteligência de mercado” e o “desenvolvimento e fomento de novos produtos turísticos” (PARÁ, 2012, p. 7), cujo intuito é fortalecer as políticas públicas para o setor e a marca nesses mercados, conforme seu Plano Estratégico chamado de Ver-o-Pará<sup>49</sup>, que “[...] chega para consolidar o slogan ‘Pará: A obra-prima da Amazônia’ nos mercados local, regional, nacional e internacional e a nova marca turística do Pará, inspirada nas cores e derivados do açaí, nos grafismos marajoara, tapajônico e Araguaia” (PARÁ, 2012, p. 7).

---

<sup>49</sup> Ver-o-Peso será mais bem detalhado no capítulo seguinte.

Dessa maneira, na busca pelo desenvolvimento econômico no setor turístico, o Estado faz uso não só do Marketing urbano e do urbanismo espetáculo (SÁNCHEZ, 1997), mas também de modelos de gestão por resultados, que se baseiam em metas, por meio da quantificação e qualificação de indicadores de projetos e programas de ação resultantes de políticas públicas estaduais, com a justificativa de “reduzir as desigualdades sociais, gerar emprego, renda e melhor qualidade de vida aos cidadãos” (PARÁ, 2012, p. 7).

Assim, mesmo os espaços retratando um objetivo único, que é o de desenvolvimento do turismo no Pará, cada um deles apresenta regras de usos específicos, de acordo com as características de cada empreendimento, conforme demonstrado no Quadro 13 a seguir.

**Quadro 13** – Comparativo entre a gestão dos espaços públicos

(continua)

Espaços públicos	Características gerais	Regras/ normas de cada espaço
Estação das Docas	Requalificação urbana, realizado na área portuária de Belém, no centro da cidade, transformando-o em um moderno complexo turístico que congrega gastronomia, cultura, e eventos, voltado para turismo, lazer, cultura etc. Espaço sofisticado, elitizado, que incorpora elementos naturais, reafirmando o “direito de contemplação das águas da baía do Guajará”, voltado para visibilidade turística, desenvolvimento econômico e consumo.	O espaço adota regras de um espaço privatizado, associado à requalificação patrimonial, que, a partir de investimentos, utiliza elementos de atratividade econômica, associados à história e à cultura regional da cidade. É incentivado, portanto, o lazer de consumo. Além disso, o espaço é monitorado por câmera e vigilantes, com a presença de barreiras físicas e simbólicas, como muros, grades no entorno do complexo, que dão a sensação um espaço pago, caro e inacessível à parte da população, com a proibição de vendedores ambulantes em suas dependências. Por ser um espaço voltado para o consumo, seu ambiente é esteticamente requintado, separando a área de consumo e a de contemplação da orla, com restaurantes pouco acessíveis economicamente para maioria da população. Lugar visivelmente voltado para turistas e para as classes média e alta que ali podem consumir.
Mangal da Garças	Espaço turístico que congrega o potencial da natureza amazônica, por meio de técnicas de paisagismo, drenagem e urbanismo moderno e contemplação do rio. Uso de retórica ambiental em que se resgata o “contato com a natureza” na área central da cidade.	Ambiente esteticamente projetado para atender principalmente a consumidores específicos, como turistas e as classes média e alta. Oferece um ambiente controlado com regras institucionalizadas que formatam o ambiente e o comportamento do usuário nas áreas de visitação. Nele há a presença de barreiras físicas e simbólicas com placas e normas de utilização do espaço. O lugar apresenta muros que cercam o parque, permitindo o acesso apenas por uma guarita vigiada, com fiscais espalhados pelo parque para monitoramento ou simplesmente para coibir determinadas práticas não regulamentadas nas normas do local. O espaço também apresenta restrições de horários e acesso pago em determinados lugares e com proibição de consumo de alimentos fora dos estabelecimentos credenciados do parque. É proibida a entrada de vendedores ambulantes no local.

(conclusão)

Hangar Convenções e Feiras da Amazônia	Espaço voltado quase que exclusivamente para o turismo de negócios como feiras e exposições, grandes eventos profissionais e religiosos como congressos e simpósios, shows artísticos e eventos fechados da alta sociedade, como casamentos, formaturas, aniversários e eventos em Belém. Servindo, temporariamente, de hospital de campanha na pandemia do novo coronavírus.	Espaço que segue regras do setor privado, monitorado por câmeras, vigilantes, guaritas de acesso e entrada restrita, de acordo com o evento que está ocorrendo. Barreiras físicas e simbólicas com muros e grades que impedem o acesso ao local, revelando a sensação de um lugar proibido para pessoas sem credenciais. Pela característica do espaço, as classes que mais frequentam são aquelas que podem pagar pelos eventos oferecidos no local, como as de classe média e alta.
Arena Guilherme Paraense (Mangueirinho)	Espaço voltado para o turismo esportivo e de eventos como shows, e esportes, corporativos, religiosos e customizados, ou seja, totalmente voltado para fins mercadológicos. Durante a pandemia do novo coronavírus, abrigou pessoas em situação de risco, serviu de ponto de atendimento com recepção no local e no modelo <i>drive-thru</i> para vacinação contra covid-19 e uma policlínica itinerante exclusiva para o tratamento da doença.	A arena segue regras do setor privado, com sistema de monitoramento por câmeras, vigilância, acesso restrito de acordo o evento, apresentando barreiras físicas e simbólicas evidenciadas por muros e grades que impedem o acesso de pessoas não autorizadas ou credenciadas a algum evento. Reflete a sensação de um espaço indisponível para visitação pública, o qual é reforçado por suas características, uma vez que as classes que mais frequentam são aquelas que podem pagar pelos eventos oferecidos no empreendimento, como as de classe média e alta.
Parque Estadual do Utinga (PEUT)	UC de Uso Sustentável Estadual, cujo objetivo é preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, incentivar a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, sendo voltado para o turismo ecológico.	Por ser uma unidade de conservação, o parque obedece às regras impostas pela IDEFLOR-Bio, que monitora e gerencia práticas relacionadas à conservação da natureza e a ações voltadas para o meio ambiente, como a educação ambiental, monitoramento da biodiversidade, valorização das comunidades do entorno e proteção ambiental. Além dessas, há as regras da OS Pará 2000, que administra o local como setor privado, uma vez que é responsável pela gestão administrativa das infraestruturas turísticas do parque, além de fornecer pessoal qualificado para a prestação dos diversos serviços, pela captação de parcerias comerciais com empresários que atuam com venda e prestação de serviços, assim como a manutenção de sua infraestrutura. O espaço, portanto, é um ambiente controlado e fiscalizado por funcionários e pelo BPA. Tem público-alvo muito específico, voltado para turismo ecológico e esportivo. É um espaço seletivo que não permite o acesso pleno às diversas classes sociais.

**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Pará 2000 (2021).

Ao se analisar as regras desses espaços sob uma perspectiva cidadã, cujo acesso deve ser universal, não se pode afirmar que entre os espaços públicos, gerenciados atualmente pela Pará 2000, algum deles tenha se democratizado mais que o outro. O que houve foi uma exceção de uso por circunstâncias de saúde pública, em que, apesar de seu foco inicial ser

voltado para grandes eventos de fins mercadológicos, como no caso do Hangar e o Mangueirinho, ambos, devido à pandemia, passaram a abrigar doentes das mais diversas classes sociais no seu hospital de campanha e receber policlínicas itinerantes para tratamento de casos leves e moderados da Covid-19, sendo utilizados também para campanha de vacinação contra doença.

Inicialmente, a proposta de entrevista semiestruturada procurou buscar a compreensão de um perfil de usuários e não usuários dos espaços públicos. Porém, com a pandemia e o acesso limitado a esses espaços, às áreas do entorno, ou ainda, a lugares alternativos que estavam previstos para visita, juntamente com a falta de vacina para o grupo que abrangesse esta pesquisadora, optou-se por estabelecer como critério primordial, para os entrevistados, selecionar aqueles que já tivessem tido algum tipo de experiência e ou vivência nos espaços públicos<sup>50</sup>. Tais entrevistas ocorreram no período de maio a julho de 2021.

Dessa maneira, foram separados em categorias de entrevistados, conforme o seguinte: agentes 1 – moradores associados a bairros do entorno dos espaços, ou seja, que fossem moradores, ou exercessem alguma atividade comercial ou profissional, e que fossem associados aos bairros do entorno dos espaços. Os bairros escolhidos foram: Campina, Cidade Velha, Reduto, Umarizal, Marco, Val-de-Cans, Souza, Curió-Utinga, Castanheira e Parque-Verde. Embora a primeira limitação da pesquisa tenha sido o funcionamento dessas associações, uma vez que a maioria delas descontinuou suas atividades em razão da pandemia.

Diante desse contexto, optou-se também pelo critério de acessibilidade (VERGARA, 2005), ou seja, o critério de seleção dos sujeitos entrevistados ocorreu a partir do acesso da pesquisadora, reconhecendo que esses entrevistados representassem, de algum modo, o universo estudado. Mediante tal aspecto, incluíram-se outras associações de comerciantes e moradores de bairros fora do entorno, que ainda estivessem em funcionamento e se dispusessem a responder à pesquisa. Dessa maneira, foi que entraram também associações da Vila da Barca, Terra Firme e Guamá.

A segunda categoria de entrevistados obedeceu ao critério de: agente 2 – membros de associações ligadas à cultura, patrimônio e lazer, que houvessem tido alguma experiência de apresentação em eventos ou atividade cultural promovidos pela Pará 2000 em algum dos

---

<sup>50</sup> O questionamento inicial para o grupo de agentes 1 sobre a experiência, nos espaços gerenciados pela Pará 2000, foi realizado em uma conversa inicial com o presidente da associação, de modo a, previamente, selecionar os membros a serem entrevistados. Essa lógica permitiu a apreensão de dados mais completos e que melhor identificavam dificuldades de acesso, uma vez que os usuários vivenciavam o cotidiano dos espaços públicos, diferentemente, do não usuário.

espaços públicos gerenciados por ela. Nesse caso, participaram associações de bairros mais diversificados, também seguindo o critério de acessibilidade do pesquisador ao respondente.

A terceira categoria de agentes teve como critério: agentes 3 – produtores culturais atuantes no cenário artístico e de eventos de Belém que já produziram algum espetáculo ou programação cultural através de participação em edital promovido pela Pará 2000 em parceria com a SECULT, ou SETUR, nos espaços públicos estudados. Dentre os entrevistados nessa categoria, havia produtores culturais, musicais, figurinistas carnavalescos, produtores culturais de artistas regionais, produtores culturais ligados a território e artes plásticas e aqueles ligados a circuitos gastronômicos.

Desse modo, para ambas categorias, levou-se em consideração algum tipo de vivência ou experiência com os espaços públicos gerenciados pela Parceria Público-Privada entre a OS e o Governo do Estado através de suas secretarias. A quantidade de entrevistados é descrita na Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1** – Categoria de entrevistados

<b>Categorias</b>	<b>Quantidade de entrevistados</b>
<b>Agente 1</b> – Moradores associados a bairros do entorno e fora do entorno dos espaços.	13
<b>Agente 2</b> – Membros de associações ligadas à cultura, patrimônio e lazer.	14
<b>Agente 3</b> – Produtores culturais atuantes no cenário artístico e de eventos de Belém.	6

**Fonte:** Elaborado pela autora (2021).

As entrevistas foram complementadas com o uso da netnografia, com a aplicação de 86 formulários *on-line* pelo *Google Forms* para servidores públicos, alunos e professores do ensino público e privado (do ensino médio à pós-graduação) com objetivo de compreender os espaços mais visitados, o motivo e a forma de deslocamento. O critério para o uso foi o acesso à informação e à educação, permitindo que eles contribuíssem, criticamente, sobre o uso dos espaços públicos em Belém, além da acessibilidade ao respondente e à diversidade de bairros.

Em virtude disso, foi possível traçar, preliminarmente, um perfil geral dos respondentes, em que se observou que 98,24% dos entrevistados frequentam os espaços públicos gerenciados pela Pará 2000. A frequência de visita ocorre entre 1 e 2 vezes ao mês (42,10%), e o motivo para a visita está relacionada ao lazer/diversão (58,69%). Com relação à idade, 28,95% deles têm entre 26 a 35 anos e, em sua maioria, são do sexo masculino (56,1%). O nível de escolaridade é de pós-graduação, cuja faixa de renda familiar variou entre 5 e 10 salários-mínimos (22,80%) e de 1 a 2 salários-mínimos (18,42%).

Quando se trata de acessibilidade aos espaços, em complementação à fase inicial de definição de perfil de usuários, procurou-se triangular três elementos-chave:

- a) espaços públicos mais frequentados;
- b) transporte usado para deslocamento; e
- c) placas de sinalização e rotas que indiquem como chegar aos locais.

O espaço mais frequentado é a Estação das Docas (33%), seguido pelo Parque do Utinga (20,7%), depois pelo Hangar (19%) e pelo Mangal das Garças (17,3%) e, por último, pelo Manguieirinho (5,4%), menos frequentado. A forma como as pessoas se desloca para os espaços revelou que 35,6% usam veículo próprio, ao passo que 27,6%, o transporte público.

De acordo com os entrevistados, existem poucas placas de sinalização que indiquem como chegar aos espaços públicos, principalmente, quando se trata de periferia. Dessa forma, segundo os relatos, essas placas se localizam, notadamente, nos bairros de áreas centrais ou no entorno dos espaços públicos gerenciados pela Pará 2000, conforme Quadro 14.

**Quadro 14** – Acessibilidade de rotas e placas de sinalização indicativas

(continua)

Categoria de agentes	Critério	Relato / Entrevista
<b>Agente 1- Moradores associados</b>	<b>Acessibilidade:</b> rotas e placas de sinalização indicativas para os espaços	<p>“Em relação a placas, as placas de sinalização não, não existe. Fica até difícil pra quem visitar nossa cidade, né? Os turistas realmente ficariam sem noção de como chegar. Em algumas até têm, mas são muito poucas, por exemplo, o Manguieirinho não é tão fácil o acesso, né? [...] Em relação à condução pública, o transporte público além de deixar muito a desejar, não só pela qualidade, mas também não tem rota indicativa fácil não. Pegar um transporte público, você vai ficar perdida na cidade, se não for daqui é claro né?” (Moradora e integrante da associação sociocultural bela vista, 50 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“As placas de sinalização são próximas ao espaço. Não existem sinalização na periferia informando como chegar a esses espaços. Considero a Estação das Docas um pouco distante do bairro (Tenoné) onde resido. Quanto à sinalização indicativa da presença desses espaços públicos, destaco que ela é bastante tímida nos trajetos (1. Augusto Montenegro, Almirante Barroso, José Malcher, Assis de Vasconcelos e Marechal Hermes / 2. Augusto Montenegro, Pedro Álvares Cabral, Marechal Hermes) que, de transporte público, faço até aquele espaço público.” (Morador e integrante da associação de bairro do Tenoné, 24 anos, entrevista realizada em maio de 2021).</p>



(conclusão)

<b>Agente 2- Membros de associações</b>		“Ela existe em certos locais, a indicação de que você chegar lá. Mas alguns lugares assim com a sinalização, mas antigamente não tinha. Você sabe que a pouco tempo que começaram mesmo a destacar os locais, principalmente com esses novos que agora nós já podemos ver. O mais distante para quem vai para o Mangal das Garças, né? Ele é mais difícil, até porque não temos aqui de Icoaraci um ônibus que vá muito próximo a ele, mas temos que descer até em determinado local e apanhar uma outra condução para que passem lá bem próximo e poder chegar ao local”. (Integrante da Associação Carnavalesca Unidos Da Baixada, 60 anos, entrevista realizada em junho de 2021).
<b>Agente 3- Produtores culturais</b>	<b>Acessibilidade:</b> rotas e placas de sinalização indicativas para os espaços	“É, não vejo não. Na verdade, o que a gente vê de sinalização turística na cidade é muito geral, é muito aquilo que tá minimamente previsto como legislação que é praticamente obrigatório, né? Que é indicar os principais locais turismos da cidade isso aí é quase que uma obrigação. A gente não vê isso como um esforço maior do setor de turismo pra facilitar o acesso ou como um esforço de gestão de nenhum governo por exemplo, que percebido no sentido de direcionar ou de oportunizar pra população que fica mais na área periférica [...] Gente como turista na cidade não percebe muito isso, ainda uma percepção muito elitista ainda do turismo, né? Que turismo é pra quem vem de fora, pra quem tem muito dinheiro pra gastar nos espaços, enfim ainda é muito essa concepção e porque essa questão da sinalização ela faz parte de uma política maior né? De uma concepção de política de cultura, de uma concepção de política de turismo que a gente não vê ainda em Belém” (Produtora cultural ligada a territórios e a artes plásticas – FUNBEL, 55 anos, entrevista realizada em junho de 2021).

**Fonte:** Entrevistas realizadas em pesquisa de campo, em maio, junho e julho de 2021.

Elaboração: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

É importante ressaltar que quem esteve à frente e foi responsável pela idealização das construções e reformas dos principais espaços públicos em Belém<sup>51</sup>, por quase 20 anos, foi o arquiteto e ex-secretário de Cultura do Pará, Paulo Chaves, que protagonizou a gestão mesmo que indiretamente da OS. Ele trabalhou como secretário de Cultura de Belém na gestão do prefeito Almir Gabriel (PSDB) entre os anos de 1983 e 1986 e secretário de Estado de Cultura ainda nas gestões de Almir Gabriel de 1995 a 2003 e de Simão Jatene (PSDB) no período de 2003 e 2007 e de 2011 a 2019 e interferiu diretamente na organização desses espaços e na condução de ações promovidas pela OS Pará 2000.

O arquiteto e urbanista foi conhecido pela grandiosidade de suas obras, por sua visão elitista e pela falta de limites orçamentários na gestão do serviço público (DOL, 2013). Ficando claro nos traços de cada projeto idealizado por ele, em que muitos espaços, requalificados na cidade, perdiam sua função inicial – em razão de serem produzidos com elegância material – serviam quase que, exclusivamente, para o uso da elite paraense, sendo pouco acessível à população em geral (DOL, 2013).

<sup>51</sup> Estação das Docas, Mangal das Garças, Hangar e, mais recentemente, o Parque Estadual do Utinga.

Seus projetos estavam afinados com a política do Governo do Estado, conforme o plano estratégico Ver-o-Pará, na busca pela espetacularização dessas obras, voltadas para eventos, atração turística e investimentos (PARÁ, 2012). O arquiteto faleceu aos 75 anos na capital paraense em decorrência de uma internação para tratamento de problemas cardíacos (G1 PA, 2021).

#### **4.2 Das contradições à produção do espaço público em Belém: o modelo de planejamento e gestão proposto pela Parceria Público-Privada**

Com o propósito de elucidar a abordagem praticada pelo Estado em parceria com a iniciativa privada, esta tese procura analisar a produção do espaço público a partir dos preceitos de Souza (2002) sobre o desenvolvimento sócio-espacial. Souza (2002, p. 60) entende que o desenvolvimento está muito além do desenvolvimento econômico e de modernização da sociedade em sentido capitalista, mas compreende como uma mudança social positiva, “de autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial”, quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social.

Dessa forma, na visão do autor, todos os indivíduos necessitam de acesso a equipamentos culturais e urbanos garantidos pela lei e por condições efetivas de acesso (materialmente), independentemente de sua etnia e se portador ou não de deficiência física.

Para isso, Souza (2002) revela conceitos importantes, como, por exemplo, a garantia de autonomia individual (no sentido de alteridade legítima), que permite ao indivíduo ter metas próprias e possuir liberdade para persegui-las, uma vez que dispõe, além de condições psicológicas e intelectuais favoráveis, de igualdade efetiva de oportunidade proporcionadas pelas instituições sociais.

Por outro lado, é necessária também a autonomia coletiva, que é a garantia de justiça, liberdade e possibilidade de pensamento crítico, proporcionadas pelas instituições sociais, de forma a não exercer opressão “de fora pra dentro”, seja por mitos ou por meio de mecanismos ideológicos, ou ainda, no sentido de uma sociedade sobre a outra, ou de uma classe ou grupo social sobre o outro (SOUZA, 2002, p. 64).

Nesse sentido, para identificar a abordagem do planejamento urbano na produção dos espaços públicos, serão abordados, deste capítulo em diante, a partir de uma classificação/tipologização com base nos oito critérios de identificação de tipos diferentes de planejamento e gestão de cidades, propostos por Souza (2002, p. 120-123):

1. **Ideia-força central:** trata-se da natureza de sua abordagem, refletindo uma concepção e objetivo que nortearão as práticas de planejamento e gestão. Dessa forma, reflete seu horizonte político-filosófico estabelecendo uma relação entre visão de mundo e a modalidade em análise.
2. **Filiação estética:** refere-se a uma variável de suma importância no caso de modalidades de planejamento que envolvem questões de traçado e estilo (arquiteturais), sem poder discriminador com relação a outras abordagens de planejamento e gestão que não estejam ligados à aspectos estéticos.
3. **Escopo:** reflete o critério que determina se o estilo de planejamento e gestão é exclusivamente pertencente ao modelo clássico “físico-territorial”, que apresenta concepções do “planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para cidade ideal”, cujas preocupações estão relacionadas com a imagem futura desejada para a cidade, com o uso de diretrizes e metas a serem seguidas quanto ao uso da terra, ao traçado urbanístico, controle de expansão entre outros; ou se, ao contrário, reflete ao modelo “social-abrangente”, cuja espacialidade é uma entre várias dimensões.
4. **Grau de interdisciplinaridade:** a partir de uma escala de avaliação, que varia de muito pequeno, médio e grande, em que muito pequeno corresponde, por exemplo, às correntes ligadas à profissão de arquiteto. Quanto maior esse grau, ou seja, grande, mais próximo está da perspectiva autonomista, de visão transdisciplinar, ou ainda, disciplinar.
5. **Permeabilidade em face da realidade:** enquadra-se na abordagem classificada como apriorístico, semiapriorístico e reconstrutivista. No apriorístico, a observação do real e a coleta de dados e informações servem apenas para contextualizar uma proposta de intervenção baseada em modelo normativo da “boa forma urbana”, pautado em concepções de ordenamento, funcionalidade, eficiência e harmonia. Já o enfoque semiapriorístico reflete na observação do real, coleta de dados, obtenção de informações e a formulação de diagnósticos e prognósticos relativamente permeável ao mundo real, cujas “pesquisas” não preenchem o rigor de uma investigação científica. Enquanto aquele que apresenta maior rigor científico é a abordagem reconstrutivista, uma vez que, a despeito da fundamentação teórica e dos balizamentos metateóricos, inclui não apenas posicionamento epistemológico, mas também doutrinas político-filosóficas, estabelecendo uma dialética entre teoria e empiria, cuja proposta de intervenção resulta da interação de ambas, em que a

fundamentação teórica é reconstruída no decurso de uma análise sistemática e crítica do mundo real.

**6. Grau de abertura para com a participação popular:** também por meio de auxílio de uma escala de avaliação, é possível identificar o grau de participação popular nas tomadas de decisão e no processo de gestão. A classificação, proposta por Souza (2002), tem como categorias:

- a. Coerção, encontrada em regimes ditatoriais ou totalitários, sem democracia representativa, a exemplo da remoção de favelas e transferência de seus moradores para conjuntos habitacionais periféricos ocorrida entre os anos 1960 e 1970;
- b. Manipulação, em que se usa propagandas e ou outros mecanismos de campanhas governamentais para induzir a população, de forma que ela aceite a intervenção;
- c. Informação: trata-se das intervenções planejadas comunicadas pelo Estado, podendo ter informações mais completas ou não, ideologizados ou não, dependendo do jogo político;
- d. Consulta, que permite, além do Estado repassar informações relevantes à população, também consultá-la, revelando grande importância para a atividade planejadora, mas sem garantias de incorporação dessas demandas populacionais ao planejamento;
- e. Cooptação, refere-se à admissão em postos na administração, ou em canais participativos, de indivíduos ativos na comunidade, como líderes populares, com certa influência. É uma instância participativa sem real poder decisório, que se transfigura numa pseudoparticipação;
- f. Parceria trata-se, efetivamente, do primeiro grau de participação autêntica, uma vez que o Estado e a sociedade civil colaboram por meio de diálogos e razoável transparência na viabilização e implementação de uma política pública, ou ainda, uma intervenção;
- g. Delegação de poder trata-se da abdicação de uma série de funções ou responsabilidades em favor da sociedade, referindo-se a uma *cogestão* entre Estado e sociedade, constituindo uma democracia representativa;
- h. Autogestão refere-se a um modo autogestionário sem a presença de um poder acima da sociedade, como, no caso do Estado, pressupondo-se uma sociedade autônoma. Contexto esse que, na prática, não ocorre,

atingindo, no máximo, a delegação de poder. Souza (2002) explica que, de acordo com essa escala, as categorias 1 e 2 refletem situações de não participação, enquanto as posições intermediárias 3, 4 e 5 não passam de pseudoparticipação, considerando apenas os níveis 6, 7 e 8 como graus de participação autêntica.

- 7. Atitude em face ao mercado:** retrata os critérios de aceitação das imposições do mercado, como categorias que podem refletir: aceitação sem restrições da lógica do mercado (mercadofila); criticismo moderado, em que pretende exercer controle, disciplinamento e “domesticação” do mercado, típico do planejamento regulatório e do Estado keynesiano; e o criticismo forte, que critica o próprio capitalismo, indicando três posições, quais sejam: a “aceitação tensa” da sociedade e da economia capitalista, com desejo de controle e disciplinamento do mercado e da propriedade com propósito de instituir maior justiça social; um “aceitação tática” e pragmática da sociedade e da economia capitalista, junto a uma meta de superação do modelo social capitalista e conquista de justiça social em nível significativo; e a rejeição pura e simples de qualquer compromisso com o modelo social vigente e a preocupação com o desenho de uma organização sócio-espacial pós-revolucionária futura.
- 8. Referencial político-filosófico:** a partir de posturas que vão desde o ultraconservadorismo capitalista, em sua versão neoliberal, até a sua superação, passando por visões de centro-esquerda, de social-democracia e do liberalismo de esquerda, são posturas que influenciam estratégias políticas de ação.

Para essa análise, utilizou-se a estratégia de triangulação, com múltiplas fontes de dados e métodos (análise documental, entrevistas com representantes do Estado – SECULT/SETUR<sup>52</sup>, com representantes da Pará 2000, que atuaram nos governos do PT, PSDB e PMDB<sup>53</sup>, entrevistas e aplicação de questionários com usuários e não usuários dos espaços públicos, moradores e membros de associação de bairro, membros de associações ligadas ao patrimônio, à cultura e ao lazer e, ainda, produtores culturais, além da observação) para se confirmar as descobertas que poderão emergir na pesquisa (EISENHARDT, 1989; YIN, 1994).

A partir do método baseado na análise do conteúdo proposto por Bardin (1977), os dados primários foram transcritos e analisados por meio do *software* Atlas/ti, bem como os

<sup>52</sup> Na categoria de agentes: representantes do Governo do Estado (SETUR) serão identificados como agente 4.

<sup>53</sup> Na categoria de agentes: representantes da Pará 2000 serão identificados como agentes 5.

dados secundários (documentos) realizados para geração de códigos referentes ao tema de análise. As fases de análise se iniciaram com a “leitura flutuante”, que se refere à leitura prévia do material, permitindo a organização e a seleção dos dados que mais se encaixam nos objetivos da pesquisa (BARDIN, 1977).

Posteriormente, na etapa de tratamento e interpretação dos dados e de posse de todo o material levantado, foram classificadas em três categorias de análise: 1. modelo de gestão e planejamento do espaço público; 2. engajamento e participação da população; e por último, 3. conflitos e contradições sociais.

#### 4.2.1 Modelo de gestão e planejamento do espaço público

##### 4.2.1.1 Desenvolvimento e elementos caracterizadores

Como visto, a partir da relevância dos projetos de requalificação dos espaços públicos e da construção de outras obras públicas, destinadas a fomentar negócios no contexto turístico, a estratégia adotada pelo Estado tem evidenciado a preocupação com elementos de atratividade econômica. Isso tem levado o Estado a investir em infraestrutura urbana, de forma a efetivar esses investimentos notadamente no setor turístico. Dessa maneira, muitos de seus projetos para cidade revelam que “interesses sociais, culturais e políticos passam a ser comandados por uma lógica econômica, de competitividade, empresariamento e privatização” (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL, 2006, p. 86).

A partir disso, ressalta-se o uso de planos estratégicos e ferramentas de Marketing pelo poder público, que estejam orientados a retomar a política pública direcionada ao turismo, de forma articulada como os setores empresarial e a sociedade civil organizada, isso porque

[...] o “Ver-o-Pará” (Plano Estratégico de Turismo do Pará) surge neste contexto como ferramenta que busca a excelência de resultados, [...]. A finalidade é reforçar a gestão pública do turismo e, desta forma, dar clareza à sociedade de que o turismo é atividade produtiva e econômica prioritária para o Estado, assim como dar segurança ao empresariado para que venha a investir cada vez mais na consolidação dos arranjos produtivos necessários para o crescimento da atividade (PARÁ, 2011, p. 7).

Em vista disso, inicialmente, foram analisados os planos estratégicos de turismo do Estado do Pará, nos governos de Ana Júlia Carepa (PT), por meio do seu Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável (PDITS), no Resumo Executivo do Polo

Belém (PA), no período de 2009 a 2010; do governo de Simão Jatene (PSDB), por meio do Plano Estratégico de Turismo Ver-o-Pará no Relatório Executivo e no de implantação, referente ao período de 2012 a 2020; e o Plano de Retomada da Atividade Turística do Estado do Pará e a Sondagem dos impactos da Covid-19 no Turismo Paraense, do ponto de vista dos Gestores, do atual Governador Helder Barbalho (PMDB), nos períodos de 2020 a 2021.

De acordo com as obras idealizadas pelo Governo do Estado, com maior ênfase ao governo de Simão Jatene, que deu continuidade às ações do PSDB no Pará, em que foi projetada a maior parte dos espaços públicos, houve a intenção desses planos consolidarem o Pará, como um dos destinos mais atrativos ao mercado consumidor de turismo do Brasil, com base no desenvolvimento sustentável, a partir da promoção da cultura, da história da cidade e região,

[...] é em nome desse desenvolvimento, que gera qualidade de vida, trabalho e renda à nossa gente, a partir da vinda de turistas, que a PARATUR, com apoio da SETUR dará continuidade ao desafio de promover o turismo, tendo como slogan Pará, a obra-prima da Amazônia, em uma territorialidade que soma 144 municípios e uma oferta de inúmeros atrativos. Neste contexto queremos apresentar ao mundo os mais fortes segmentos do Estado: cultura, natureza, sol e praia, eventos e possibilidades de negócios, considerando os direcionamentos deste Plano Estratégico, a partir do decálogo da originalidade, autenticidade, criatividade, diversidade e sustentabilidade (PARÁ, 2011, p. 9).

Em geral, em ambos os governos, há o uso considerável de ferramenta do planejamento estratégico, de forma a articular e sincronizar ações que garantam coesão com metas e objetivos formulados, numa perspectiva baseada num modelo descrito como participativo, mas que integram apenas as equipes técnicas de turismo do Estado, consultorias externas e ainda o setor empresarial. Em alguns momentos da construção do plano, foram entrevistados turistas que visitavam os locais. Nesses planos, são definidos objetivos e metas que se fundamentaram no conjunto dos estudos sobre os recursos, nas análises sobre a competitividade e tendências do mercado turístico.

Dentre os instrumentos de planejamento estratégico usados pelos governos, estão a matriz SWOT (FOFA, em português), instrumento da administração estratégica utilizado pela gestão empresarial para examinar a situação global da organização, a partir da análise dos fatores que afetam seu funcionamento (THOMPSON JR.; STRICKLAND III, 2008; CERTO; PETER; MARCONDES; CESAR, 2010), cujos parâmetros são: *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), referentes aos fatores internos e controláveis da organização e *Opportunities* (Oportunidades), *Threats* (Ameaças), referentes ao ambiente externo e não controláveis da organização, conforme identificados no PDITS no governo petista e nos

Quadros 15 e 16, como em alguns trechos do Plano Ver-o-Pará do governo PSDB respectivamente:

[...] as variáveis tomadas como elementos de análise das Matrizes SWOT, levaram em consideração as potencialidades, ameaças, oportunidades e forças correspondentes aos componentes estratégicos de Fortalecimento do Produto Turístico, Estratégias de Comercialização, Estratégias de Fortalecimento Institucional, Estratégias de Fortalecimento de Infraestrutura e Serviços Básicos e Estratégias de Fortalecimento de Gestão Ambiental do Polo Belém (PDITS – Governo do PT, PARÁ, 2009, p. 30).

**Quadro 15 – Matriz SWOT do Plano Ver-o-Pará (Governo PSDB)**

<b>A análise F.O.FA</b>		
<b>Os pontos fracos</b>	<b>Os fatos</b>	<b>Os pontos fortes</b>
O gap ou diferença que existe entre a oferta e o produto existente	O trade local apresenta oferta estruturada para 4 dos 6 polos turísticos, 2 polos concentram 70% das ofertas: Belém e Tapajós	Utilizar essa oferta para construir a imagem do destino
Apesar da quantidade, muitos atrativos apresentam características semelhantes e 50% são recursos que ainda não estão acessíveis para uso turístico.	A valoração turística aplicada aos atrativos determinou que dos 465 atrativos identificados, 28 produtos tem potencial de MOTIVADORES, 200 podem ser COMPLEMENTARES e, 237 baixo potencial ou não estão desenvolvidos ou estruturados adequadamente	Existe uma oferta atual estruturada para motivar a viagem ao Pará e existe um grande potencial para desenvolvimento
A falta de informação confiável sobre a oferta de leitos do destino e sobre as categorias e tipos de hospedagem	Não existe um inventário sistematizado da oferta turística no polo Belém, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, mas a cidade apresenta hoje uma oferta ampla de serviços e equipamentos.	Existe uma oferta hoteleira, de restaurantes e demais serviços para receber o turista dos mercados nacional e internacional.
Imagem de oferta de baixa qualidade	Os demais polos têm inventário da oferta turística, mas a maioria dos empreendimentos tem problemas de qualidade nas instalações, nos serviços e o grau de informalidade é alto.	Existe informação quantitativa para desenvolver soluções aos problemas de qualidade e informalidade
Falta de credibilidade no destino	A rede de serviços nos polos de grande desenvolvimento econômico, em função da pressão da demanda, tem tarifas médias superiores às metrópoles brasileiras, especialmente os setores de hospedagem e restaurantes.	Existe uma forte demanda de serviços hoteleiros para turistas de negócios

**Fonte:** Adaptado de Chias Marketing – Plano Ver-o-Pará (2011).



Quadro 16 – Matriz SWOT do Plano Ver-o-Pará (Governo PSDB)

A análise F.O.F.A		
As ameaças	Os fatos	As oportunidades
Crescimento sem sustentabilidade	O aquecimento da <b>demanda turística internacional</b> após a crise de 2008 e demonstra capacidade para reagir rapidamente aos contextos de crise econômica	Cenário internacional é favorável para ofertas diferenciadas e mais exclusivas
	O <b>Brasil</b> recuperou o fluxo de turistas internacionais após a queda em 2008 e a receita vem crescendo proporcionalmente mais que o volume	O turismo internacional no Brasil e o perfil do turista internacional atual são um mercado potencial prioritário para o Pará
	O turismo doméstico no <b>Brasil</b> cresce em média 6% ao ano, em 2010 chegou a 186 milhões de viagens nacionais.	O turismo interno no Brasil constitui outro grande mercado potencial para o Pará
	A <b>Amazônia Legal</b> capta apenas 5% do volume de viagens domésticas, o que representa 9,3 milhões de turistas.	As viagens domésticas com destino à Amazônia legal são outro importante mercado potencial para o Pará
	O <b>cenário país</b> está marcado por crescimento econômico regionalizado e inclusivo, o que esta gerando um maior consumo geral e de viagens.	Captar uma porção desse novo segmento de consumidor brasileiro
O crescimento dos outros estados e destinos da Amazônia Brasileira	Segundo a pesquisa junto ao trade internacional, a <b>Amazônia Brasileira</b> ocupa 14% da presença nos catálogos dentro da oferta Brasil.	A presença da Amazônia Brasileira na oferta do trade internacional pode crescer
O crescimento de Manaus	Dos 14% de <b>presença nos catálogos</b> do trade internacional, Manaus concentra 28% e Belém e Marajó juntos representam 19%	Belém e os demais produtos do Pará têm muito espaço para crescer no mercado internacional

Fonte: Adaptado de Chias Marketing – Plano Ver-o-Pará (2011).

Além desse instrumento, identificou-se o uso de metodologias de valoração do setor turístico, adaptadas de modelos de carteira de negócios como ferramentas que servem para analisar a posição relativa de cada um dos negócios da organização em seu setor. No caso identificado no plano estratégico Ver-o-Pará, o modelo se assemelha à Matriz de crescimento da participação da *Boston Consulting Group* (BCG).

A matriz BCG é uma metodologia desenvolvida pela empresa especializada em consultoria de administração, a *Boston Consulting Group*, cuja ideia básica de sua abordagem é que a empresa deve ter uma carteira de negócios equilibrada, ou seja, precisa ter um portfólio de produtos com diferentes taxas de crescimento e diferentes participações no mercado (de acordo com fluxo gerador de caixa) (CERTO; PETER, 2010).

A matriz divide seus produtos em dois blocos. O primeiro bloco em taxa de crescimento no mercado e o segundo em participação do produto no mercado. Dessa forma, procura analisar a performance de seus produtos/serviços, e se os mesmos estão sendo lucrativos ou não para empresa, conforme Figura 3 a seguir.

Figura 3 – Matriz BCG



Fonte: Adaptado de Certo e Peter (2010).

Segundo os autores, a matriz de crescimento da participação tem quatro cédulas que representam tipos articulares de negócios, que refletem as quatro possíveis combinações de alto e baixo crescimento com alta e baixa participação no mercado, entendidos como produtos:

- Ponto de interrogação: negócios que operam com baixa participação no mercado e alto crescimento, por entrarem num mercado em que já existe um líder, pois exigem mais aporte financeiro do que podem gerar;
- Estrela: possuem alta participação no mercado e alto crescimento, apesar de não gerar muito caixa, são conhecidos como usuários, podendo apresentar lucros futuros;
- Vaca leiteira: produtos com alta participação no mercado e crescimento lento, produzindo grande volume de caixa-futuro, sem precisar financiar uma expansão por ser um negócio líder;
- Abacaxi: fraca participação no mercado e baixo crescimento, sem sobra no caixa, consumindo mais tempo da administração do que merecem, precisando ser encerrados, ideal para liquidações.

Apesar de usar praticamente a mesma matriz lógica da BCG, a metodologia de valoração, no plano do Estado, apresenta outro nome associado ao autor base da consultoria *Chias Marketing*, que elaborou o planejamento em conjunto com a SETUR.

A chamada metodologia de sistema, para avaliação técnica dos atrativos, permite determinar seu valor potencial e seu grau de aproveitamento atual no setor turístico, em que são adotados os critérios de singularidade, distinguindo um recurso pelo fato de ser único no mundo, na América Latina, no Brasil, ou no Estado; valor intrínseco, que se refere ao valor inerente a cada um dos recursos, mas que, comparativamente, destaca-o dentro da sua própria categoria (museus, prédios, natureza, parques); e identidade local, ou seja, valor que um recurso tem pelo fato de ser do próprio local, mesmo que não seja especificamente um recurso turístico (PARÁ, 2012).

Segundo dados do plano, cada critério recebe nota, variando entre 1 e 5 pontos, de acordo com a análise estabelecida, em que “o resultado da soma total alcançada por cada produto é o seu valor potencial no mercado, o que permite determinar o ranking de Recursos e Produtos Turísticos do Estado do Pará, bem como fixar uma hierarquia para Produtos Estrela, A, B e C”, referente a recursos (PARÁ 2012, p. 39). Dessa forma, as categorias identificadas na matriz do plano detalhadamente são:

Produtos Estrela: do ponto de vista metodológico, os produtos estrela são os produtos que alcançam o topo da hierarquia e são considerados, pela sua excepcional potencialidade, como imprescindíveis para conhecer um determinado destino turístico; produtos “A” são produtos que complementam os Produtos Estrela e se convergem em indutores de viagens e fatores de redução dos períodos de baixa temporada e, nesse caso, os demais atrativos podem complementar a visita e ampliar o tempo de permanência do turista no destino; os produtos avaliados como produtos “B” exercem uma função estratégica, permitindo a ampliação do período de permanência do turista ou a motivação de seu retorno; os atrativos classificados como Recursos são apresentados como possibilidades de ampliação às opções existentes, mas que precisam de um processo de desenvolvimento antes de serem oferecidos ao mercado (PARÁ 2011, p. 39, grifo nosso).

A matriz BCG é flexível e pode ser adaptada aos diversos tipos de negócios, como é possível identificar no modelo adotado pelo Governo do Estado em seu planejamento de atividade turísticas. Ainda assim, é necessário cautela na transposição do modelo para o setor público, uma vez que os serviços prestados, nesse tipo de administração, não obedecem unicamente a uma lógica racional e técnica, que envolve a avaliação de valor potencial de um produto no mercado, desprezando, por exemplo, fatores sociais atrelados ao setor.

Além dessas ferramentas, é observado, também, o uso extensivo de planos de Marketing, que, de forma unânime entre os três planos analisados, têm como proposta a

criação uma nova “identidade turística”, uma marca que traga visibilidade para o estado do Pará a partir de uma síntese de valores de base da argumentação, que valorizam os destinos no Pará, como originalidade, autenticidade, criatividade, diversidade e sustentabilidade.

Este estabelece, como plano de promoção, ações contínuas ao longo do tempo, como propaganda institucional, programa de relações públicas, assessoria de imprensa e o calendário de eventos promocionais de vendas e campanhas publicitárias específicas para lançamento de pacotes turísticos e de eventos comercializados em formato de pacotes.

Dessa forma, a marca projetada pelo Estado é “Pará, a obra-prima da Amazônia” (PARÁ, 2011, p. 69), com materiais publicitários que sugerem Belém como a metrópole da Amazônia, cujo slogan é “Descubra Belém, a porta de entrada da Amazônia” (PARÁ, 2021), em que são apresentados diversos equipamentos turísticos e de negócios da cidade, divulgados nos canais digitais do *Instagram*, *Facebook* e *YouTube*, no link [visitpara.com](http://visitpara.com) apresentados no idioma português e inglês.

Outra estratégia de modelo de Marketing, usada no Plano Ver-o-Pará, é o sistema de comunicação estabelecido nos mercados prioritários chamado *push and pull*<sup>54</sup>, em que o *push* representa esforços de comunicação, promoção e apoio ao *trade*<sup>55</sup> para diversificar e melhorar a presença do destino Pará, bem como seus produtos no mercado turístico. Enquanto a estratégia *pull* refere-se aos esforços dirigidos ao consumidor potencial por meio de publicidade, direta ou indiretamente, via imprensa, de forma alinhada ao posicionamento estratégico, com o intuito de gerar uma imagem positiva dos destinos e produtos turísticos, de forma a incentivar e fomentar o desejo de visita, ampliando a demanda turística para o estado do Pará.

Outro instrumento identificado no Relatório de Implantação 2012-2014 do Plano Ver-o-Pará é o uso de técnicas do mercado, chamadas de *benchmarking*<sup>56</sup>, para aprimorar a equipe

---

<sup>54</sup> A estratégia *push and pull marketing* é um tipo de abordagem realizada com o público-alvo de um negócio. As estratégias *push* ocorrem a partir de um planejamento e direcionamento para cada grupo ou segmento de clientes de uma empresa, em que o foco de propagandas e programas de relacionamento tem o objetivo de estimular a disponibilidade e atratividade de produtos nas lojas varejistas, enquanto a estratégia *pull* tem a intenção de estimular a preferência e a lealdade dos consumidores (FARRIS; OLVER, 1989).

<sup>55</sup> *Trade* turístico é uma nomenclatura que se refere às organizações privadas e governamentais que atuam no setor de Turismo e Eventos, como os hotéis, agências de viagens especializadas em congressos, transportadoras aéreas, marítimas e terrestres, além de promotores de feiras, montadoras e serviços auxiliares (tradução simultânea, decoração, equipamentos de áudio visuais etc.). Podem ser entendidos também como agentes, operadores hoteleiros, transportadores ou prestadores de serviços turísticos (EMBRATUR, 1995).

<sup>56</sup> Refere-se a uma modalidade especial de aprendizado direcionada à revelação das melhores práticas do mercado ou de uma organização plenamente reconhecida por sua performance de excelência no ramo, no seu país, ou mesmo, no mundo, possibilitando à empresa, que estuda sua experiência, absorver como resultado um quadro esclarecedor do que poderia ser modificado e melhorado na organização, por intermédio da comparação com a empresa referencial, objeto de investigação. É aprender com os outros o que eles fazem de melhor, porque fazem tão bem e depois tentar fazer melhor (ARAÚJO, 2012).

de desenvolvimento do produto turístico, promovendo formação continuada, além de desenvolver conhecimentos práticos desse produto, a partir de experiências brasileiras e internacionais na área para “identificar boas práticas aplicadas e estabelecer parâmetros de competitividade” (PARÁ, 2014, p. 6).

No governo de Ana Julia Carepa, o uso do PDITS objetivou

[...] orientar o crescimento do setor em bases sustentáveis a curto, médio e longo prazo e deverá constituir o instrumento técnico para gestão, coordenação e condução das decisões da política turística. Visa, também, apoiar o setor privado, orientando seus investimentos, gestão e acesso ao mercado turístico, de maneira integrada e participativa entre as diversas instituições públicas envolvidas com o setor, tais como as municipalidades, o setor empresarial turístico e a sociedade civil (PARÁ, 2009, p. 6).

No ano de 2019, foram realizadas, pelo atual governador Helder Barbalho, ações que visavam acelerar o crescimento da atividade turística no Pará. O projeto previa ações integradas de políticas públicas no setor a partir de estudos e pesquisas, captação de recursos, realização de obras de infraestrutura turística, em que se procurou ampliar a oferta de produtos e serviços turísticos e proporcionar “capacitações para os prestadores de serviços turísticos, participação em feiras e eventos e ações de promoção dos destinos paraenses” (PARÁ, 2020, p. 4).

Embora, no plano do atual Governo do Estado, a maior parte das ações tenham focalizado num plano de retomada do setor, afetado pela crise sanitária global da covid-19, em que o poder público readequou ações que impuseram uma série de restrições no deslocamento de pessoas para a contenção do contágio do coronavírus, resultando na paralisação praticamente total das operações turísticas, conseqüentemente, reverberando na possibilidade de faturamento nesse setor:

[...] o Governo do Estado, seguindo as recomendações da Organização Mundial da Saúde e a exemplo do que se observa em diversos outros Estados e países, vem implementando, desde 16 de março de 2020, uma série de medidas que objetiva combater a referida pandemia, salvaguardando a saúde da população paraense, declarando, ainda, estado de Calamidade Pública no território do Estado do Pará (Dec. nº 687/20) e determinando a suspensão total de atividades não essenciais (*lockdown*) em diversas cidades (Dec. nº 729/20), com a fiscalização e controle de tráfego de pessoas e mercadorias (PARÁ, 2020, p. 7).

Por consequência, o atual Plano de Retomada das Atividades Turísticas, construído no âmbito do Estado do Pará, conjuntamente entre os técnicos da SETUR, as Instâncias Regionais de Governança Turística, os órgãos oficiais de turismo municipais, associações

representativas e a iniciativa privada, corroborado pelo Decreto nº 800, de 31 de maio de 2020 (PARÁ, 2020), instituindo o Projeto RETOMAPARÁ<sup>57</sup>, que delibera a retomada econômica e social segura, mediante protocolos específicos para reabertura gradual e a aplicação de medidas de distanciamento controlado. Ele teve como objetivo primordial “acelerar a retomada das atividades turísticas no Estado do Pará e a recuperação dos prejuízos causados pelas paralizações decorrentes da pandemia” (PARÁ, 2020, p. 9).

O Plano dispõe das seguintes fases: a) diagnóstico situacional, levantamento e definição; b) elaboração de diretrizes, definição de ações e implementação de medidas mitigadoras; c) estabelecimento de metas e resultados; e d) monitoramento e avaliação das ações executadas pelo plano, conforme o Quadro 17. Esse plano não difere do governo anterior (Plano Ver-o-Pará), baseado na metodologia internacional de planejamento estratégico implantada em países da América Latina e do mundo, em que apresenta a fase de análise da situação atual, a de planejamento e propostas e, finalmente, a parte operacional de implantação das ações e avaliação de resultados, que se enquadra perfeitamente na etapa processual da administração estratégica, descrita por Ansoff (1991), e no PES, proposto por Matus (1989).

**Quadro 17 – Plano Ver-o-Pará (Governo PSDB)**

(continua)

<b>Plano Estratégico Ver-o-Pará</b>	
<b>Fase 1 Radiografia da situação atual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os volumes atuais do turismo no mundo, no âmbito internacional e nacional.</li> <li>• A atividade turística no Pará (estágio de desenvolvimento e desempenho econômico do turismo no Estado).</li> <li>• O território, as infraestruturas de acesso e os serviços turísticos existentes e em fase de projeto.</li> <li>• A situação do produto Pará nos canais de comercialização do mercado local, nacional e internacional.</li> <li>• A situação dos recursos, produtos e da oferta turística atual dos seis polos turísticos do Estado do Pará.</li> <li>• A opinião interna (percepção dos gestores públicos, empresários, profissionais e representantes da sociedade civil) sobre a situação do turismo no destino Pará.</li> <li>• A opinião externa (avaliação que o turista atual, que visita o Pará, faz dos destinos paraenses).</li> <li>• A política turística nas três esferas de governo, em âmbito federal, estadual e municipal.</li> <li>• Metodologia de valoração do sistema para avaliação técnica dos atrativos, que permite determinar seu valor potencial e seu grau de aproveitamento atual no setor turístico (similar à Matriz BCG).</li> <li>• Análise FOFA (Matriz SWOT), que identifica as ameaças e as oportunidades, os pontos fortes e fracos do turismo no Estado do Pará.</li> <li>• Os <i>gaps</i> de gestão do turismo do Pará.</li> <li>• O estudo do posicionamento atual do Estado do Pará no mercado turístico.</li> </ul>

<sup>57</sup> Projeto de retomada segura das atividades características do turismo.

(conclusão)

<p style="text-align: center;"><b>Fase 2: o planejamento estratégico</b></p>	<p>Foram traçadas as linhas de atuação mercadológica do Estado do Pará e definidos elementos como a visão de futuro para o turismo do Estado e a estratégia de comunicação a ser implantada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Visão de futuro (2020):</b> Pará, destino líder da Amazônia, que deverá ser concretização por meio do resultado dos processos de desenvolvimento e <i>marketing</i> turístico que serão implantados.</li> <li>• <b>Posicionamento estratégico:</b> ser percebido como um destino com credibilidade, mantendo o perfil de destino de natureza, mas incorporando os valores da cultura local não percebidos até hoje pelo mercado e gerando produtos para que o turista possa vivenciar sensações próprias do modo de vida amazônico.</li> <li>• <b>Objetivos:</b> melhorar a oferta atual dos equipamentos e serviços; fomentar o desenvolvimento sustentável; fomentar o desenvolvimento de oferta complementar; aumentar a promoção no mercado nacional; aumentar a promoção nos mercados internacionais que já vendem Brasil; aumentar a presença do produto Pará na oferta do <i>trade</i> internacional; captar novos mercados internacionais; desenhar um novo sistema de informação estatística;</li> <li>• <b>Metas:</b> concretizam uma série de indicadores do volume turístico, como o número e o tipo de visitantes, a duração de cada permanência e o gasto por pessoa-dia, tipo de viagem, o que levará à determinação da arrecadação desejada, investimentos, empregos gerados, de forma a permitir que a atividade possa ser medida. <ul style="list-style-type: none"> <li>- No <b>mercado nacional</b>, triplicar o número de turistas brasileiros no Pará.</li> <li>- No <b>internacional</b>, ampliar a participação do volume e da receita gerada pelo turismo internacional para 15% sobre o volume e a receita global do turismo do Estado.</li> <li>- Estruturação de produtos</li> <li>- Seleção de mercados (nacional e internacional)</li> </ul> </li> <li>• <b>Estratégia de Marketing:</b> a criação da nova marca turística (identidade).</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fase 3: o plano operacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Plano operacional de desenvolvimento:</b> define a sustentabilidade como eixo sistêmico, a qualidade e a competitividade como vértices estruturantes para os macroprogramas de estruturação de produtos, de qualidade e competitividade, programas e projetos (garantia de negócios, redução da pobreza e desigualdade social, melhor aproveitamento dos recursos naturais e culturais e estímulo à capacidade de produção e inovação).</li> <li>• <b>Plano operacional de Marketing:</b> ações de promoção, com comunicação aos públicos e de comercialização do produto turístico junto ao <i>trade</i> turístico e definição de projetos de sensibilização do setor privado, por meio dos macroprogramas de comunicação, promoção, inteligência de mercado e inovação.</li> </ul>

**Fonte:** Adaptado do Plano Ver-o-Pará (PARÁ, 2012).

### Quadro 18 – Projeto RETOMAPARÁ (Governo PMDB)

(continua)

<b>Plano de retomada de atividades turísticas do Governo do Estado do Pará (2020/2021)</b>	
<p style="text-align: center;"><b>1. Diagnósticos e projeções</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reação do setor;</li> <li>2. Perdas econômicas do setor;</li> <li>3. Crescimento necessário do setor para recuperação da perda;</li> <li>4. Atividades turísticas mais afetadas;</li> <li>5. A pesquisa realizada com empresários paraenses atuantes nas atividades características do turismo, com amostragem aleatória estratificada, envolvendo 19 municípios do Estado do Pará.</li> <li>6. Pesquisa de sondagem dos impactos da pandemia da Covid-19 nas atividades turísticas paraenses com os gestores das secretarias municipais de turismo e de prefeituras de cerca de 33 municípios paraenses.</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>2. Diretrizes para retomada</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integração de ações entre as esferas públicas estaduais, regionais e municipais e com as associações setoriais, academia e iniciativa privada;</li> <li>2. Informação das ações amplamente divulgadas;</li> <li>3. Prevalência da ciência sobre o senso comum;</li> <li>4. Segurança sanitária;</li> <li>5. Desenvolvimento sustentável;</li> <li>6. Competitividade.</li> </ol>

(conclusão)

<p><b>3. Medidas mitigadoras, preparatórias e de fomento ao turismo paraense</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O fundo esperança;</li> <li>2. Capital de giro;</li> <li>3. Ressignificação e reposicionamento digital: <i>visitpara.com</i>;</li> <li>4. Reformulação do <i>site</i> promocional da secretaria – <i>visitpara.com</i>;</li> <li>5. Novos canais de comunicação;</li> <li>6. Qualificação;</li> <li>7. Ação continuada de apoio à comercialização no mercado norte-americano;</li> <li>8. Orientação técnica <i>on-line</i> para melhoria e estruturação de produtos turísticos;</li> <li>9. Implementação de protocolos de segurança sanitária;</li> <li>10. Campanha publicitária voltada ao turismo estadual;</li> <li>11. Programa de crédito para consumidor de produtos turísticos;</li> <li>12. Participação em feiras institucionais;</li> <li>13. Realização da 9ª edição da feira internacional de turismo da Amazônia – <i>fit</i><sup>58</sup>;</li> <li>14. Intensificação das ações de <i>press trip</i>, <i>famtour</i>, <i>road show</i> e capacitação <i>on-line</i> de agentes e operadores;</li> <li>15. Programa de fomento a eventos turísticos;</li> <li>16. Programa de atração de feiras, eventos institucionais e congressos com alto potencial de geração de fluxo turístico;</li> <li>17. Implementação de treinamentos por meio de plataforma de ensino a distância (EAD);</li> <li>18. Implantação de um programa de qualidade do turismo paraense;</li> <li>19. Investimento na estruturação e diversificação da oferta turística, considerando as novas tendências de mercado;</li> <li>20. Prêmio Olavo Lira Maia;</li> <li>21. Implementação da plataforma integrada do turismo (PIT);</li> <li>22. Incentivos fiscais.</li> </ol>
<p><b>4. Resultados esperados</b></p>	<p>A) Nortear as estratégias e os procedimentos de reabertura dos empreendimentos turísticos e da conseqüente retomada da atividade econômica do setor;</p> <p>B) Oferecer estrutura de base com orientações técnicas e ações de qualificação, promoção e divulgação do destino e estruturação técnica, econômica e financeira do setor;</p> <p>C) Disseminar os diferentes protocolos sanitários de reabertura dos estabelecimentos, a fim de alcançar o padrão adequado de atendimento ao visitante.</p>
<p><b>5. Monitoramento</b></p>	<p>Uso de instrumentos de monitoramento, como o Plano Plurianual 2020-2023, a Lei Orçamentária Anual (LOA), os diferentes relatórios gerados por ação, os questionários aplicados de forma periódica, o <i>feedback</i> obtido por meio de nossas mídias sociais e das reuniões ampliadas de planejamento e das rodadas internas de avaliação da execução das ações planejadas.</p>

Fonte: Adaptado de RETOMAPARÁ (PARÁ, 2020).

A partir da proposição do modelo de gestão estratégica do Estado, seguindo os pressupostos neoliberais, na administração dos espaços públicos de turismo e negócios, é sabido que a adoção do regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, cujos critérios usados na produção dos espaços, obedecem a um parâmetro de desenvolvimento econômico proposto nos planos dos governos PT, PSDB e PMDB.

De acordo como o gestor do Núcleo de Controle Interno, mensalmente, é realizado o repasse de recurso financeiro por meio do órgão supervisor SETUR para a Pará 2000

<sup>58</sup> Alguns eventos não têm confirmação de ocorrer devido ao avanço da pandemia da Covid-19, como, no caso da Feira Internacional de Turismo da Amazônia (FITA), que estava programada para ser realizada presencialmente entre 22 e 25 de abril de 2021 no Hangar Centro de Convenções da Amazônia.



administrar os espaços. Mediante tal aspecto, são acompanhados pelo órgão supervisor, exclusivamente, pelo setor de monitoramento, a execução de metas e resultados, a fiscalização da qualidade na prestação de serviços, a manutenção dos espaços públicos e a correta aplicação financeira dos recursos públicos, além de visitas mensais *in loco*. Segundo os objetivos reformulados a partir da supervisão da SETUR, o contrato de gestão propõe, além dos objetivos iniciais considerados anteriormente pela SECULT, o seguinte:

- a) alcançar a sustentabilidade econômica dos equipamentos turísticos;
- b) desenvolvimento de uma programação voltada aos segmentos de cultura, de lazer, de turismos e de serviços;
- c) desenvolvimento de programação voltada à prestação de serviços essenciais à população de baixa renda;
- d) integração com entidades afins buscando permanentemente cooperação técnica para o alcance de objetivos comuns.
- e) a atração crescente de turistas nacionais e internacionais (PARÁ, 2016, p. 2).

É obrigação da Pará 2000, segundo as proposições do contrato de gestão (PARÁ, 2016), atingir o fim a que se destina com eficácia e qualidades requeridas, do qual fazem parte os anexos do plano de trabalho, o plano orçamentário de custeio e os indicadores de qualidade. Dessa forma, a Pará 2000 sujeita-se a encaminhar relatórios trimestrais, balancetes financeiros que referenciem os investimentos referente ao repasse do Estado, bem como pesquisas de satisfação dos usuários dos espaços.

De acordo com Pará (2016), além do cumprimento das metas relacionadas no contrato, a Pará 2000 precisa observar, na execução de suas atividades, as diretrizes do órgão supervisor, apresentando a este até o dia 31 de dezembro de cada ano, o detalhamento das metas relativas ao ano seguinte, acompanhado da respectiva proposta orçamentária e de cronograma de desembolso de recursos a serem repassados, bem como realizar as seguintes ações:

- 3.4 - elaborar e fazer publicar, no prazo máximo de 90 dias, a contar da assinatura deste, regulamento para os procedimentos de contratação das obras, serviços e compras a serem realizadas com recursos públicos, o qual observará os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, legitimidade, operacionalidade e economicidade.
- 3.5 - elaborar e submeter à aprovação do Conselho de Administração relatórios gerenciais de atividades a cada 3 (três) meses e posteriormente encaminhá-los ao **Órgão Supervisor** no prazo máximo de 10 dias após aprovação.
- 3.5.1 - a ausência de envio de relatório gerencial de atividades entender-se-á como não cumpridos os objetivos e metas no Plano de trabalho e anexos:
- 3.6- administrar os bens móveis e imóveis público a ela cedidos, assim como aplicar os recursos financeiros que lhe forem repassados exclusivamente na consecução dos objetivos e metas previstos neste instrumento.
- 3.6.1 - as despesas referentes à energia elétrica dos equipamentos turísticos serão de responsabilidade da Administração Pública nos primeiros 12 (doze) meses deste

contrato, sendo posteriormente de única e total responsabilidade da OS Pará 2000 (PARÁ, 2016, p. 3-4).

De acordo com a análise dos contratos de gestão, os repasses financeiros obedecem às metas e aos objetivos pactuados neste instrumento, e as alterações de valores implicarão na revisão destes. Esses recursos poderão ser aplicados no mercado financeiro desde que seus resultados sejam revertidos exclusivamente para os objetivos do contrato de gestão. Os valores repassados do Estado para Pará 2000 são demonstrados conforme Tabela 2.

**Tabela 2 – Repasse financeiro realizado pelo Estado para OS Pará 2000**

Ano	Recursos financeiros realizados pelo Estado para OS Pará 2000 (anos 2000-2021)					
	Valor em reais <sup>59</sup> (R\$)	Espaços públicos				
		Estação das Docas	Parque Naturalístico Mangal das Garças	Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia	Arena Guilherme Paraense	Parque Estadual do Utinga
2000	770.000,00	X				
2001	840.000,00	X				
2002	840.000,00	X				
2003	2.400.000,00	X				
2004	14.850000,00	X	X			
2005						
2006						
2007	9.809.609,00	X	X			
2008						
2009	3.600.000,00	X	X			
2010						
2011	2.305,201,00	X	X	X		
2012	2.305,201,00	X	X	X		
2013	2.305,201,00	X	X	X		
2014	2.305,201,00	X	X	X		
2015	2.305,201,00	X	X	X		
2016	6.600.000,00	X	X	X		
2017	11.700.000,00	X	X	X	X	
2018	14.397.829,63	X	X	X	X	X
2019	14.008.046,67	X	X	X	X	X
2020	23.750.968,27	X	X	X	X	X
2021	14.008.046,67	X	X	X	X	X

**Fonte:** Adaptado pela autora com base nos termos aditivos da PPP (PARÁ, 2021).

De acordo com as cláusulas do contrato, a Pará 2000 poderá gastar até 40% dos recursos públicos repassados a ela com despesas de remuneração, encargos trabalhistas e

<sup>59</sup> Os repasses de valores obedecem às prorrogações de contrato, cuja vigência varia entre meses ou anos. Dessa forma, os repasses não apareceram detalhados em todos os anos, conforme análise dos aditivos aos contratos de gestão. Os valores também variaram conforme os resultados apresentados pela Pará 2000, visto que quanto maior sua sustentabilidade por meio da prestação de serviços, menor será o repasse pelo governo do Estado.

vantagens de qualquer natureza, a serem percebidos pelos seus dirigentes, empregados e servidores cedidos a ela.

Outra forma de arrecadação de valores, que possibilita retorno financeiro para reinvestimento nos espaços pela OS, está ligada às locações para lojas, restaurantes, estacionamento e eventos em geral, como casamentos, formaturas, *shows*, programações esportivas, entre outros, embora esses eventos de arrecadação não contemplem nenhum tipo de programa social que incentive o acesso da população em geral, uma vez que são eventos privados.

A produção do espaço público ou os projetos de requalificação desses espaços obedecem a critérios econômicos e de desenvolvimento turístico, não sendo considerados elementos sociais nesse processo, conforme relatos (Quadro 19) a seguir.

**Quadro 19** – Critérios usados na produção/requalificação do espaço público

Agentes	Critérios	Relato
<b>Agente 4 - Estado (SECULT/SETUR)</b>	<b>Desenvolvimento econômico, cultural e turístico</b>	“Procura-se integrar as metas às diretrizes maiores do Governo, uma vez que a atividade turística é um segmento econômico que fazem parte dos eixos prioritários de desenvolvimento, geração de emprego e renda” (Membro do Núcleo de Controle Interno, 10 de junho de 2021).
<b>Agente 5 - Pará 2000 (Governos PSDB, PT e PMDB)</b>	<b>Desenvolvimento econômico</b>	<p>“É mais econômico e de diferencial com relação ao <i>mix</i> que compõe os espaços, porque esses espaços eram aqueles que davam viabilidade econômica, na questão de autossustentabilidade tão exigida inclusive pela auditoria geral do Estado. [...] Um dos critérios na minha gestão era não serem empresas concorrentes, isso era um impedimento na verdade disposto no Estatuto. A gente também via muito a questão da adequação do empreendimento com a questão do turismo, tinha que ter um diferencial pra agregar no <i>mix</i> da Estação, tinha que ter também um equilíbrio financeiro, onde a gente pedia que fosse apresentado um estudo, um planejamento” (Presidente da Pará 2000 na gestão do PT).</p> <p>“Obedece a critérios econômicos e infelizmente não existem grandes projetos ou programas sociais que incluam a população [...] Têm só essas programações mesmo, esses projetos que é de fácil acessibilidade, como ‘Pôr do sol’, ‘teatrinho’, justamente pra que haja o acesso de pessoas de baixa renda. Vamos dizer assim, a Estação das Docas, como tu sabes ela é um espaço muito voltado pro consumo e pra classe A, classe B, apesar de ser um espaço público, de ser um ponto turístico, [...] Foi se criando e colocando alguns outros projetos até pra tentar tirar essa imagem de estação das “dondocas”, de que lá só da pessoa de alto poder aquisitivo” (Membro gestão PSDB e PMDB).</p>

**Fonte:** Entrevistas realizadas em pesquisa de campo, em maio, junho e julho de 2021.  
Elaboração: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Em geral, a Pará 2000 tem autonomia para realizar seu planejamento e ações para os espaços públicos, apresentando apenas um plano de trabalho anual ao Estado, conforme disposto no contrato de gestão. Além de possuir autonomia sobre a forma de utilização dos recursos e na gestão dos empreendimentos alocados nos espaços, ainda que haja jogo político de algumas indicações ou facilidade fora das normas do estatuto para certos empresários se instalarem no local, incentivados pelo próprio Governo do Estado.

O nível de alinhamento de demandas do Estado e a parceria estão apenas no diálogo, sem grandes interferências realizadas pelo governo, seja na adequação ou ajuste do plano, seja no sentido de políticas ou programas sociais para inclusão da população em geral ou acessibilidade aos espaços<sup>60</sup>. A maior interferência se deu no governo do PSDB em certos processos e programações culturais, mas ainda sem grandes articulações que proporcionassem o acesso universal da população aos espaços.

**Quadro 20** – Alinhamento de políticas entre Estado e Parceria

(continua)

Agentes	Critérios	Relato
<b>Agente 4 - Estado (SECULT/SETUR)</b>	<b>Nível de autonomia na administração de serviços (alinhamento de premissas do Estado e PPP)</b>	“A Pará 2000 tem autonomia limitada pelo contrato de gestão e a premissa de desenvolver ações voltadas para a comunidade e os turistas [...] Nós temos um diálogo essencial, um bom diálogo com a Organização Social que está administrando esses espaços, para desenvolver políticas públicas para a população diretamente ao público específico de cada equipamento turístico. Nós não temos políticas públicas, assim mais abrangentes. O que nós temos são sugestões, orientações da comunidade que frequenta os espaços e nós, como parceiros de um processo, acabamos dando algumas sugestões para que a OS venha executar” (Representante da SETUR, integrante da coordenação de controle interno, 37 anos, entrevista realizada em maio de 2021).
<b>Agente 5 - Pará 2000 (Governos PSDB, PT e PMDB)</b>		“Sim, existe a autonomia, apesar de que eu tive que lidar com situações que vinha lá de cima para ceder, ceder não, alugar o espaço para fulano que tinha negócio tal. Se não me engano foi até um caso de uma cafeteria e já tínhamos as mulatas lá, mas nossa fui até chamada atenção pelo alto escalão do Estado, diziam tipo: ‘Poxa resolve isso, facilita!’ [...] Nós fazíamos o planejamento, algumas vezes a Secretaria participava, apresentando algumas parcerias. Tínhamos como prioridade buscar recursos próprios por mês. A gente sempre bloqueava algumas datas na agenda para realizar alguns eventos gratuitos, como quadra junina, eventos comemorativos e as outras a gente deixava para fazer parcerias. Porque assim, a Estação das Docas na época do Paulo Chaves, ele era um ‘nojo’ com aquele lugar! Ele queria era mais afastar o povo de lá! Ele fazia de tudo que aquilo fosse a ‘Estação das Dondocas’ mesmo! [...] Ele tomava aquilo dali como se fosse uma coisa dele, uma propriedade

<sup>60</sup> O fato foi comprovado pelas diversas tentativas de visita à Pará 2000 monitorada pela SETUR e tentativa de reunião entre ambos. A justificativa era de que eles não podiam interferir no trabalho da Organização Social.

(conclusão)

<p><b>Agente 5 - Pará 2000 (Governos PSDB, PT e PMDB)</b></p>	<p><b>Nível de autonomia na administração de serviços (alinhamento de premissas do Estado e PPP)</b></p>	<p>dele! E aí chegava a quadra junina e não tinha programação lá... Por que? Ah vai dar muita gente e vão depredar a Estação das Docas! Era isso que ele pensava! [...] Na época do Paulo Chaves, não tinha nada de especial na Estação, porque ele barrava tudo! Ele só deixava ter as exposições do Círio que ele fazia e ficava de longe vendo o povo! [...] A gente sempre tinha autonomia para realizar o planejamento, pelo menos o secretário o Edilson Moura dava sempre essa abertura para que a gente fizesse isso. Já na época do Paulo Chaves era totalmente diferente, ele entrevistava mais, muito mais! Ele tinha aquilo ali como propriedade dele, tanto a estação como o Mangal! (Presidente da Pará 2000 na gestão do PT, entrevista realizada em maio de 2021).</p> <p>“A Pará 2000 tem autonomia pra fechar os eventos, os contratos, né? E a gente tem uma assessoria jurídica lá e tanto o Governo do Estado quanto a SETUR não interfere nesse sentido. [...] Tem autonomia pra fechar os contratos (Representante da Pará 2000 na gestão PSDB, entrevista realizada em maio de 2021).</p>
<p><b>Agente 5 - Pará 2000 (Governos PSDB, PT e PMDB)</b></p>		<p>Seja contrato com locatário, seja contrato relacionado a um evento privado social, [...] Mas eu lembro quando era diretamente com a SECULT e apesar da Pará 2000 ter autonomia, às vezes, vinha algo direcionado da SECULT, algumas programações [...] Na época do próprio Paulo Chaves, né. Ele gostava muito de fazer projetos em parceria com a Pará 2000, [...] Muitas exposições, programações e algumas vinham específicas dele, e assim era montado um projeto, planejado e executado e parte do recurso vinha da SECULT pra efetuar o pagamento de todos os custos de determinada programação, assim como outras ideias vinham de lá, dele e a gente executava” (Membro da gestão PSDB e PMDB, entrevista realizada em maio de 2021).</p>

**Fonte:** Entrevistas realizadas em pesquisa de campo, em maio, junho e julho de 2021.

Elaboração: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

A fiscalização realizada pelo órgão supervisor, tanto na época da SECULT, quanto atualmente pela SETUR, ocorre por meio do conselho fiscal e administrativo formado pelo colegiado com poder de decisão na Organização Social. Segundo representante da SETUR, o conselho atua com membros da SETUR, algumas instituições relacionadas ao turismo e técnicos da Pará 2000.

Outra forma de fiscalização, realizada pelo órgão supervisor, é feita pela comissão de monitoramento e pelo núcleo de controle interno, composto por membros efetivos, como turismólogos, técnicos administrativos e pelo núcleo jurídico que acompanha questões legais e ações direcionadas aos espaços públicos do estado por meio de visitas, registros fotográficos, aplicação de questionários e a emissão de relatórios destinados ao Secretário de Turismo. São acompanhados também os fluxos financeiros repassados pelo Estado e reclamações realizadas por usuários. Segundo relatos de um membro da gestão da Pará 2000 (governo PSDB e PMDB), efetivamente, esses conselhos têm papel simbólico e pouco

envolvem pessoas ligadas ao Governo do Estado, representado, em sua maioria, por técnicos da própria Pará 2000. Quem também exerce fiscalização sobre a Pará 2000 é a Auditoria Geral do Estado (AGE), que acompanha os relatórios financeiros.

Na observância dos modelos de gestão pública, conforme o subcapítulo 2.2, o uso da PPP na gestão de certas atividades que eram antes de exclusividade do governo, surge no contexto da Reforma do Estado, conforme pressupostos neoliberais em que se propõe a ser um elemento da reforma gerencial com base na nova gestão pública, na busca por maior eficiência na prestação de serviços. Entretanto, é importante mencionar que a gestão proposta nesta parceria não revela uma ruptura completa com os modelos de administração patrimonialista e burocrático, uma vez que mantém algumas práticas de gestão conservadoras, como, por exemplo, a indicação realizada pelo governo em atuação para assumir os cargos de presidência na OS, na tentativa desta gestão se manter alinhada aos seus interesses. Além da interferência e manipulação do órgão supervisor do governo sobre certos processos ou programações.

Outro fato observado se refere às poucas inovações realizadas pela administração da OS, que vão de encontro aos próprios elementos de reforma gerencial, quando suas ações fogem do propósito de sua missão, descrita em seu plano de trabalho, no qual prioriza o seguinte: “o esforço pela excelência nas prestações de serviços, com soluções inovadoras e integradas em cada complexo turístico que administra, cuja visão está pautada em buscar a profissionalização da gestão” (PARÁ 2000, 2021). A comprovação de poucas soluções inovadoras é encontrada, também, na própria estruturação dos espaços que mantêm a prática de fechamento e gradeamento, promovendo a segregação dos espaços públicos pelo uso de barreiras físicas e simbólicas que impedem a conexão com os outros espaços, com o entorno e a comunidade.

É possível observar, também, o uso de práticas burocráticas na seleção de programações culturais que serão disponibilizadas nos espaços públicos. Estas ocorrem por uma espécie de seleção por meio de editais e projetos, que serão melhor evidenciados nos relatos dos representantes da OS no Quadro 23 – “Inclusão de demandas sociais”, que acabam por dificultar a participação, nesses espaços, de pequenos produtores culturais que não são formalizados.

Outro elemento substancial que revela pouca inovação, no uso da PPP, trata-se da própria relação de parceria entre o Governo do Estado e a OS, a qual, a partir da análise dos contratos e termos aditivos, revela uma longevidade de mais de 20 anos de parceria, sem permitir qualquer tipo de concorrência, o que seria uma prática muito comum de mercado.

Dessa forma, não é possível afirmar que a PPP revele um modelo único de gestão, mas um cruzamento entre os modelos Patrimonialista, Tradicional Burocrático e a Nova Gestão Pública, os quais coabitam de forma eclética. E por esses modelos, conforme revelado na seção “Modelos de Administração Pública” desta tese, revelarem um caráter de manutenção da ordem capitalista, apresentando, entre suas características, a manutenção de interesses específicos do mercado.

Diante da compreensão do modelo de planejamento e gestão multifacetado desenvolvido pelo Estado em sua parceria na gestão dos espaços públicos, entendendo que ele se propõe a manter a lógica capitalista, é possível identificar que a ideia-força central se enquadra no modelo mercadófilo para os cinco espaços analisados, conforme proposto por Souza (2002).

Afinal, tem como propósito a modernização dessas áreas de uso público e atendimento às demandas capitalistas, visto que procura privilegiar setores empresariais, com o intuito de tornar a cidade mais competitiva economicamente a partir do turismo, não sendo observadas preocupações universais como qualidade de vida ou acesso da população aos serviços. O que reflete exatamente a nova postura do Estado que “promoveu profunda reforma no seu aparelho operativo, principalmente, no sentido de deslocar seu foco de *Estado Provedor* para o exercício do papel de regulador da iniciativa privada e mediador das políticas públicas em seu território” (PARÁ, 2002b, p. 64).

O fato nos leva a acreditar que a perspectiva mercadófila de planejamento e gestão estratégica reflete uma estreita ligação com a filiação estética proposta pelas intervenções do Governo do Estado nos espaços, que revelam preocupações estéticas e arquiteturas, dado que procura transformar a cidade num polo turístico, conforme proposto em seu Plano Estratégico Ver-o-Pará:

[...] o Plano nasceu do entendimento do Governo do Estado, em seu planejamento macro, de ser o turismo um dos eixos prioritários de desenvolvimento, gerador de empregos, renda e qualidade de vida à população paraense. [...] Visando fortalecer ainda mais a gestão pública e seu pacto com o empresariado e a sociedade em prol do desenvolvimento, o Governo Simão Jatene lançou, no início de 2012, o Modelo de Gestão para Resultados, mais que um sistema que quantifica e qualifica os indicadores dos programas, projetos, ações e serviços resultantes da política pública estadual, representa um compromisso com o desenvolvimento do Pará visando reduzir as desigualdades sociais, gerar emprego, renda e melhor qualidade de vida aos cidadãos. Esse novo modelo envolve praticamente todas as áreas da gestão pública, inclusive o turismo (PARÁ, 2011, p. 6).

Em vista disso,

[...] este Plano Ver-o-Pará representa o resultado de um pacto da gestão pública, do empresariado, da sociedade em geral pelo turismo deste Estado, visando inseri-lo entre os destinos mais procurados do mundo, o principal destino turístico da Amazônia [...] Queremos apresentar ao mundo os mais fortes segmentos do Estado: cultura, natureza, sol e praia, eventos e possibilidades de negócios, considerando os direcionamentos deste Plano Estratégico, a partir do decálogo da originalidade, autenticidade, criatividade, diversidade e sustentabilidade (PARÁ, 2011, p. 8).

Dessa forma, a filiação estética está totalmente alinhada à ideia-força central mercadofila, pela qual se relaciona com a concepção do planejamento e gestão urbanos estratégicos proposto por Souza (2002), com certa predileção ao pós-modernismo<sup>61</sup> em suas obras arquitetônicas, muito presente na proposta do arquiteto idealizador das obras, Paulo Chaves, que, no entanto, se considera eclético na composição delas. Nesse sentido, Trindade Júnior e Amaral (2006, p. 87) explicam que

[...] a interpretação do desenho e da forma espacial e arquitetônica concebida para os dois projetos (Complexo turístico Estação das Docas e Feliz Lusitânia) nos levam facilmente a constatar, contudo, a monumentalidade desses projetos e o caráter eclético na composição da estética urbana proposta, visivelmente desarticulada de projetos sociais, seja do ponto de vista da habitação social, que não foi contemplada nas intervenções, seja do ponto de vista do circuito inferior da economia urbana presente na área central, que, a exemplo da habitação social, não ganha visibilidade nos documentos e material publicitário que concebem e divulgam os dois projetos (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL, 2006, p. 87).

Trindade Júnior e Amaral (2006) complementam que, no caso da Estação das Docas, essa desarticulação de projetos sociais reflete na mudança do sentido da funcionalidade do espaço, visto que a área portuária, que existia no local, foi transformada em área de lazer e turismo, cujos galpões receberam restaurantes, bares, lojas, teatro, entre outras atividades disponíveis ao público. Além da climatização artificializada, escadas rolantes, palcos deslizantes e outros elementos, que tinham uma funcionalidade e hoje servem como objetos estéticos atrativos: “as paredes de ferro, para muitos tidas como símbolo da modernidade, foram substituídas por paredes de vidro, símbolo que muito se aproxima da linguagem arquitetônica pós-moderna” (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL, 2006, p. 87).

Nesse sentido, os autores complementam:

---

<sup>61</sup> Ortiz (1992) refere-se à arquitetura modernista de duas perspectivas: uma baseada na cultura mais “elitista”, cujos profissionais da área estariam preocupados em demonstrar o *status* a partir de suas obras, com elementos que representam conforto, harmonia, estética e beleza, de forma que representem símbolos de distinção social. A outra perspectiva, segundo a autora, é de que, na obra, mescle-se uma cultura mais “popular”, por meio de arte e indústria cultural de mercado, de forma a demonstrar uma diversidade de estilos, cuja forma revele autonomia de criação e liberdade com relação às “amarras” das demandas externas que propõem um elo entre forma e função.



[...] o complexo, portanto, é emoldurado pelo rio, que pouco interage com os visitantes, a não ser como paisagem passiva à contemplação, mas que se torna essencial na composição desse cenário, no sentido mais profundo do termo, e que se presta a uma amostragem, em forma de vitrine, de uma pseudocidade, que é distanciada – por meio de formas arquitetônicas arrojadas e da suntuosidade do paisagismo – da Belém empobrecida, revelada no próprio centro histórico revitalizado em fragmentos, e marcado pela exclusão e vazios de cidadãos (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL, 2006, p. 88).

A filiação estética segue a mesma regra para os demais espaços que, no caso do Mangal das Garças, sua área anteriormente alagada com extenso aningal passou por um processo de requalificação, com novo sentido, o de servir como um espaço de natureza idealizada, com uso de paisagismo e esteticamente agradável para receber um mercado consumidor muito específico.

O mesmo pode se dizer do Hangar, que, requalificado, passou de antigo parque da aeronáutica a ser destinado a congressos, feiras e a grandes eventos sociais para fins mercadológicos e de turismo de negócio. No Parque do Utinga, voltado para o turismo ecológico, explorou-se o contato com a natureza para vender serviços ligados a atividades radicais, enquanto o Mangueirinho foi projetado para grandes eventos esportivos e shows.

Nesse sentido, o escopo, na perspectiva de planejamento e gestão urbana de Souza (2002), não é possível determinar para os cinco espaços públicos que seu escopo pertenceria, exclusivamente, ao modelo “clássico físico-territorial” ou “social-abrangente”, já que estes fazem parte da proposta turística do governo do Estado. Isso porque, ao mesmo tempo que há proposições de se alavancar o turismo como forma de atração de investimento, competitividade e desenvolvimento local com incremento de outros setores, os planos do governo também apresentam preocupações com a redução da pobreza e desigualdade social, mas que não ficam claras em seus planos de turismos, de forma que essas ações seriam integradas de maneira expressiva com a economia popular.

Afinal, no modelo físico-territorial, as concepções de “planejamento como a atividade de elaboração de planos de ordenamento espacial para cidade ideal” faz uso de diretrizes e metas a serem seguidas quanto ao uso da terra, ao traçado urbanístico, ao controle de expansão, entre outros; enquanto o modelo contrário engloba demandas sociais mais inclusivas, o chamado “social-abrangente”, cuja espacialidade é uma entre várias dimensões (SOUZA, 2002).

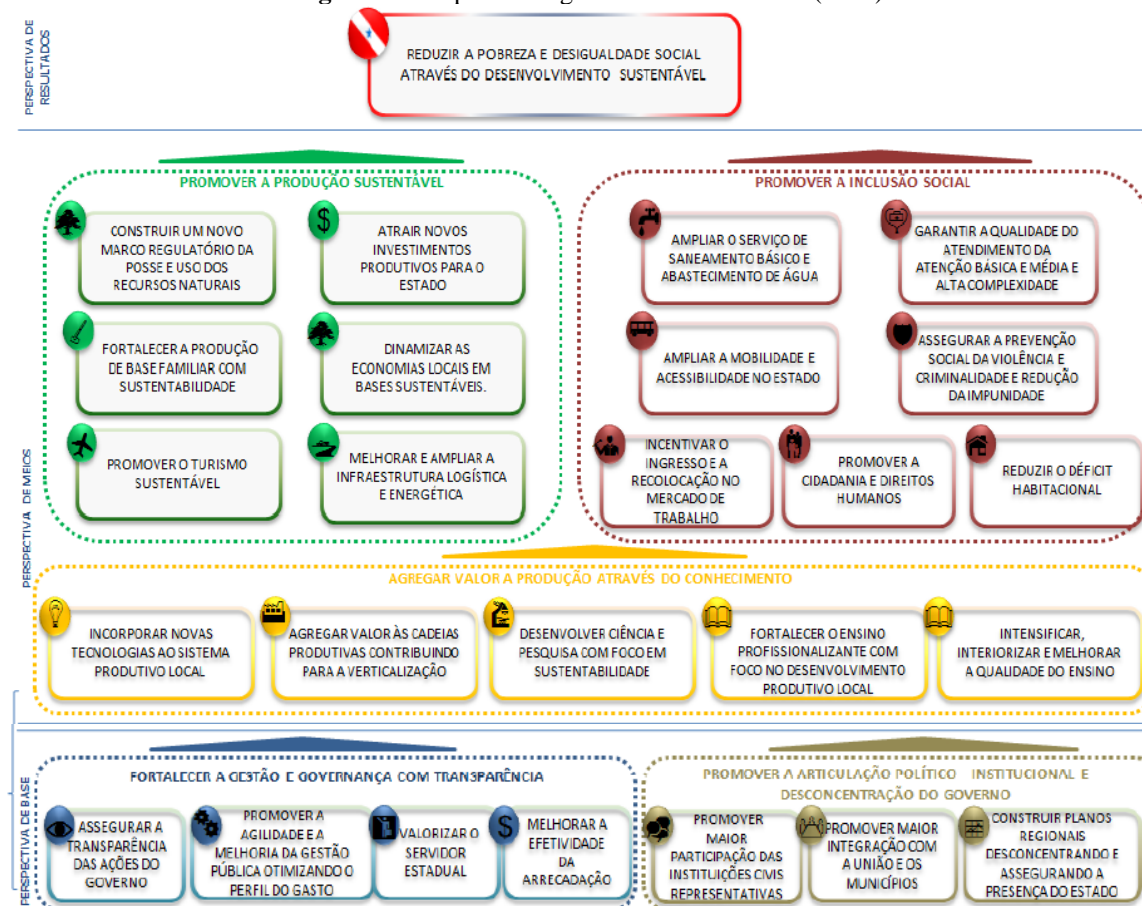
Sob tal perspectiva, ambos os modelos estão presentes, ainda que um ou outro de maneira mais superficial. Isso se justifica, devido à proposta do Governo do Estado no

desenvolvimento de ações estratégicas que visam não só tornar, como já foi dito, o estado do Pará um polo turístico, mas de forma articulada com os outros setores, conforme propõe no seu PPA de 2016-2019, reiterando as cinco diretrizes de governo e os 25 objetivos estratégicos que compõem o Mapa Estratégico do Estado do Pará (Figura 3) “a partir da seleção de indicadores de resultado regionais, com vistas a alcançar o macro objetivo de redução da pobreza e da desigualdade social”. Dessa forma, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), projeta para o futuro:

- ✓ gestão territorial e governança, orientada pelo planejamento territorial, descentralização e articulação político institucional intergovernos e com a sociedade;
- ✓ desenvolvimento sustentável, assentado na implantação de processos produtivos que incorporem ciência, tecnologia e inovação aliados à preservação ambiental, apoiado, ainda na oferta de energia e infraestrutura e logística;
- ✓ inclusão social, com ênfase na educação, cultura, esporte e lazer; saúde e trabalho; e segurança, defesa social e direitos humanos; imprescindíveis à criação de ambiente propício à geração de inovação e novas cadeias produtivas;
- ✓ infraestrutura social: habitação, saneamento e mobilidade (urbana e metropolitana) e logística;
- ✓ as estratégias para discussão dessas dimensões apoiam-se no(a):
- ✓ alinhamento entre as políticas públicas de abrangência nacional, expostas em planos setoriais e regional (exemplo, Plano Sustentável da BR-163) e de abrangência estadual (exemplo, Plano de Mineração, Plano Ver-o-Pará, Pacto pelo Pará, Planejamento Estratégico da Segurança e Defesa Social etc.), na perspectiva de convergência entre as políticas;
- ✓ seleção de indicadores de resultado regionais, que integram o índice de Progresso Social (IPS), norteadores das discussões nas Oficinas Regionalizadas Temáticas, realizadas com órgãos do Poder Executivo e dos demais poderes e órgãos constitucionais independentes (abril/2015);
- ✓ realização de processo de “escuta social”, por meio de reuniões, fóruns e audiências públicas com participação dos diversos atores sociais e recepção das demandas da sociedade em várias regiões paraenses (abril e maio/2015); e
- ✓ análise da possibilidade de incorporação das demandas regionais, oriundas dos processos de “escuta social”, por ocasião das Oficinas de Elaboração de Programas (junho/2015) (PARÁ, 2015).

Tais ações estratégicas são reafirmadas no mapa estratégico, conforme Figura 4.

**Figura 4 – Mapa Estratégico do Estado do Pará (2011)**



Fonte: Adaptado de Symnetics/SEPOF (2011).

No Plano Ver-o-Pará, não é possível articular os indicadores da SEPLAN com os da SETUR em relação ao turismo como atividade que também proporcione redução da desigualdade e pobreza, a partir da geração de renda e empregos, uma vez que, nesse plano, os dados apresentados são pouco expressivos, limitados a um de seus indicadores do Programa Turismo Verde: P44. Empreendedorismo e Inclusão Social, cuja estratégia pretende estimular A123. Comunidades nos negócios do turismo, a partir de empreendedores individuais (EI) e de microempresas (PARÁ, 2011, p. 85). As ações estratégicas da maneira como será promovido não são detalhadas em seu plano operacional (Quadro 21).

**Quadro 21** – Plano Operacional de Desenvolvimento do Plano Ver-o-Pará

<b>Programa Turismo Verde</b>		<b>Cronograma</b>		
<b>Projetos</b>	<b>Ações</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
P39. Municípios Verdes do Turismo	A116. Adequação das estratégias do programa para os municípios turísticos: recuperação do ambiente urbano, sustentabilidade dos negócios do setor			
P40. Educação ambiental	A117. Conhecendo a Amazônia paraense			
	A118. Elaboração de projetos pedagógicos com as escolas públicas com conteúdo de turismo e natureza			
P41. Educação patrimonial	A119. Conhecendo a cultura viva do Pará			
	A120. Projetos pedagógicos com as escolas públicas com conteúdo sobre o patrimônio cultural paraense.			
P42. Sangue cor de açaí	A121. Campanha orgulho paraense: valores e a identidade cultural do Estado.			
P43. Turista "Verde"	A122. Campanhas de conscientização dos turistas: práticas sustentáveis na relação com a natureza e as comunidades anfitriãs			
P44. Empreendedorismo e inclusão social	A123. Comunidades nos negócios do turismo: El e de microempresas			
P45. Turismo Seguro	A124. Melhorar a segurança pública nas áreas de interesse circulação de turistas			

Fonte: Adaptado do Plano Ver-o-Pará (2012).

Ao analisar os cinco espaços públicos em Belém, é possível identificar que o grau de interdisciplinaridade se revela muito pequeno (SOUZA, 2002) em três deles, a exemplo da Estação das Docas, Hangar e Mangueirinho. Isso dado que são evidentes os traços marcantes do profissional de arquitetura e urbanismo na idealização, construção e requalificação deles, dentre os quais quatro são de autoria do arquiteto Paulo Chaves, sendo o projeto paisagístico do Mangal das Garças em parceria com o escritório de planejamento e arquitetura paisagística Rosa Grena Kliass.

No caso do Mangueirinho, é uma obra também idealizada por um profissional da arquitetura e áreas afins, como a da engenharia. As obras de Paulo Chaves, como apresentado anteriormente, sempre foram bastante criticadas por espetacularizar os espaços com intervenções onerosas para o serviço público e por se caracterizarem como elitistas, com intuito de seguir um padrão internacional, objetivando dinamizar a atração turística e investimentos econômicos, como aquilo que Santos (2007) define como processo de mundialização, em que regiões e cidades adotam modelos homogêneos de concepção do

espaço, resultantes de atitudes repetitivas que podem ser vendidos ou comprados, à medida que seu valor reflete a quantidade de dinheiro nele empregado (LEFEBVRE, 1991).

Esse baixo grau de interdisciplinaridade fica evidente nos planos do Estado, nos projetos, nos encartes de divulgação e nos *sites* dos espaços públicos, que se limitam à descrição dos empreendimentos e às requalificações sempre revelando um contorno arquitetônico.

No caso do Mangal das Garças e do Parque do Utinga, houve uma preocupação maior com a interdisciplinaridade, uma vez que, além de preocupações com estética e paisagem, o projeto exigia a necessidade de preservação de espécies em ambos os parques, mais notadamente no Parque do Utinga, por ser uma UC, cuja gestão é compartilhada com a IDEFLOR-Bio, articulando outros profissionais, como biólogos, engenheiros florestais, geógrafos entre outros.

O Parque Estadual do Utinga é classificado como UC de proteção integral. Esse tipo de unidade objetiva a preservação da natureza. De acordo com a Lei do SNUC, em um parque é permitida a realização de pesquisas científicas e as atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (PARÁ, 2013, p. 231).

Entre os cinco espaços públicos estudados, quatro deles (Estação das Docas, Mangal, Hangar e Mangueirinho) não apresentam perspectivas sociais e geográficas e raramente possuem breves relatos históricos das obras, como é o caso da Estação das Docas, mas sem aprofundamento. Todavia, nos contratos de gestão da parceria, são propostos que sejam parte da meta desenvolver “uma programação voltada à prestação de serviços essenciais à população de baixa renda” (PARÁ, 2016), embora não haja detalhamento de ações, programas ou políticas públicas que contemplem a população de forma universal.

Dessa maneira, o planejamento e a gestão do Estado se aproximam de formas convencionais, em que pouco se articula outras áreas. Quanto ao Parque do Utinga, essa interdisciplinaridade moderada se reflete na apresentação dos planos de manejo, normas para realização de eventos desportivos, para práticas de ecoturismo, condução de visitantes no parque e monitoramento da biodiversidade, de acordo com os regimentos das UC.

Embora, no plano de manejo, sejam apresentadas apenas algumas descrições sobre o perfil socioeconômico interno e da população do entorno do PEUT e as dinâmicas demográficas, porém sem políticas sociais efetivas que promovam acessibilidade universal.

Quanto à permeabilidade do modelo de planejamento e gestão, a partir do projeto de intervenção do Estado, pelo qual Souza (2002) define o grau de análise e de sistematização

da realidade concreta a ser realizada, a Estação das Docas reflete uma abordagem apriorística. Esse espaço evidencia perfeitamente o que propõe o autor, visto que, em seus projetos de requalificação, a observação do real e a coleta de dados e informações têm o intuito de contextualizar uma proposta de intervenção baseada em modelo normativo, o que ele chama de “boa forma urbana”, pautada em concepções de ordenamento, funcionalidade, eficiência e harmonia. A descrição da Estação das Docas, nos seus projetos de intervenção, é rica em informações, como afirmam Trindade Júnior e Amaral (2006, p. 92):

[...] é a construção de um histórico, no sentido mais convencional do termo, ainda que rico em detalhes informativos sobre o processo de produção do espaço objeto de renovação, muito mais preocupado com a “museificação” do espaço e com sua estética, deslocando, portanto, a compreensão da realidade a uma ilusão desta.

No que concerne ao Mangal das Garças, ao Hangar, ao Parque do Utinga e ao Mangueirinho, estes refletem a abordagem semiapriorística, relativa ao modelo mercadófilo, em que a observação do real, a coleta de dados, a obtenção de informações e a formulação de diagnósticos e prognósticos são relativamente permeáveis ao mundo real, revelando “pesquisas” que não preenchem o rigor de uma investigação científica.

Apesar de o Parque do Utinga demonstrar uma preocupação maior com o rigor científico, por se tratar de unidade de conservação, de acordo com o trecho a seguir, ainda que as atividades, desenvolvidas no espaço, possuem o caráter mercadológico, dado que se utiliza do turismo ecológico para atração econômica, tornando-se inacessível a população de todas as classes sociais.

Unidades de Conservação de Proteção Integral, segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) é um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, e são divididas em dois grandes grupos: Proteção Integral e Uso Sustentável (BRASIL, 2000).

Dessa forma, com relação aos outros espaços, é notável essa preocupação em elaborar diagnósticos sobre as áreas de intervenção, justificadas pelos “frutos que podem produzir” no sentido econômico do termo, correlacionando a dinâmica socioeconômica dos espaços, no sentido de valorização turística e atração de investimentos, já que dois desses espaços têm grande apelo no turismo de negócios, como é o caso do Hangar e do Mangueirinho.

Na área do turismo de negócios e eventos, destaca-se o Hangar, o maior centro de convenções e feiras da Amazônia brasileira, o qual possibilita que Belém seja um dos destinos mais atrativos para a realização de eventos de grande porte, sejam nacionais ou internacionais (PARÁ, 2016 p. 14).

Mediante tal aspecto, é possível fazer uma síntese da categoria de análise do Modelo de gestão e planejamento do espaço público, conforme Quadro 22.

**Quadro 22** – Síntese da categoria de análise – Modelo de planejamento e gestão do espaço público

Categorias de análise	Elementos de análise	Estado	Pará 2000
Modelo de gestão e planejamento do espaço público	Desenvolvimento e elementos caracterizadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de planejamento e gestão multifacetado, revelando práticas de ambos os modelos de gestão pública, de cunho mercadológico, ou mercadófilo, como ideia-força central, com uso de instrumentos da administração privada (Análise <i>SWOT</i>, Planos de <i>marketing</i>, matriz BCG, <i>Push and pull benchmarking</i>).</li> <li>• Não há proposição concreta exigida da organização social de políticas ou programas sociais para inclusão da população pelo atual governo.</li> <li>• Filiação estética: pós-modernista, alinhada com o modelo mercadófilo.</li> <li>• Escopo: apresenta elementos do planejamento físico-territorial e do social-abrangente.</li> <li>• Grau de interdisciplinaridade baixo (Estação das Docas, Mangal das Garças, Hangar e Mangueirinho) e moderado (PEUT).</li> <li>• Permeabilidade: apriorística no caso da Estação das Docas e semiapriorística para o restante dos espaços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguindo a mesma lógica multifacetada de modelos de gestão, revelando entre seus elementos, poucos instrumentos inovadores, tem seu plano de trabalho alinhado às proposições do Estado, plano orçamentário e de metas e indicadores de qualidade de serviços prestados, cujo critério obedece a fins econômicos e atração de investimento.</li> <li>• Possui autonomia total na gestão dos recursos, contratação de serviços e moderada em certas programações nos espaços.</li> <li>• Sem projetos ou políticas públicas de inclusão social sugeridas pelo atual governo e PSDB. Governos mais populares como PT possibilitaram maior articulação de programações acessíveis à população nos espaços.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pela autora (2021).

No capítulo a seguir, serão analisados, a partir das entrevistas com usuários e os gestores do Governo do Estado e da Organização Social Pará 2000, o grau de abertura para a participação popular, a atitude face ao mercado, e o referencial político filosófico.

## **5 ENGAJAMENTO E PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO MODELO PROPOSTO PELA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: AVANÇOS OU LIMITES PARA CIDADANIA?**

Acerca da perspectiva de desenvolvimento sócio-espacial, conforme proposto por Souza (2002), difere-se usualmente apenas do sinônimo de desenvolvimento econômico, sendo que, ao contrário, propõe uma mudança social positiva no sentido de aumento de qualidade de vida e da justiça social, as que contemplem não só as relações sociais, mas igualmente a espacialidade. Dessa forma, um dos requisitos, a serem analisados em sua proposição, é o grau de participação popular, como um dos critérios de identificação a partir da classificação/tipologização de modelos de planejamento e gestão de cidades.

Nesse sentido, o grau de participação se classifica em 8 categorias que vão de uma escala mais simples de manipulação dos indivíduos e grupos por parte do Estado, como manifestações claras de tecnocratismo, ao mais complexo, que seria o controle do cidadão, que constitui uma autêntica participação, referindo-se a uma “situação plena de democracia direta em que o aparelho do Estado não tem mais lugar” (SOUZA, 2002, p. 203). Não obstante, segundo o autor, as escalas intermediárias refletem uma pseudoparticipação participação.

Diante disso, o grau de abertura para com a população é avaliado a partir da maneira com a qual são inclusas as demandas sociais no processo de planejamento dos espaços públicos e que canais de participação são oferecidos, seja por parte do Governo do Estado, seja pela Parceria Público-Privada, realizada com a Pará 2000.

Nesse contexto, serão identificadas por meio da categoria de análise na subseção 5.2.1 Engajamento e participação da população, cujos elementos de análise trata-se da participação no processo e o acesso universal ao serviço identificados nas entrevistas com a população.

### **5.1 Demandas e resultados sociais no processo de planejamento do espaço público: participação ou pseudoparticipação popular?**

Quando se trata de inclusão de demandas sociais nos planos, por meio de políticas públicas propostas pelo Estado ou pela Pará 2000, na produção do espaço público, são levados em consideração a requalificação estrutural, as condições de uso e a utilização dos equipamentos turísticos com diversas funções para implantação de programas culturais ao público da comunidade e dos turistas. No plano estratégico de turismo, entretanto, do



Governo do Estado não haja proposições concretas de como essas demandas sociais são levantadas e implantadas em ambos os governos.

Segundo o atual Governo, não há exatamente um chamamento da população para um diálogo aberto sobre essas demandas, as quais são obtidas por meio de pesquisas rápidas apenas com turistas que estejam visitando os espaços, como *trades* de turismo, sociedade civil organizada, ficando a cargo da Pará 2000 desenvolver esse debate:

[...] pesquisas junto ao *trade*, à sociedade civil organizada, aos gestores e agentes municipais ligados ao turismo e ainda junto aos principais mercados consumidores dos nossos produtos foram imprescindíveis para chegarmos a este Plano, com uma nova marca turística que reflete a cor, a nossa riqueza cultural, nossa importância histórica e aponta os rumos que devemos seguir (PARÁ, 2011, p. 9).

No Governo atual, os projetos turísticos de retomada durante a Covid-19 tiveram, como base, entrevistas com o empresariado paraense atuante nas atividades características do turismo e outros agentes turísticos, revelando certa preocupação com a transformação econômica e social e com a geração de emprego e renda para os municípios paraenses:

elaboração de 26 estudos e/ou pesquisas a fim de possibilitar transformação econômica e social, com geração de emprego e renda para os municípios envolvidos, a citar: 6 Planos de Desenvolvimento do Turismo Integrado (Salinópolis, Tracuateua, Bragança, Barcarena, Marabá, Tucuruí, Altamira, Brasil Novo, Vitória do Xingu); 1 boletim econômico do turismo paraense 2018; 1 boletim Econômico do turismo de Santarém; 1 boletim do Perfil do Círio de Nossa Senhora de Nazaré 2018; 1 boletim do perfil dos romeiros da Corda do Círio de 2018; 1 boletim do perfil dos romeiros da Romaria Fluvial 2018; 6 Inventários da Oferta Turística (IOT), nos municípios de Juruti, Salinópolis, Terra Alta, Pacajá, Augusto Corrêa e Tracuateua com o apoio das Prefeituras Municipais; 4 pesquisas de demanda turísticas de eventos (duas no Círio de Nossa Senhora de Nazaré, uma na Feira Agropecuária de Castanhal e uma no Festrival, em Juruti); 6 pesquisas de demanda de perfil e contagem do turista internacional (PARÁ, 2020).

Conforme o plano de retomada da atividade turística no estado do Pará, as únicas propostas de ações ligadas aos espaços públicos se referem à captação de recursos para obras de infraestrutura turística de “construção de terminal flutuante para atracação de embarcações turísticas no Parque Zoobotânico Mangal das Garças” (PARÁ, 2021, p. 4) e à realização de projetos de condutor de trilhas e caminhadas. Esse último, em especial, refere-se ao treinamento de conhecimentos específicos de 55 pessoas, de forma a habilitá-los a atuar nas UC do Estado, dentre elas, o PEUT (PARÁ, 2020, p. 4).

Todas essas ações não se referem exatamente a demandas sociais articuladas com a população, sendo confirmado pelos diálogos demonstrados no Quadro 23. Essas demandas mencionadas pelos entrevistados a respeito dos cinco espaços públicos, gerenciados pela Pará

2000, limitam-se apenas à inclusão de algumas programações, ou atividades culturais de participação popular de forma geral, conforme os presidentes em exercício na organização social e de acordo com os governos.

**Quadro 23** – Inclusão de demandas sociais<sup>62</sup>

(continua)

Agentes	Inclusão de demandas sociais no planejamento	Relatos / Entrevistas
Agente 4- Estado (SETUR)	PMDB	“Nós temos esse momento que nós realizamos o diálogo, tá! Só que nós deixamos a OS, que está desenvolvendo o trabalho, por estar nesses espaços, realizar esse momento de diálogo com a comunidade e os visitantes. Nós como estamos aqui na área diretamente de turismo, nós temos também os instrumentos que nós aplicamos com essas pessoas que vão também visitar os espaços. Então esse aí é o <i>feedback</i> que nós temos! E temos também um canal através do nosso portal, onde muitos turistas, cidadão de modo geral, encaminham os elogios e também críticas. Então isso aí já serve para que possamos estar mensurando demandas. Então, é nesse sentido só, que nós temos contato com a comunidade” (Representante da SETUR, integrante do setor de controle interno, 37 anos, entrevista realizada em maio, 2021).
Agente 5- Pará 2000 (Governos PSDB, PT e PMDB)	PSDB	“A Pará 2000 promove cultura e lazer pra população a partir de planejamento das programações mensais em seus espaços, onde nosso setor cultural entra em contato com os artistas locais para inclusão das demandas, organização e execução da parte operacional e de divulgação dos projetos, que atendem as especificações do estatuto da OS. O contato com a população são realizadas por meio de pesquisas de satisfação durante a realização dos projetos culturais promovidos e em parceria com instituições de ensino superior, que realizam estas pesquisas pra nós [...]” (Presidente da Pará 2000 no governo PSDB, entrevista realizada em maio, 2021).
	PT	“Não tinha uma participação exatamente da população, mas dos segmentos culturais sim! A gente fez o cadastro de todos os grupos de folclore que tem no estado e vinham também grupos de folclore e subsidiados pela secretaria pra se apresentarem lá. E a gente fazia parceria também com outras secretarias para esse tipo de ação, pra não ficar restrito. A gente mesmo na programação de época de quadrilha junina a gente se preocupava em trazer grupos do interior para se apresentarem lá na Estação. A gente tinha um cadastro de todas as regiões do Estado, a gente fazia anualmente uma feira dos povos tradicionais, dos povos indígenas que vinham com a sua arte, produtos também em feiras de exposição. Grupo de teatro, a gente também abriu o edital, e aí eles apresentavam dossiê, a gente selecionava e dava todas as condições para eles se apresentarem [...]. Nós divulgávamos bastante, apesar de naquela época a gente não ter um canal digital como as redes sociais [...]. Então essa foi a forma que a gente conseguiu estreitar essa participação popular. [...] A gente também começou a bloquear a agenda, tipo 2 finais de semana pra eventos sociais, feiras, eventos gratuitos. E a gente fazia parceria com os grupos de teatro, o cinema também que custava 10 reais, a gente conseguiu baixar pra 5 reais e mais meia para estudante e aí

<sup>62</sup> Importante mencionar que até o ano de 2016 só estavam sob gestão da Pará 2000 a Estação das Docas, o Hangar e o Mangal das Garças. Apenas em 2017 é que o Manguelinho passou a fazer parte do contrato de gestão e, em 2018, também foi incluído o Parque do Utinga. Dessa forma, os dois últimos espaços raramente foram mencionados nas falas dos representantes da Organização Social, exatamente por não contemplarem seu período gestão, conforme o Quadro 11 – “Presidentes da Pará 2000, governos em exercício e partido político”.

(conclusão)

<b>Agente 5-Pará 2000 (Governos PSDB, PT e PMDB)</b>	<b>PT</b>	o cinema ficou bastante acessível na época. E os próprios locatários entenderam que era importante abrir para os eventos gratuitos, porque as pessoas acabavam parando nos estabelecimentos pra tomar um sorvete, comer uma pizza (Presidente da Pará 2000 no governo PT, entrevista realizada em maio, 2021).
	<b>PMDB</b>	“Infelizmente não existe. Se for ver, os únicos projetos que tem mesmo são de teatro e pôr do sol na Estação das Docas. São esses somente e com os grupos folclóricos, mas porque eles fazem parte do projeto já um bom tempo, né? Então já tiveram reuniões nesse sentido, mas eu acho que somente com eles [...]. Mas assim, de outros tipos de projetos nos demais espaços, ou programas ou coisas que sejam pra incluir, não tem. Tem só essas programações mesmo esses projetos que é de fácil acessibilidade, digamos assim” (Representante da Pará 2000, no governo PMDB, entrevista realiza em junho, 2021).

**Fonte:** Entrevistas realizadas em pesquisa de campo, em maio, junho e julho de 2021.

Elaboração: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Os discursos de planejamento do Estado têm se revelado exatamente como Santos (1987) enfatiza de aparência nova, embora carentes de conteúdo, posto que ambos os governos apresentaram planos carregados de instrumentos oriundos da administração privada, dando a falsa impressão de que tais elementos proporcionam inovação em seu processo.

Santos (1987) reflete, ainda, sobre a pseudoparticipação das partes envolvidas e a falta de proposições concretas nesses planos, exatamente como o Governo do Estado do Pará reproduz em seus planos quando não identifica, de forma concreta, a inclusão de demandas sociais, porque o diálogo é praticamente nulo, sem o chamamento da população. Essa realidade será mais bem esclarecida na categoria de análise 5.1.1 Engajamento e participação da população, cujos critérios a serem analisados serão: participação no processo de planejamento, acesso universal ao serviço e avanços e limites para cidadania, a seguir, a partir das entrevistas com a população amostra.

### 5.1.1 Engajamento e participação da população

#### 5.1.1.1 Participação no processo de planejamento

Quanto aos critérios de participação popular, analisou-se como ocorre o engajamento da população no que concerne aos canais de participação e chamamento da comunidade para diálogo sobre políticas sociais, programação para os espaços e sugestão de melhorias e o atendimento ou não a tais demandas. Outro critério avaliado foi a concepção dos espaços a partir do olhar da população em reconhecer, como espaços públicos, as áreas gerenciadas pela Pará 2000.

O critério de participação popular, de acordo com a triangulação das respostas anteriores dos gestores para a análise dos planos, confirma-se mediante a percepção dos usuários. Não são oferecidos canais de participação para população, exceto algumas mídias sociais como *Instagram*, *Facebook*, *e-mails* e telefone de contato, que servem de canais de informações gerais sobre os espaços. Acerca do planejamento de ações para os espaços públicos, não há um chamamento da população para incluir demandas, ocorrendo apenas as tratativas de agendas de programação cultural, com abertura de edital para participação de produtores e de grupos culturais em ambos governos, PSDB, PT e PMDB.

Entretanto, segundo os relatos dos agentes 3, demonstrados no Quadro 24, a participação desses grupos culturais é mais facilitada ou não, a depender de cada governo. Dentre os governos citados, governos mais populares como o PT permitiram maior participação desses grupos, com características mais democráticas de acesso aos espaços, com o intuito de popularização de cultura.

A gestão PMDB também proporcionou maior abertura. Em contrapartida, no governo PSDB, que além de ser o responsável pela construção e requalificação dos espaços, foi compreendido como um governo “elitista” ao priorizar apenas programações culturais voltadas para as classes médias e altas. Os relatos são novamente reforçados no elemento de análise na subseção 5.1.1.2 Acesso universal ao serviço, no que tange à diversidade de usos.

Especialmente para os agentes 3, foi bastante mencionado que a possibilidade de produzir cultura, nesses espaços, só é possível com o mínimo de organização, ou seja, ter registro de pessoa jurídica e um projeto estruturado que siga determinados padrões estipulados por edital e pela Organização Social para o uso dos espaços. Dessa forma, muitos grupos culturais não conseguem adentrar tais espaços por falta de formalização, conhecimento e organização para realizarem, por exemplo, um projeto para participar de um edital. As críticas relatadas por esses produtores referem-se na falta de incentivo do Estado e da Organização Social para formação profissional voltada para esses grupos.

Destacou-se, ainda, que a Organização Social Pará 2000 é vista pelos entrevistados como a representante do Governo. Mesmo que explicado ser uma entidade de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada por lei específica com autonomia para gestão de serviços, obras e atividades de interesse coletivo, ou seja, trata-se de uma Parceria Público-Privada do Governo do Estado na gestão dos espaços públicos, as relações se confundem. Dessa maneira, apesar de o questionamento ser realizado sobre a Pará 2000, em alguns trechos das entrevistas, e é mencionada como “Estado”.

Quadro 24 – Participação popular

(continua)

Agentes	Critério	Relatos
<p><b>Agente 1- Moradores associados</b></p>	<p>Participação popular</p>	<p>“Desculpe, deu vontade de rir... Nem isso e nem coisa nenhuma! Onde tem o orçamento que tão mostrando pra população? [...] Ou chamando pra planejar? Não existe!” (Morador e integrante da associação de bairro da Cidade Velha, 50 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Infelizmente não, a gente demanda, mas nessa construção assim dialogando com o Estado, colocando nossos pontos democraticamente falando, a gente não teve essa oportunidade! [...] A gente que discute a nível de prefeitura, não tem a garantia de que essas demandas geradas por nós, elas sejam realmente atendidas, quem dirá com eles” (Moradora e integrante da associação de moradores e comerciantes do bairro da Campina, 54 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Não, nunca participei e não soube de algo relacionado a uma participação da população mais diretamente nessa organização que gerencia esses espaços. Eu acho que poderiam haver algumas ações ou atividades que pudessem aproximar de lá, né? As pessoas de espaços como esse, principalmente, as pessoas que têm dificuldades em acessar e que são justamente em sua grande maioria os mais pobres, né? Mostrar com que uma cidade que seja pra todos, seja de fato, que todos eles ocupem espaços que são públicos e que devem ser ocupados por essa população sem distinção de raça, de classe social, de renda, algo que infelizmente hoje a gente não enxerga nesses locais que parecem mais privados que públicos. E que outras pessoas possam vir a ocupar esses espaços e quem sabe gerir com esse cuidado, né? Que seja um espaço mais inclusivo, participativo, que possa escutar a comunidade em si pra que com isso possa fazer com que esse ambiente seja melhor aproveitado por todo mundo, por toda uma população, por toda população belenense, por exemplo” (Moradora e presidente da associação da Vila da Barca, 33 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“É assim como a gente vai aleatoriamente, a gente vai e usa o espaço e consome também a Estação das docas ou qualquer outro local a gente vai e come uma pizza acha um pouco caro entendeu? Mas nunca fiz reclamação nenhuma. Lá em Marabá quando nós terminamos a obra e a Pará 2000 assumiu, e meio que não oficialmente, a gente teceu alguns comentários com o pessoal da administração, sobre valores [...] porque eles já entram com essas propostas aí, eles precisam alugar também o espaço, segundo eles pra pagar energia, funcionário. Na verdade, o eu acho que o governo passa esses espaços e eles têm que administrar e esse espaço eles têm que meio que se manter, entendeu? [...] Mas ali, você vai ter que gerar lucro. (Morador e presidente da associação de bairro do Guamá, 53 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p>
<p><b>Agente 2- Membros de associações</b></p>		<p>“Não. A gente nunca participou dessa conversa, desse negócio tudo aí, em nenhum governo. Mesmo porque a gente não sabe com quem e onde chegar pra se manifestar sobre os espaços; os responsáveis. Na verdade, não tem!” (Integrante da Associação Carnavalesca Unidos Da Baixada, 42 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Participação é promessa de político! O tempo vai passando e não aconteceu nada disso, continuou a mesma coisa [...]. Os espaços públicos dessa organização, que liberava para a gente tocar, eles praticamente estão quase zero. Então, antigamente na gestão dos trabalhadores, tinha mais acesso, só que nossos pedidos de melhor acessibilidade no espaço da elite não foi atendido. A gente tinha muito acesso à praça, Praça da República e os acessos e os pontos turísticos que são a Estação das Docas, esses espaços aqui se tornam muito fechado. Teve a promessa de ter facilidade, mas ficou só na promessa mesmo” (Integrante da Associação Carnavalesca Guerreiros do</p>

(continuação)

<p><b>Agente 2- Membros de associações</b></p>		<p>Samba, 48 anos, entrevista realizada em junho de 2021). “Bom, eu vou falar com olhar de empreendedor social agora [...] Eu acredito que assim, o contato com a mistura a respeito do poder público, que faz a organização do espaço público junto com uma entidade privada, no caso a Pará 2000, quando eu tive acesso a uma parte do Utinga para fazer a execução de uma exposição, ambas as partes que me acolheram da melhor forma. Isso ocorreu agora no governo do Helder. E o que foi dito a mim é que muitas organizações, muitos modelos de associações de grupos não entravam para esses espaços por falta de organização. Tem que ter um padrão. Então eu não precisei usar de política para chegar lá. Cheguei lá com organização, já tinha pronto para entregar o projeto. Aí vem o edital que vem me dar a possibilidade de fazer uma exposição gratuita, ok, mas para isso eu como organização/associação preciso estar com meus documentos e o meu trabalho organizado. Pra fechar, eles pedem isso, são parâmetros! Eu já tive alguns pedidos e exclusivamente pelo Pará 200, eu vou te falar como produtora, eles acolhem muito o setor cultural! Alguns produtores esbarram seu trabalho e não conseguem nada lá por falta de organização. Temos que acabar com esse costume feio, de cultura ser desorganizada! Porque eu não posso levar “de menor” para participar em certo horário da noite porque eu sei que tenho que preservar o “de menor”. Não posso levar a estrutura de teatro sabendo que vai denegrir o espaço lá e nós temos que ter os mesmos padrões que eles também possuem lá para manter o espaço. Eu sei que tem essa questão de manter os custos de fato, e que não vão me dar acesso direto usufruído. Em cada espaço, tem coisas que a Pará 2000 atende e tem espaços que não atendem por conta desse envolvimento político direto.” (Empreendedora social e integrante da associação carnavalesca Guerreiros do Samba, entrevista realizada em junho de 2021).</p>
<p><b>Agente 3- Produtores culturais</b></p>	<p>Participação popular</p>	<p>“Sim amiga, não só no contexto de constituição participativa, mas de atuação participativa mesmo, entendeu? Foi quando os bois, pássaros, quadrilhas adentraram a Estação das Docas, foi quando os grupos de toada adentraram das Docas. E adentraram como atração, não só como chamariz pra turista, entendeu? E foi na nessa gestão da Ana Júlia, governo do PT que a gente teve a democratização, discussão e formação desses espaços junto com classe artística, né? E eu me ponho muito, porque eu me lembro que participei ativamente de apresentações e produções nesses locais [...]. Vou te dar um exemplo, Valmir Bispo era o presidente da Fundação Curro Velho, né? E tinha uma ligação muito forte com os espaços da Pará 2000. Ele chamava as classes artísticas, por exemplo, vamos chamar o povo do teatro. Povo do teatro apresentava várias propostas de que pudessem ser realizados nesses espaços e no decorrer do ano. O Valmir fazia Feira da Beira e aí chamava esses artistas para não só ocupar o Curro Velho, mas ocupar por exemplo a de artesanato da Estação das Docas, né? Quando chegava próximo a feira do livro, ele chamava os artistas do teatro e pedia que esses artistas propunham oficinas, atividades cênicas e atração para acontecer no espaço feira do livro dentro do Hangar, dessa maneira era bem democrático, era bem humano a relação. [...]E quero deixar claro que eu não me considero petista, não me considero militante, eu sou uma pessoa que defendo a esquerda no contexto social, artístico e cultural do que ela defende, por ser mais popular, entendeu?” (Figurinista carnavalesco e artista performático, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Nunca foi dado essa abertura ao nível em que a classe de produção de artistas fosse chamada por essas organizações para a gente fazer um planejamento em conjunto em nenhum governo. O que eu sei que acontece, existe, vamos supor, elegeu-se um novo governador ou prefeito, faz-se uma rodada de cadeiras, você tira gestão que tava e coloca outra pessoa ou mantém isso mesmo. A Prefeitura e o Estado pedem desse gestor que ele traga um plano de trabalho anual mostrando as características do que possa vir e aí libera-se o recurso para você fazer durante aquele ano. Não vi ainda essa parceria de chamar sociedade civil para contribuir, que seja pela OS! Nós é que vamos muitas às vezes até</p>

(conclusão)

<p><b>Agente 3- Produtores culturais</b></p>	<p>Participação popular</p>	<p>eles e nós propomos essa troca [...] Se houvesse essa abertura, onde a instituição chame a sociedade civil, mas eu não me refiro a uma empresa que trabalha com produção de eventos, eu me refiro há um produtor local, ao mestre de cultura, eu me refiro aos artistas da terra regional, porque eles sabem das necessidades que precisam” (Produtora cultural de artistas regionais, cultura popular e escolas de samba, 29 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“[...] falando até de uma relação que eu tenho com o pessoal lá do pássaro junino da pedreira, são pessoas que exercem um trabalho maravilhoso na comunidade, são os que que movimentam a comunidade de um jeito belíssimo! O Governo, em algumas gestões até cedia recurso pra que eles fizessem as indumentárias, fizessem a sua festa né? Ocupassem a rua, que fossem disputar competições dos pássaros juninos, as quadrilhas juninas também, mas a nível de formação, a nível de estruturação formal, intelectual não há nenhuma oportunidade dada pelo Estado/Organização Social! Há de se ter um apoio financeiro, mas também um apoio de formação, que que traga essas pessoas pra um universo mais formal, pra um universo em que elas consigam dialogar com o Governo. [...] Como é que um cara que passou a vida inteira dele guardando uma sabedoria ancestral de um pássaro junino, vai se ligar que ele precisa atender uma série de processos burocráticos, chatos [...]. Pra que ele possa realizar a iniciativa dele no espaço público? (Produtor musical e membro do Arraial do Pavulagem e Circuito Mangueirosa, entrevista realizada em julho de 2021).</p> <p>“Apesar de estar trabalhando desde 2017, ou seja, peguei o último ano do Governo do Estado psdbista e da gestão tucana, que eram inegavelmente mais elitistas, inegavelmente mais exclusivas e eu tenho plena consciência de que se eu consegui executar as minhas atividades, sejam nos espaços públicos, ou via Circuito Mangueirosa e via Arraial do Pavulagem, foi muito por conta dos projetos e muito menos por conta do Governo manter um diálogo aberto com a com a sociedade civil! [...] E tinha um entendimento de cultura muito elitista! No governo PSDB, eu acho que dá até pra falar de um evento que foi realizado, que foi uma espécie de aula show de gastronomia lá na Praça dos Estivadores em frente ao Instituto Arraial do Pavulagem e contou com o show da Dona Onete e tipo tinha mil estandes, de mil restaurantes, restaurantes caros, um negócio totalmente zero acessível pra população! Foi feito pra pessoas que tinham dinheiro pra gastar né? Vinte e cinco reais num prato de comida, uma água cinco reais. E era aberto, era gratuito, era numa praça pública, mas não era para o povo! Esse evento foi um fiasco, se deu oitocentas pessoas, foi muito pra um evento gratuito público. Depois que que a Úrsula Vidal entrou na Secretaria de Cultura do Estado (PMDB), ela abriu vários momentos de diálogo com a sociedade e tudo foi construído a partir debates, né? Acho que ela entrou com uma mentalidade de urgentemente de trazer as pessoas pra dentro da Secretaria de Cultura” (Produtor cultural do Arraial do Pavulagem e sócio do Circuito Mangueirosa, entrevista realizada em junho de 2021).</p>
--	-----------------------------	--

**Fonte:** Entrevistas realizadas em pesquisa de campo, em maio, junho e julho de 2021.

Elaboração: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Quanto ao reconhecimento do espaço público, os entrevistados entendem que deve ser um espaço que permita o acesso universal da população, sem distinção de raça, cor, credo ou classe social. É um espaço que deve se destinar a diversos usos, permitindo liberdade àqueles que ali estão. Isto posto, ao analisarem os espaços gerenciados pela Pará 2000, não

o reconhecem como espaços públicos, visto que percebem a natureza mercadológica que formata esses espaços com a mesma lógica dos serviços privados (Quadro 25).

**Quadro 25 – Reconhecimento do Espaço Público**

(continua)

Agentes	Critério	Relatos
<p><b>Agente 1- Moradores associados</b></p>	<p>Reconhecimento do espaço público</p>	<p>“Espaço público pra mim é aqueles que todos têm acesso, independentemente de classe social, de quanto ganha, entendeu? Mas que todos possam ter acesso. É isso pra mim que é o espaço público. No caso que eu te falei, a única coisa que tá devendo é justamente o <i>mix</i> de loja que todos tenham acesso! Lojas e restaurantes populares também. Em relação ao ambiente em si, tudo bem, tá ótimo, tá bem controlado a questão de segurança, entendeu? Dessa forma esses espaços que você menciona, eu considero espaços públicos descaracterizados” (Advogado e membro da associação de moradores e comerciantes do bairro da Campina, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Olha minha amiga, é o espaço público dentro de uma cidade acho que é aquele que tem a acesso a todos. Não escolhe raça, não escolhe cor, não é poder aquisitivo. Então todos tem acesso e que possa participar do que tem lá dentro, entendeu? [...] Onde todo mundo participa, se tivesse todo acesso pra uma pessoa da classe baixa chegasse lá dentro pudesse sentar com a sua família, tomar um refrigerante, comer uma pizza, beleza? Esses espaços que nós acabamos de falar das Estações das docas, espaços turísticos que foram criadas assim meio que veladamente eles excluem, entendeu?” (Autônomo, membro da associação de bairro da Terra Firme, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Então para mim espaços, são espaços que podem ser ocupados e visitados por toda uma população sem distinção e que pra isso não haja uma segregação que com isso evidencie essa própria divisão de classes que eu já havia falado. Então espaços públicos que são administrados no setor privado ele já vem com essa, vamos dizer assim, ‘essa pegada’ de afastar as classes mais populares desses espaços e aí há exemplos de pessoas, de situações em que grupos mais numerosos que, por exemplo, de adolescentes, de jovens eram estilizados, eram pessoas, que eram expulsas, porque ao ver da população que ocupa esses espaços, mas que tem um poder aquisitivo maior, não enxerga com bons olhos que seja ocupado por pessoas da periferia, enfim eu acho que ele não é não é de fato acessado por todos da maneira correta” (Moradora e membro da associação de moradores da Vila da Barca, 29 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Seria o espaço destinado a coletividade, que ela pudesse usufruir, embora a gente saiba que seja limitado, mas que pudesse usufruir uma vez que o espaço público é aquele que seria de todos, né? Pelo menos a própria nomenclatura já diz isso, destinado melhor dizendo, ao lazer, a cultura. Então o espaço público é esse, é destinado a coletividade, não é privado, ou seja, de um particular, embora muitas das pessoas, que possuem empresas, que são particulares, privados, eles estão inseridos nesses espaços públicos, mas pertence à coletividade, é espaço de todos!” (Morador e integrante da associação sociocultural bela vista, 37 anos, entrevista realizada em junho de 2021)</p> <p>“Entendo como um espaço em que a sociedade possa usufruir em igualdade, independentemente de perfil socioeconômico. Que seja um espaço de encontro de diversidades (cultural, de gênero etc.), sem que eu precise consumir pra aproveitar plenamente o espaço” (Moradora e integrante da associação de bairro do Guamá, entrevista realizada em maio de 2021).</p>



(continuação)

<p><b>Agente 2- Membros de associações</b></p>	<p>Reconhecimento do espaço público</p>	<p>“O espaço público, pelo conceito dele, é garantir o acesso direto da população. Então, quando ele direciona esse espaço para um setor aquisitivo maior, que no caso seria a questão dos nichos de investimento, já perco a essência do espaço público. Então para mim não tem interesse, porque eu não vou consumir. Não vai me dar acesso. Então seria mais óbvio se você tem um nicho de investimento para determinado público, tem que ser fora do padrão público [...] O acesso tem que ser democrático, independentemente de religião, do poder aquisitivo, que a gente vê muito também uma parte que não aceita determinadas pessoas que olham com um lado preconceituoso, até um mendigo que às vezes está na rua quer comprar uma água num espaço desse, é enxotado de lá [...], porque tu entra com uma roupa mais simples, as pessoas até fico meio te olhando, então tem que ter esse acesso direto, não adianta, mas tem que ser investido pelo poder público que é o organizador do espaço, como também do próprio empresário para que possa manter essa quebra e garantir a acessibilidade para o consumo” (Integrante da associação carnavalesca Guerreiros do Samba, 35 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“[...] a Estação mesmo é um espaço público, mas ali é um espaço público entre aspas, um espaço acho é limitado. Nem todo mundo consegue usufruir daquilo ali aí e a elite, ela reprime a parte mais, vamos dizer, os mais carentes de Belém [...]. Esse espaço de hoje em dia foi monopolizado. Ele custou muito caro e a população mais carente está oprimida” (Membro da associação carnavalesca Guerreiros do Samba, 28 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“O espaço público ao meu ver, é um espaço destinado a todos, né? Cheio de desigualdades sociais” (Presidente da Escola de Samba da Matinha, 43 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Bem, eu considero o espaço público que é aquele espaço em que as pessoas possam usufruir irrestritamente de um direito de ir e vir e usufruir dos benefícios que aqueles espaços disponibilizam, mas que seja acessível a todas as pessoas que independente de classe, independente de credo, independente de cor, de religião ou qualquer um outro tipo de restrição que qualquer pessoa possa acessar e usufruir dos benefícios que aquele espaço proporciona!” (Membro da associação cultural Unidos da Baixada, 37 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Então é porque vamos numa praça e tem uma academia que eu posso usar todo o equipamento de lá sem restrições. Você utiliza tudo lá e você não é cobrado, você não é vigiado, você não é nada. Agora nos outros espaços, você primeiramente tem que chegar lá, deve ter um porteiro ou o segurança que vai dar toda uma restrição. Aí você entra e você usufrui de alguma coisa tem que tá comprando, já não é mais público. Você está pagando. Eu acho que tudo onde você paga é privado!” (Presidente da associação cultural Unidos da Baixada, 73 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p>
<p><b>Agente 3- Produtores culturais</b></p>	<p>Reconhecimento do espaço público</p>	<p>“[...] a observação que a gente faz com relação ao uso desse espaço, a produção né, desse espaço pelos usuários, pelos moradores de Belém, né? Pelos turistas, é que esse foi um espaço que geralmente eles têm processo de segregação social, uma vez que eles não foram pensados pra população no geral. A população ela na verdade acaba tendo uma barreira que muitas vezes ela não é explícita, ela não é declarada, ela não está numa placa muito simbólica né? Ela está muitas vezes na forma como o espaço é pensado, na forma como o espaço está preparado, como ele está estruturado. Ele naturalmente já pela sua concepção, pela forma como ele está e onde ele está, ele já exclui boa parte da população né? A gente não se sente confortável, acha que não tem a roupa adequada pra entrar, não se comporta bem naquele espaço, porque é um espaço mais elitizado. Então na verdade, não são</p>

(continuação)

<p><b>Agente 3- Produtores culturais</b></p>	<p>Reconhecimento do espaço público</p>	<p>espaços pensados pra acolher toda a população, a população da periferia a população de uma forma geral sem distinção de estrato social (Turismóloga, servidora pública – FUMBEL e produtora cultural ligada a circuitos gastronômicos, entrevista realizada em julho de 2021).</p> <p>“Não os reconheço, primeiro porque o Hangar não é o espaço público. O Hangar é um espaço de exposição, é um espaço de eventos corporativos, já eventos que estão ligados ao Estado, eventos ligados a quem vem de fora, <i>shows</i>, mas programação cultural eu nunca vi ali acontecendo durante o ano inteiro, uma oficina de Carimbó, uma oficina de artesanato, uma oficina de trabalho sobre a tradição popular, uma oficina que trabalha sobre a própria geografia do estado. [...] Quando acontece geralmente é vinculada à secretaria do estado que quer fazer alguma coisa. A feira do livro Ela é um evento público, mas ele só acontece naquele determinado período e o resto do ano? O que que o Hangar fica fazendo? Nada! O Parque do Utinga abriu agora, ele tem um acesso, você consegue caminhar, pedalar, e tudo mais... Mas se a pessoa não tiver uma bicicleta, e quiser levar um filho? Tem que pagar por isso. Existem aventuras que acontecem lá, também tem que ser pago, se você quiser tomar um café no final do espaço, você também tem que pagar o consumo. Se você vai na Estação das Docas, é como eu te falei, ele é um espaço público, mas se eu não tiver condições, eu no mínimo vou tomar um sorvete por ali vou me embora para minha casa! [...] Então nesses espaços eu não vejo uma rotatividade cultural, o que eu vejo é uma rotatividade de pessoas, mas não significa que ele está ali me disponibilizando acesso total ao espaço e à cultura” (Produtora cultural de artistas regionais, cultura popular e escolas de samba, 29 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Eu considero que o espaço público é o lugar que eu posso ir livremente como frequentador e como agente cultural. Sobre os espaços da Pará 2000, eu acho que há muito a melhorar, porque a realidade é que, as iniciativas culturais hoje não se sentem interessadas em ocupar esses espaços por conta das dificuldades que são implementadas, né? [...] Entendo que a cultura nos espaços públicos, fazem de cobrar por pauta é justo diante dos custos de manutenção deles, mas que deveria haver uma cota pra projetos periféricos, pra projetos sociais e que não ‘linkasse’ diretamente a iniciativa cultural a uma oportunidade de consumo” (Produtor cultural do Arraial do Pavulagem e sócio do Circuito Mangueirosa, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Eu considero como espaço público todo aquele espaço que eu possa chegar, mostrar minha arte e não correr risco de ser preso, de ter seguranças ao redor pra ver se o que eu tô fazendo não condiz com a postura ética da sociedade, entendeu? Da moral e dos bons costumes, família tradicional e etc. Eu considero um espaço público aonde eu possa passar com a minha arte e que a plateia seja formada a partir das pessoas que estejam ali de fato pra prestigiar o que eu estou fazendo quanto arte. Não como entretenimento somente. Eu considero espaços públicos aqueles aonde eu posso chegar, me apresentar e comungar aquele espaço que eu tenho direito e eu continuo achando que as praças públicas são os melhores lugares pra que isso aconteça!” (Figurinista carnavalesco e artista performático, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“A questão do acesso o espaço público eu acho que ele não se faz público, ele não é acessível só por ter o nome, por ter uma porta aberta que é possível entrar do ponto de vista técnico. [...] Esse espaço ele tem que ser receptivo, tem que ser possível a população de baixa renda, a população da periferia, os grupos culturais, acessarem. Venham de qualquer parte, qualquer espaço, que possam chegar e se sentir bem-vindos, sentir acolhidos e se sentirem igualmente importantes naquele espaço. Se chegar um por exemplo uma</p>
--	---	--

(conclusão)

<b>Agente 3- Produtores culturais</b>	Reconhecimento do espaço público	pessoa da periferia, vestido de forma mais humilde, um menino com cabelo pintado, não ser visto de forma discriminada porque ele representa uma parcela da população que não é elitizada” (Produtora cultural ligada territórios e a artes plásticas – FUMBEL, 55 anos, entrevista realizada em junho de 2021).
---	----------------------------------	---

**Fonte:** Entrevistas realizadas em pesquisa de campo, em maio, junho e julho de 2021.

Elaboração: Sílvia Cristina Pereira Baena (2021).

A partir da concepção de Souza (2002), o grau de abertura para a participação popular nas tomadas de decisão e no processo de gestão é considerado baixo dentro das escalas propostas pelo autor. Isso porque, o Governo do Estado não fez, ou faz, chamamentos da população em geral para discussões a respeito da requalificação dos espaços públicos, ou ainda, a Organização Social Pará 2000, que, apesar de desenvolver um trabalho mais direto com os visitantes e os turistas, não realiza esse planejamento de ações a partir de demandas sociais vindas da população.

Tanto que, seja na SETUR ou na Pará 2000, as decisões são tomadas por suas equipes técnicas, sem consultas à sociedade. Essa realidade é evidenciada em ambos os governos e até mesmo nos mais populares. A forma adotada pela Parceria Público-Privada se limita às pesquisas realizadas com esses visitantes em parceria com outras instituições, que servem de dados que contribuam com a reorganização dos espaços em ambos governos.

Assim, o Governo utiliza propagandas e publicidades veiculadas nas mídias televisivas, ou campanhas governamentais para apresentar os projetos de requalificação, sejam eles por meio de revistas de turismo, *folders*, mídias sociais e, até mesmo, na apresentação de seu plano estratégico para induzir a população a aceitar as intervenções, sob a justificativa de que a proposta oportunizaria para o estado do Pará a atração turística a partir de uma imagem diferenciada da cidade. Além disso, proporcionaria atração de investimento, posto que as obras oportunizam viabilidade econômica, geração de emprego e renda para população e, conseqüentemente, a redução da desigualdade e pobreza, conforme descrito em trechos dos planos do Estado.

Tais justificativas são utilizadas para induzir a população a aceitar as intervenções e o uso da PPP, como argumento para gerenciar os espaços e os serviços com maior eficiência. Essa constatação é reforçada nos documentos do Estado, isso dado que não são explicitadas ações efetivas de políticas ou programas sociais que resultem de demandas da população.

Apesar de possuir grande autonomia na gestão dos empreendimentos alocados nos espaços ou na prestação dos serviços, a Pará 2000 age de forma semelhante ao seu órgão supervisor (SETUR) em sua comunicação com a população, dado que veicula propaganda

dos espaços em suas redes sociais com o propósito de induzir a população a aceitar como os serviços são prestados.

Tal aspecto pode ser identificado no investimento pela Pará 2000 na produção do seu site e mídias sociais para tornar pública sua forma de gestão dos espaços com vídeos institucionais de apelo turístico, que evidenciam sua missão, visão e valores, além da divulgação de melhorias, eventos, programações, serviços ofertados, valores cobrados, equipe responsável pela administração de cada espaço e canais de atendimento. Logo, é perceptível o mesmo padrão de comunicação entre o órgão supervisor e Organização Social supervisionada.

Por outro lado, os entrevistados, ligados às produções culturais e que atuam no cenário artístico e de eventos de Belém, relataram que, em governos mais populares, essa participação é mais significativa. Ainda assim, tal participação se enquadraria nas posições intermediárias: 3 (Informação) (SOUZA, 2002), posto que o Estado apresenta informações, completas ou não, ideologizadas ou não, conjuntamente com a Pará 2000, afinal seus presidentes mudam conforme o governo em atuação. Em vista disso, mantém-se a forma de atuação alinhada com seus propósitos, publicando editais para promover a participação de grupos ligados à cultura, o que pode demonstrar um governo e uma PPP mais participativos e democráticos, a depender do seu jogo político.

A próxima posição intermediária estaria na escala 4 (Consulta), dado que tanto o Estado quanto a PPP consultam e transmitem tais informações para esses grupos em pequenas reuniões, como parte do plano de ações e programações culturais dos espaços ao longo do ano, sem garantias de incorporação de suas demandas ao planejamento, conforme relatos a seguir:

[...] até mesmo já fizemos uma reunião no tempo do PSDB, então os grupos folclóricos de Belém fizeram uma reunião. Tinha prefeito e o governador esteve presente. [...] Frisamos a liberação do espaço público e mais acessibilidade como ali no Centur, na Estação das Docas, que a gente se apresenta lá e tem toda uma barreira que a organização que administra impõe. Tem que pedir ofício na prefeitura. Na época da politicagem, depois dá vontade de rir, porque é politicagem, ela começa, aí quando a gente pede, eles começam a prometer tudo né! Eu vou dar tudo, vou dar tudo. Não, isso vai ser liberado, e tal. Na nossa frente, na frente daquele povão. Aí eles dizem que tudo seria liberado. Ele batia no ombro do assessor dele e dizia “anota aí”, então na frente do povo tudo ia ser liberado. Só que não foi o que aconteceu [...] Era só a promessa política; é promessa de político! A gente viu o tempo passar e não aconteceu nada disso, continuou a mesma coisa (Membro da associação carnavalesca Guerreiros do Samba, 48 anos, entrevista realizada em junho de 2021).

A última escala identificada foi a 5 (Cooptação), visto que, em determinados momentos, admitem-se, em alguns postos, produtores culturais ou líderes ligados a atividades de cultura e lazer em canais participativos por serem indivíduos de grande influência na comunidade, mas que não possuem poder decisório. Mediante tal aspecto, tal escala situa-se no âmbito da pseudoparticipação, em virtude de a participação popular não ter relevância para os projetos do Estado e de sua Parceria Público-Privada.

#### 5.1.1.2 Acesso universal ao serviço

Quanto aos critérios de acesso universal ao serviço, analisou-se a possibilidade de uso desses espaços para lazer/diversão de forma completa, apenas pela entrada gratuita, ou pagando um valor simbólico, a partir da identificação de barreiras e acessibilidade, físicas, simbólicas e econômicas e a diversidade de uso, no que se refere à lazer, à diversão, à reunião, ou a qualquer manifestação nos espaços, bem como venda de produtos por autônomos/e ou ambulantes.

Entre os relatos a seguir, é unânime a percepção de que os espaços são excludentes e formatados para determinada classe social. Entendidos como espaços “elitistas” pelos entrevistados em ambas categorias de agentes, conforme o Quadro 26.

Suas barreiras se apresentam para população a partir de elementos físicos, como muros, grades, cercados com vigilância, restrições de horários e que, simbolicamente, transmitem a sensação de controle de pessoas, além das barreiras econômicas, reveladas a partir da cobrança de entrada, de acesso a algumas áreas, de estacionamento e áreas destinadas ao consumo elitizado (valores cobrados) e a proibição do consumo de alimentos fora dos estabelecimentos contidos nos espaços. Todos esses fatores, seriam um impedimento de acesso a determinadas classes, que observam de fora e já desistem de entrar.

**Quadro 26** – Barreiras e acessibilidade

(continua)

Agentes	Critério	Relatos
<b>Agente 1- Moradores associados</b>	Acessibilidade, física, simbólica e econômica	“Quase nada ali é acessível. O que é acessível na Estação das Docas é algo que teoricamente deveria ser direito da população no geral: a margem do rio! Se você levar em consideração que uma garrafinha de água na Estação das Docas custa cinco reais, você já exclui grande parte da população de frequentar um lugar como esse. E aí sem considerar por exemplo o consumo de outras coisas, porque na Estação das Docas não existe nenhuma barraca ou carrinho de lanche, por exemplo. Primeiro que são espaços de certa maneira, eu não considero espaços públicos plenamente, vamos dizer assim, porque eles são cerceados, começa pelo óbvio do cerceamento, eles têm grades, eles têm muros, eles têm cercas. Então o

(continuação)

<p><b>Agente 1- Moradores associados</b></p>	<p>Acessibilidade, física, simbólica e econômica</p>	<p>que justifica esse gradeamento, essa ‘muralização’, vamos dizer assim? O melhoramento da segurança, do bem-estar das pessoas? Quando na verdade essa é uma maneira de controle da cidade e aí a gente se pergunta: quem é que está com esse controle? Quem é que controla? Quem é que tem esse poder, né? E aí não é o Estado, é uma empresa privada mesmo que sem fins lucrativos... acho que esse é o primeiro ponto! O segundo ponto é uma questão de classe. Vou dar um exemplo mais clássico de todos, a Estação das Docas é um espaço que eu gosto de chamar de democrático sim, mas ele também é o mesmo tempo excludente, é paradoxal mesmo, né? E por que que a gente percebe? Porque se você olhar a Estação das Docas num eixo central, você percebe que tem dois espaços, o espaço das classes mais baixas, espaço aberto da beira do rio, acessível a todos e o espaço das classes mais altas, os galpões, os restaurantes, os salões de festa, então a gente consegue observar essa diferença, essa dualidade” (Morador e membro da associação de moradores da Vila da Barca, 25 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Em alguns dos locais selecionados as regras de usufruto do espaço mudam com certa frequência, por exemplo, há algum tempo atrás caso quisesse realizar ensaio fotográfico nas dependências do Mangal das Garças, deveria ser agendado previamente e, em alguns casos, havia cobrança de taxa, além do que, nem todos os locais são de livre acesso. Nesse mesmo ambiente, até certo tempo atrás também era proibido realizar atividades como piqueniques ou pisar na grama, por exemplo. No Hangar, antes da pandemia, a cobrança para uso do espaço era feita por metro quadrado. Não considero este último citado com os princípios de um espaço público. No Parque do Utinga observo que a administração é mais flexível no que diz respeito às regras de uso do espaço, por exemplo, equipamentos como bicicletas podem ser locados junto à empresa que atua no local, mas ao público é permitido levar sua própria bicicleta, levar sua própria alimentação também é permitido” (Morador e membro da associação de moradores do bairro Parque Verde).</p> <p>“Não tem como o pobre acessar de fato esses lugares, custear as despesas que vai haver ali nesses espaços. Tanto é que, por exemplo, no mangal das garças, tem um restaurante lá e eu nunca fui lá porque é muito caro né? Comparado a minha condição financeira atual e se a minha é assim, imagina de outras pessoas. Enfim eu acho que não tem como o pobre acessar esses espaços de maneira igualitária” (Moradora e integrante da associação do bairro Cidade Velha, entrevista realizada em julho de 2021).</p> <p>“A população que não tem condições nem de pagar uma taxa simbólica e mesmo as vezes pagando não usufrui. É sempre proibido! Por exemplo, Estação das Docas, não é todo o espaço que você pode ocupar né? É restrito! Tem algumas situações que, por exemplo, cê pode estar cansado e não pode sentar em determinado lugar, porque pertence a um restaurante, a uma empresa e quer dizer você não usufrui totalmente. Mangal das Garças, outro exemplo também! Então acredito que a população não usufrua completamente, nós não usufruímos completamente. Agora se pagar é outra história, né? Você teria acesso. Na atual conjuntura, fica meio difícil a população de baixa renda ter condições até de pagar um valor simbólico” (Moradora e integrante da associação sociocultural bela vista, 50 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Não acho os espaços que te referistes são totalmente acessíveis. Nem sei se posso considerar público. Vou te dizer porquê! Eles têm restrição</p>
--	--	---

(continuação)

<p><b>Agente 1- Moradores associados</b></p>	<p>Acessibilidade, física, simbólica e econômica</p>	<p>de horário e não posso entrar lá a qualquer momento. Na Estação das Docas, é possível frequentar, mas é um local com maior seletividade, pois os comércios de lá são mais caros, então isso já cria uma exclusão. No Hangar Centro de Convenções, alguns eventos, a entrada era gratuita, mas ainda gera uma seletividade, pois eram realizados para consumidores ou determinados públicos-alvo. Em Belém esses espaços públicos da pesquisa embora sejam "públicos" exclui aqueles mais desfavorecidos economicamente. Dentro do mangal, tem um restaurante mais caro de Belém e não pode comer nenhum lanche levado de casa lá, e não posso nem comprar pipoca lá da rua, e comer lá dentro, porque os ficais ficam em cima. No parque do Utinga, nem todo mundo pode alugar uma bicicleta, aí só vai caminhar. Todos eles são fechados, com seguranças, muito diferente de uma praça, por exemplo. (Moradora e membro da associação de moradores do bairro Tenoné, entrevista realizada em julho de 2021).</p> <p>Sobre os espaços públicos que tu deste por exemplo, ele não contempla porque justamente faz essa segregação e algo que não deveria acontecer, mas infelizmente acontece. Porque aqui é a lei de quem tem mais grana, pode ocupar os melhores espaços e aí o espaço que a gente vê um paralelo muito grande é a feira do Ver-o-Peso e estação de docas, são dois espaços públicos. Um é todo cercado, tendo todo aquele controle, aquele acesso de pessoas, com os restaurantes caros, né? Não que não haja, né? Não que não tenha que haver espaços assim, onde tem uma estrutura adequada, segurança e tudo, mas ele possa de fato atender todo mundo e não fazer com que afaste principalmente as classes mais populares, a partir da elevação dos valores de preços de consumo, de produtos, de serviços. O Mangal, tu não podes nem te alimentar ali, porque o restaurante que tem lá é o mais caro de Belém. O Hangar, fui só quando tinham as feiras dos livros, que as vezes eles deixavam ter uma praça de alimentação mais acessível, apesar de ter Bob's e outro caro, lá. Mas os shows que ocorre lá é pra gente rica! Eu nunca fui no Mangueirinho porque só é evento fechado lá também. (Moradora e integrante da associação do bairro do Guamá, 35 anos, entrevista realizada em julho de 2021).</p>
<p><b>Agente 2- Membros de associações</b></p>		<p>“Acesso total não, precisam pagar a entrada e comer, por exemplo, eu que sou mãe de família, eu vou chegar com meus filhos lá e vou pagar, por exemplo, no Parque do Utinga, eu vou ter que consumir com água, eu não vou querer sair com uma marmita daqui de casa para chegar no espaço e tenho que distribuir; caso que muitos fazem por não ter como paga lá! [...] Eu sei que ele é mais elitizado, mas não pode ficar aberto para o preenchimento e investimento do empresário que está lá para ter um público direcionado [...]. Eu vou falar do Utinga, que eu conheço e eu não vou pagar praticamente quase 10 reais por uma xícara de café com leite. Então se eu for levar meus filhos eles vão querer comer e eu tenho que pagar pelos 5 vai ser 50 reais, 60 reais, 100 reais” (Empresária social, membro da associação carnavalesca Guerreiros do Samba, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“A gente consegue acesso a todo o espaço, só que é assim, ele se torna limitado porque aqui fora por exemplo aqui fora um saco de pipoca é três reais. Então não vou pagar 15 reais em um saco de pipoca dentro do espaço. Então isso é uma forma de coagir a gente a vida daquele ambiente. A gente vai sentar numa mesa num restaurante porque aqui fora eu pago 20 reais numa refeição e lá dentro é 150 reais [...]. Eu penso assim, que é uma forma de preservar o espaço da elite” (Vice-presidente e membro da associação carnavalesca Guerreiros do Samba, entrevista realizada em junho de 2021).</p>

(continuação)

<p><b>Agente 2- Membros de associações</b></p>	<p>Acessibilidade, física, simbólica e econômica</p>	<p>“Mangal das Garças. Você entra, paga um preço simbólico, mas pra você acessar qualquer um outro item lá dentro como o mirante, por exemplo, você paga uma nova taxa que já não é tão simbólica assim. Para você ir no borboletário, uma outra taxa que também não é tão simbólica assim. Para você ir no restaurante, o individual a última vez que eu fui estava a 80 reais, o buffet individual. Então que também não é tão simbólico assim, então a entrada você consegue entrar e transitar. O mesmo exemplo da Estação das Docas. Você entra, mas a Estação das Docas, se você for verificar a questão da própria alimentação ou dos acessórios que são vendidos, são para um público diferenciado. Então, falando-se de Hangar, fora os eventos de feiras, a Feira do Livro, ou a festa de Natal que eu tenho curiosidade em saber qual é a receita que é gerada para o Hangar e não deve ser pouca. E aí seria até um contrassenso. Por que a curiosidade? Eu acredito que não é uma receita pouca, mas vai que existe algum incentivo para as indústrias? Tudo bem! Será que existiria algum incentivo para a população de alguma forma se quiséssemos fazer algum evento lá e solicitar o Hangar ou no Mangueirinho, por exemplo? Um evento para arrecadação de algum recurso para que a destinação fosse o bem da coletividade? Acredito que não (Membro da associação cultural Unidos da Baixada, 40 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Aí eu já sou obrigado a discordar de alguns pontos. Por exemplo, Estação das Docas você não pode sentar lá e obter de uma forma acessível os valores, né? Os produtos lá, os valores são um pouco altos, né? Ah, Mangal das Garças também, entendeu? Aí depende, se você tiver um aquisitivo um pouquinho maior, você consegue ter acesso a tudo que esses espaços oferecem. Salvo contrário, você procura um espaço mais acessível, como a praça batista campos, da república pra quem tem uma renda um pouco inferior, consegue ter acessibilidade a alguma coisa diferente de ir na Estação das Docas ou no Mangal das garças, né?” (Membro da Escola de Samba da Matinha, 42 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Pegando a deixa aí é que passa o compasso da politicagem está envolvida, muito envolvida. Para que a gente tenha acesso às coisas esse nosso grupo folclórico é preciso conhecer vereador, gente que conheça o pessoal lá de dentro. Tem muito acesso público né por meio do político e por esse motivo que a gente consegue acesso. A gente conseguiu muito, muito. Muitas vezes a gente conseguiu se apresentar em um dos espaços culturais de Belém por esse envolvimento político que ele tem. Outras vezes, é pelo próprio governo que envolve mais as pessoas. Esse era o caso do governo da Ana Júlia. Porque no do Jatene era tudo muito burocrático. Agora vem a questão vem a questão que eu vejo muito, porque o folclórico aqui em Belém, ele também tem muitos líderes de grupo folclórico que são humildes e não tem conhecimento político pra participar de um edital. Eles são oprimidos por não ter conhecimento por não saber mandar um documento lá para a Pará 2000, para poder fazer a requisição de uma apresentação de uma liberação do espaço público. Tem que ter CNPJ, e isso é muito caro! Esse novo governo devia investir nisso” (Integrante da associação carnavalesca Guerreiros do Samba, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Não é acessível economicamente, porque lá dentro já tem valores especificados. Por exemplo eu quiser no borboletário eu pago o x, se eu quiser ir no Mirante eu pago y, então é gratuito até que ponto? Não existe usufruir de tudo, você paga aquela taxa que acredito eu, vá para manutenção deles dentro do espaço, fora aquilo que o Estado já banca durante o ano. [...] Outro fato quanto ao acesso de grupos culturais, a primeira coisa que tem que mudar, que tem que fazer, é chamar os líderes</p>
--	--	---



(continuação)

<p><b>Agente 3- Produtores culturais</b></p>	<p>Acessibilidade, física, simbólica e econômica</p>	<p>comunitários dos bairros, presidente de condomínio, pessoas que são ligadas a pontos de cultura, pessoas que são ligadas a centros comunitários, porque a população confia nessas pessoas, certo? Ela não vai confiar numa pessoa que chega lá da SETUR toda engravatada dizendo: ‘nós queremos levar políticas de acesso à cultura nos pra vocês nos espaços públicos’, porque aí todo mundo vai dizer: “então para quem que vai chegar isso aí? Porque tu estás me vindo aqui no formato, no modelo de uma pessoa que é classe alta, dizendo para mim assim olha: “se vocês quiserem saber sobre cultura, saber como chegar lá, como fazer seu show vocês vão no lugar x. Não é assim! A linguagem ela tem que ser coloquial, falada de uma forma que eles entendam, uma linguagem cotidiana. Então é chegar com esses líderes comunitários e oferecer informações, capacitações chamar o jovem de para que ele acesse esses espaços. E querendo ou não, quando tem governos mais populares no poder, essas oportunidades são mais vistas” (Produtora cultural de artistas regionais, cultura popular e escolas de samba, 29 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Olha eu com relação o atual governo (PMDB) eu assim pode até ter uma boa vontade, mas eu não vejo muita mudança, porque a mudança pra mim ela tá muito na concepção quem concebeu esse espaço, o governo do PSDB, então com ele foi concebido a forma como ele foi estruturado, o que ele representa simbolicamente, né? Ele foi feito pra uma elite, então pra mim isso tá na origem essa distorção né? É social, essa exclusão, ela tá pra mim tá na origem e pra mim dificilmente ela corrige, eu tenho, assim dificuldade de perceber uma possibilidade de... Porque é de gestão. Primeiro porque esse modelo de trabalho com a iniciativa privada, ele já é um modelo que ele exclui ele não foi pensado pra oferecer bens e produtos culturais à população de forma mais democrática, ele foi pensado pra vender, né? Vender serviços, vender serviços de auferir lucro [...] Esse modelo aí iniciativa privada, ele acaba sendo mesmo excludente, ele não foi pensado pra democratizar e sim pra dar lucro pros grupos” (Turismóloga, servidora pública – FUMBEL e produtora cultural ligada a circuitos gastronômicos, entrevista realizada em julho de 2021).</p> <p>“Entendendo aí essa premissa do turismo que população tenha acesso a todos os bens culturais e turísticos. Primeiro a população em depois o turista, né? O primeiro turista que cidade tem, somos nós mesmos e a gente como turista na cidade não percebe muito isso. Há ainda uma percepção muito e elitista do turismo, né? Que turismo é pra quem vem de fora, pra quem tem muito dinheiro pra gastar nos espaços, enfim ainda é muito essa concepção. [...] Então você tem aí uma segregação total, centro / periferia, porque tudo acontece nesse centro, que sempre houve e que se perpetua aí por falta de uma política, né? Que possa pensar tudo isso, que possa pensar esse turismo de forma mais democrática como bem cultural que é direito, acima de tudo é direito de todos né? Direito do cidadão” (Produtora cultural ligada a territórios e a artes plásticas – FUMBEL, 55 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Amiga eu acho que a discussão ela é o primeiro ponto. É a simplificação desse acesso, simplificar o contato do artista com esses espaços tendeu? Vou te dar um exemplo, pra gente marcar uma pauta, tem que morrer ligando, pra morrer pra alguém atender, a pessoa atende, marca pro final do mês a tua fala com o diretor desse espaço. No final do mês, o diretor te recebe, aí diz que vai precisar de um mês pra ver o fechamento dessa pauta. Quando chega dez dias do teu espetáculo, ele liga pra dizer que não tem vaga! Eu duvido hoje um mestre de cultura conseguir um acesso com a direção da Pará 2000 lá da Estação das Docas, entendeu? Com o Hangar e</p>
--	--	--

(conclusão)

<p><b>Agente 3- Produtores culturais</b></p>	<p>Acessibilidade, física, simbólica e econômica</p>	<p>Mangueirinho, quando o retorno das atividades! A facilidade, a solução seria simplificar o contato. Está mais próximo artistas, uma diretoria atuante que receba esse artista e construa junto, inclusive o modo de dizer não é desta forma que a gente consegue fazer, porque não é a capacidade de contratação direta e isso e aquilo outro. As por de fato as dificuldades desses espaços, porque são espaços com custos e a gente reconhece que tem gastos, custos. É caríssimo produzir algo no Mangal. Mas que eles não estiverem perto da gente pra nos contar, a gente jamais vai ter acesso. Então eu acho que é necessária essa simplificação de contato entre artista, sociedade e essa organização social. Como eu disse, com o Paulo Chaves do PSDB, tudo era impossível, cultura popular aí, não entrava. Era elite! E agora que a gente tá respirando novamente, ainda tem vestígios e ainda tem processo porque afinal de contas não se apaga tanto tempo de gestão do dia pra noite, mas eu acredito muito que a gente esteja num caminho de democratização desses espaços né? Principalmente no que diz respeito também a forma de acesso aos editais, isso vai facilitar [...]. Mas o PT foi como um suspiro no meio das trevas, na época! E quero deixar claro que eu não me considero petista, não me considero militante, eu sou uma pessoa que defendo a esquerda no contexto social e artístico e cultural do que ela defende, entendeu? E o PT, inconfundivelmente deu mais acesso! (Figurinista carnavalesco e artista performático, entrevista realizada em junho de 2021).</p>
--	--	---

**Fonte:** Entrevistas realizadas em pesquisa de campo, em maio, junho e julho de 2021.  
Elaboração: Sílvia Cristina Pereira Baena (2021).

Quanto à diversidade de uso, foram demonstradas, a partir dos relatos em ambos os critérios, situações que regulam o comportamento humano do tipo não “pise na grama”, “não entre neste espaço”, “proibido consumo de alimentos fora dos estabelecimentos”, causando uma sensação de constante vigilância: “mas não pode pisar na grama, não pode tocar nos animais [...] Alimento não. [...] Os balões eles não deixam passar pra lá por causa dos animais, é só pra cá aqueles balões a gás, sabe” (Membro da Associação de moradores e comerciantes do bairro Campina, 2021).

A proibição de consumo de alimentos de outras fontes, como ambulantes ou lanchonetes próximas aos espaços públicos, proibidos de adentrarem para vender alguma coisa, restringe o acesso de pessoas de baixa renda, que não podem desfrutar dos restaurantes localizados nos espaços, considerados como luxuosos e de alto padrão. Dessa forma, são identificadas regras de uso que se assemelham aos serviços privados.

Quadro 27 – Diversidade de uso

(continua)

Agentes	Critério	Relatos
<p><b>Agente 1- Moradores associados</b></p>	<p>Acesso universal: diversidade de uso</p>	<p>“Não, até porque ia haver uma resistência do próprio da administração do espaço de não permitir que vendedores, por exemplo, ambulantes [...] Que a gente por exemplo enxerga na feira do Ver-o-Peso, em outros espaços públicos que não tem administração, seja ela no setor privado e sem contar que poderia muito haver aquela utilização, né? A gente vê essa desigualdade de classes em situações como essa, onde espaços públicos são ocupados principalmente pelas elites ou pela burguesia e aí com isso eles querem de fato que nada que se relacione a pobreza ou ao pobre, conviva no mesmo espaço que eles, isso daí é notório! Tanto é que hoje os metros quadrados mais caros de Belém estão próximos a algumas periferias e com isso eles fazem com que, crescendo esses espaços, de condomínio de alto padrão, expulsem os mais pobres desse local e sejam ocupados pelos mais ricos. E aí a desigualdade só se só se mantém e aumenta” (Presidente da associação de moradores da Vila da Barca, 33 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Eu acredito que isso deveria ser efetivado, sabe, pra ser mais diverso o uso! A Estação das docas é uma, sequência de enormes galpões que é ocupada na sua maioria por grandes restaurantes, onde um prato de comida que serve uma pessoa custa a partir de cinquenta reais, por exemplo, e dentro dessa série de galpões não existe uma praça de alimentação. Porque que não existe uma praça de alimentação, né? Aí isso vem de encontro com uma prática habitual do próprio paraense, do próprio belenense. A venda de lanche, a quitanda, o quitute, quituteira é uma característica muito específica da cidade de Belém, muito peculiar [...]. Essa é uma característica muito específica da cidade de Belém. Então, por que que ela não é agregada a esses espaços? Por que que na Estação das Docas não existe uma praça de alimentação com a venda de lanches, de comida típicas, por que que no hangar não tem isso, ou no Mangueirinho? Por que que no que no mangal das garças não tem isso? Por que lá no Parque do Utinga não tem isso? Porque apesar da Para 2000 ser uma empresa que não tem fins lucrativos, né? De capital social, né? Acho que é assim que chama, ela dá prioridade pra administração desses espaços, pra grandes empreendimentos, a gente pode chamar de grandes empreendimentos, né? Um restaurante, uma rede de docerias, uma rede de sorveterias, quando na verdade se nós agregássemos essas pessoas, esses ambulantes, esses vendedores a esses espaços, nós estaríamos gerando emprego e renda, nós estaríamos circulando capital econômico, com capital social muito maior” (Morador e membro da associação de moradores da Vila da Barca, 25 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Você não usa exatamente o espaço do jeito que quer, tem regras de uso. E engraçado, em algo que é público! Por exemplo, um autônomo até conseguiria vender, mas só do lado de fora dos espaços. Do lado de dentro, geralmente, 99% não dá pro autônomo não, só quem paga lá o aluguel né? Ali no Parque do Utinga, no Hangar, eles ficam tudo do lado de fora vendendo as coisas.” (Morador e integrante da associação sociocultural bela vista, 37 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“[...] têm regras, tem vigilância, segurança, tem administração. Esses espaços eles são explorados por outras empresas entendeu? E eles exploram esses espaços, como sendo um espaço particular e o governo que entrega de alguma maneira pra uma entidade que administra os</p>

<p><b>Agente 1- Moradores associados</b></p>		<p>espaços, então claro que eu não iria conseguir fazer venda lá dentro né? Só se eu por exemplo, conseguir sei lá, se eu alugasse um quiosque ou alguma coisa pra poder vender meu produto, mostrar meu trabalho, meu serviço” (Membro da Associação do bairro Terra Firme, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Não vejo que as pessoas possam usar os espaços da maneira que querem, pois existem regras muito próximas de um espaço privado, seja proibindo pessoas de sentar na grama, de fazer piquenique, ou de permitir ambulantes. Já vi guardas abordando vendedores ambulantes dentro das dependências da Estação das Docas e do Mangal das Garças, retirando mesmo. Mas lá não é um espaço público?” (Morador e integrante do bairro Guamá, entrevista realizada em julho de 2021).</p>
<p><b>Agente 2- Membros de associações</b></p>	<p>Acesso universal: diversidade de uso</p>	<p>“Temos ali a Estação das Docas que é um espaço muito bonito, realmente, mas, porém, ele é um espaço que não é acessível a toda população. Não porque não possa entrar, mas porque é um custo muito alto lá dentro, a gente sabe o que a gente frequenta e a gente sabe que a população mais carente não tem a menor condição de frequentar um espaço daquele ali. É bonito! É bonito, mas o máximo que as pessoas vão lá só é para bater uma foto na beira do rio é só, nada além. Porque até se você é a população mais carente, não consegue nem comprar uma água lá dentro, porque o consumo é muito alto [...]. Não tem programação cultural que inclua a população em nenhum desses lugares. A maior parte dos grupos folclóricos não conseguiram resistir porque não tem como você existir sem incentivo, sem esse incentivo do governo nos espaços. E alguns incentivam mais e outros menos” (Membro da associação carnavalesca Guerreiros do Samba, 47 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Eu preciso democratizar o mesmo custo para todos, como também o acesso dos próprios fazedores de cultura a esses espaços a partir dos governos. [...] O Maria Silvia Nunes, quando tem programação, geralmente é paga ou algumas programações do Estado, pela Pará 200 ou então os empresários da gastronomia que atua ali no, por exemplo, no mangal das garças ou na estação das docas que é mais próximo. Dessa realidade dessa comunicação com cultura é o hangar, aliás o Mangueirinho, mas geralmente é feito assim pela iniciativa privada.” (Membro da associação carnavalesca Guerreiros do Samba, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Ali na Estação das Docas é impossível um vendedor entrar, um ambulante entrar ali, porque tem os portões né? Tem um portão na frente e atrás. Só pode vender quem tá lá dentro mesmo. Ele não pode entrar ali [...] A gente ainda vê uns ambulantes fora, mas sempre tem os opressores desses ambulantes. Quando o ambulante tenta chegar pra vender alguma coisa, temos uns seguranças que tiram de todos os espaços. São reprimidos!” (Presidente do Grêmio Recreativo do Jurunas, 66 anos, entrevista realizada em julho de 2021).</p> <p>“A gente não faz o que quer nos espaços, até se tu pisar na grama no Mangal, o fiscal vem correndo atrás de ti, se comer um lanche de casa, então, és convidado a te retirar”</p>

(continuação)

(continuação)

<p><b>Agente 2- Membros de associações</b></p>	<p>Acesso universal: diversidade de uso</p>	<p>(Presidente da Escola de Samba da Matinha, 43 anos, entrevista realizada em junho de 2021). “[...] eu até presenciei uma situação antes da Pandemia. Quando a gente foi no Pavulagem, passei naquela pracinha onde eles ficam ali quando termina o desfile. Naquela pracinha, na Praça da Sé, e que eles cercaram aquilo ali, que entrava e tinha aquele show lá. E aí lá dentro daquele cercadinho lá estavam as pessoas que estavam cadastradas para vender e a gente ainda não tinha entrado; a gente estava aqui fora. E tinha uma mocinha com um isopor vendendo cerveja aqui fora sem está caracterizada, ela era universitária e queria pagar seus custos como estudo e estava querendo vender o produto dela e ela foi tirada à força lá da frente. Ela nem estava lá dentro. Ela foi tirada à força. Veio os seguranças e disseram que ela não podia ficar ali que ela não podia vender. E aí ela até questionou. Mesmo assim, eles tiraram ela logo dali. E olha que ali é um espaço bem aberto. Mesmo assim ela estava sendo retirada do local. Imagina se numa Estação das Docas, num Mangal das Garças ou em qualquer outro lugar desses, não consegue!” (Membro da Associação Cultural Unidos da Baixada, entrevista realizada e junho de 2021).</p> <p>“Olha! Só no local onde ficam os seguranças na porta. Então os seguranças deles restringe a entrada de ambulantes. Por mais que esteja cadastrado, por exemplo, como um MEI, como o microempreendedor individual, ele vende algodão doce e recolhe tributos para o município normal. E aí ele vai tentar entrar num local desse pra vender o algodão doce dele, provavelmente não vai ser permitida a entrada dele” (Membro da Associação Cultural Unidos da Baixada, entrevista realizada em julho de 2021).</p> <p>“Eu pensei logo na Estação né? Que foi talvez o que permite você entrar ali na orla e apreciar o rio, mas o consumo lá dentro é difícil. De todos esses espaços que você menciona, eu considero que são bastante elitizados né? O Próprio governo que construiu, contribuiu pra isso... o Almir, o Jatene. Não tem facilidade de acesso pra qualquer classe não. Agora tem a questão de que mesmo as pessoas de menor renda, [...] que você mesmo sendo mais pobre, não podendo talvez usufruir como as outras pessoas de determinados espaços, você sente prazer em ver sua cidade mais bonita, em ver sua cidade bem cuidada, bem tratada. Aí você pode comparar e do lado que tem o Ver-o-Rio, que aí permitia um acesso mais livre né? Mas talvez menos constrangedor pra pessoa que não pode talvez se vestir melhor. Então todos eles, Estação, Hangar são muito caros. O Mangal, nem se fale daquele restaurante! O Parque do Utinga e Mangueirinho, ainda não conseguir ir, porque são mais fora da cidade, trânsito ruim pra deslocamento e a própria acessibilidade física... tenho dificuldade de locomoção. Então dá pra você olhar e consumir com os olhos, mas de usufruir do que eles oferecem, não acredito não. Precisaria ter algumas coisas mais... umas ofertas mais livres, ou de um subsidiado por parte do governo para Pará 2000 ou algum sem cobrança pra poder permitir um maior acesso da população. Mas acho que não há esse interesse por parte dos governos, nem mesmo, os mais populares. Afinal aquilo ali visa lucro, é um peso a menos pra o Estado. E outra coisa também, fazer esses espaços nos bairros mais longínquos, mais periféricos. Porque só aí o bairro central, né? Porque na orla, na Cidade Velha, onde se localizam esses empreendimentos? (Presidente da Associação dos Amigos do Patrimônio de Belém- AAPBEL, entrevista realizada em julho de 2021).</p>
--	---	---

(continuação)

<p><b>Agente 3- Produtores culturais</b></p>	<p>Acesso universal: diversidade de uso</p>	<p>“Amiga, não existe facilidade de acesso a esses espaços públicos da Pará 2000, tá? Os fazedores de cultura, comunidade artística de modo geral, sempre teve muita dificuldade em dialogar com o Governo do Estado pra ter acesso a esses espaços. A gente viveu vinte e três anos de uma necropolítica cultural no Estado, ao qual o Paulo Chaves, o verdadeiro “<i>mister star</i>”, só valorizava a cultura a partir do viés, como eu posso te dizer, do viés erudita! Só valorizava a cultura a partir do viés burguês e não era de interesse do poder público usar a cultura verdadeiramente feita pelo povo pra acessar esses espaços. [...] Eu participei ativamente do governo do PT da Ana Júlia e eu nunca vivi, enquanto jovem naquele momento, um acesso e democratização da cultura como nós tivemos, entendeu? A forma de como foi lidado, o procedimento cultural, a atuação dos órgãos de cultura, na proximidade com os fazedores de cultura, a gente tinha acesso a tudo! Existia um movimento popular dentro da feira do livro, na Feira da Beira, na Fundação Curro Velho, Fundação Cultural Tancredo Neves, IAP, Casa das Artes, Quintas Culturais, entendeu? Seresta do Carmo e vários outros movimentos culturais que nasceram nesse governo e que a cultura era democratizada nesses espaços. Depois disso, retornou a fase negra né? A Necropolítica do Jatene e Paulo Chaves e voltou as mesmas” (Figurinista carnavalesco e artista performático, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Claro que é nítido a diferença de governança quando se trata do lado político, porque cada gestor vai ter uma visão diferente daquele orçamento, então muita das vezes tem gestão dentro daquele período de quatro anos em que eles entendem que a cultura não é prioridade. Então falta orçamento para o lado da cultura e destina-se para outros locais. Então essa diferença para gente é muito clara! A gente vê que determinado ano tem experiências culturais que ocorrem durante o ano inteiro, tem programação, inserção da sociedade, inserção de lugares em que a periferia não chega, porque a Estação das Docas ela é um espaço aberto, público, mas em compensação você precisa ter poder aquisitivo para consumir! O sorvete é 10 reais! Então quem é essa pessoa que tá consumindo? Então imagina para fazer um giro cultural? Quem é aquele artista que vai olhar e vai dizer: “eu queria fazer um show aqui”, mas ele acha que não é acessível para ele, porque muitas das vezes é essa concepção que aquela gestão tá passando! Aí eu vou ter um circuito de música clássica, então o cara que é do Hip Hop jamais vai chegar ali [...]. Então dependendo da estrutura de governo, eles têm uma visão relacionada ao que é cultura, e o que não é!” (Produtora cultural de artistas regionais, cultura popular e escolas de samba, 29 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Não vejo muito esta ação mais popular, mais democratizada, mais aberta, não é muito uma experiência que eu observe. Eu acho que isso inclusive é muito ruim e quando abre, são eventos assim muito fechados né? Muito por exemplo, no Réveillon são as empresas que promovem então vende ingresso ou mesmo quando às vezes abre você não tem um acesso mais democratizando até pela própria localização em que ficam né? É um espaço privilegiado da cidade, distante das periferias, só vai quem tem carro ou é muito difícil uma pessoa se deslocar da periferia, de ônibus ou ter que pagar um aplicativo né? Transporte aplicativo pra chegar a esses espaços. Então, na verdade a cultura acaba não tendo muito acesso, não há essa interação” (Produtora cultural ligada territórios e a artes plásticas – FUMBEL, 55 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p>
--	---	--

**Fonte:** Entrevistas realizadas em pesquisa de campo, em maio, junho e julho de 2021.

Elaboração: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Mediante tais perspectivas, observa-se que as intervenções realizadas pelo Estado e sua PPP com a Pará 2000, na gestão dos espaços, revelam-se totalmente alinhadas com as estratégias do mercado, na medida em que, no planejamento de ambos, não há efetivamente inclusão de demandas sociais, apesar de proposto no contrato de parceria o “desenvolvimento de programação voltado à prestação de serviços essenciais à população de baixa renda” (PARÁ, 2016).

Assim, os espaços públicos são gerenciados com a mesma perspectiva do setor privado em ambos governos do PSDB, PT e PMDB, já que apresentam barreiras físicas e simbólicas e, principalmente, econômicas, que impedem o acesso universal do cidadão aos serviços oferecidos, conforme relato dos agentes, afinal, seus objetivos são, de modo prioritário, desenvolver economicamente os espaços.

Nesse sentido, considera-se a atitude, em face ao mercado, como elemento proposto por Souza (2002) acerca dos critérios de aceitação das imposições do mercado, como uma aceitação sem restrições da lógica mercadofila. Essa lógica reflete os cinco espaços que lucram com a venda de produtos e com a oferta de serviços em seus espaços pela locação para empresários.

Tal aspecto se evidencia nas estratégias utilizadas nessa parceria, que, a partir de uma política de incentivo ao turismo e geração de investimentos, permitiu que esses espaços sejam controlados por empresas privadas que lucram com a venda de produtos e serviços voltados para classes de consumidores específicos, ou seja, classes médias e altas que frequentam os estabelecimentos.

Em virtude disso, não são ofertadas programações voltadas à prestação de serviços essenciais para população de baixa renda, estando, nitidamente, evidenciada uma preocupação pela gestão com critérios econômicos. E isso é reforçado pelo volume de recursos investidos pelo Estado na gestão dos espaços, porque a Organização Social não consegue ser totalmente autossustentável. Isso faz com que a lógica desses espaços, que deveriam ser espaços sociais, marcados pela diversidade e pela pluralidade, sejam reconfigurados de acordo com a lógica empresarial.

Dessa forma, o cidadão, que utiliza esses espaços, é transformado em um consumidor/usuário, como bem exemplifica Bursztyn (1998) sobre a necessidade de o Estado, em suas parcerias com a iniciativa privada, alcançar resultados econômicos mais significativos e rentabilidade a partir da qualidade e produtividade na prestação dos serviços públicos, afastando-se do princípio da universalização do atendimento, pois se constitui um

novo conceito de cliente, que, perversamente, reduz o universo de beneficiários, excluindo aqueles que não constituem um mercado.

### 5.1.1.3 Avanços e limites para cidadania

Nesta subseção, serão analisados os resultados sociais, os avanços e os limites para cidadania, considerando, mormente, os resultados sociais propostos pelo Governo do Estado em sua PPP com a Organização Social Pará 2000, conforme identificado no capítulo anterior.

Constatou-se, nos planos analisados, que não há ações concretas de inclusão de demandas sociais, evidenciando a inexistência de resultados expressivos. Sob tal aspecto, na tentativa de identificar se o modelo de planejamento e gestão, usado pelo Governo do Estado, aproxima-se ou não da perspectiva proposta por Souza (2002) de desenvolvimento sócio-espacial, foi possível perceber novos elementos, à medida que se manifesta tanto nas atitudes do Governo, como da própria população entrevistada, uma lógica empreendedora que repousa na imposição de um novo modo de racionalização às administrações públicas para que obedeçam a um propósito empresarial.

Tais atitudes se revelam não só nas estratégias do Estado, mas numa lógica de convencimento, propagada a toda população com o postulado de que essa nova “governança” entende que a gestão privada é sempre mais eficaz que a administração pública, em virtude de o setor privado ser mais reativo, flexível, mais inovador, técnico e especializado (DARDOR; LAVAL, 2016, p. 282).

Diante disso, Dardor e Laval (2016, p. 133; 267) exemplificam essa realidade a partir do que chamam de “Homem empresarial” e dessa nova racionalidade que transforma o Estado em um “governo empresarial”, conforme os parâmetros neoliberais. Esse desfecho é reforçado nas entrevistas com os agentes 1 – Moradores associados a bairros do entorno dos espaços, agentes 2 – Membros de associações ligadas à cultura, patrimônio e lazer e os agentes 3 – Produtores culturais atuantes no cenário artístico e de eventos de Belém, quando entendem que as políticas públicas devem estar atreladas ao empreendedorismo estimulado pelo Estado em parceria com outros agentes do mercado, conforme o Quadro 28 a seguir.



**Quadro 28** – Resultados sociais: avanços e limites para cidadania

(continua)

Agentes	Critério	Relatos
<p><b>Agente 1- Moradores associados</b></p>	<p>Resultados sociais: avanços e limites para cidadania</p>	<p>“Então assim é um conjunto na verdade, o espaço ele é público porque ele dá oportunidades né? Várias oportunidades, por exemplo, você permite empreendedores locais? Menores, grupos pequenos, vendedores? Ou então que a população lá faça parte daquele espaço? Seja pra empreender, seja pra usufruir daquele espaço, né? Que ela se sinta bem, que ela seja acolhida, que ela tenha oportunidade de chegar, que ela tenha acesso estimulado pelo governo! Atualmente, não, né? Não existe” (Membro da Associação de moradores da Cidade Velha, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Não acho que exatamente nesses espaços as demandas sociais são absorvidas. Num centro, perto de um centro histórico, num centro comercial, acho que você tem ali uma possibilidade de interação maior social, com várias culturas, com várias classes, que ali se misturam um pouco mais. Acho que é onde a gente chega mais próximo na minha percepção, onde a gente mais se aproxima dessa democratização, né? Onde as culturas, todo mundo se encontra com uma maior aproximação sem essa barreira econômica e social” (Presidente da associação de moradores da Vila da Barca, 33 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“É inegável que houve melhorias no espaço com essa nova administração, como qualidade de serviços e segurança. Mas, eu acredito que esses espaços por serem locais públicos mesmo sendo administrados pela iniciativa privada, para serem públicos plenamente precisam agregar pessoas de diferentes classes sociais, dar oportunidade a elas! A prioridade não pode ser a pessoa que pode pagar, a prioridade, ela tem que ser aquela pessoa que não pode pagar, essa que tem que ser a prioridade! Porque a pessoa que não pode pagar ela, é vulnerável socialmente e aí a sociedade no geral principalmente essas pessoas que já tem dificuldade de acesso a bens de consumo cultural elas continuam sendo excluídas nesses espaços.” (Morador e integrante da associação de moradores do bairro Guamá, 25 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Esses espaços eles deveriam ser voltados a visitação pública gratuita e de fato haver políticas de inclusão social. Agora é claro que a gente esbarra na questão de despesas, de melhorar esses espaços e tem outras maneiras de conseguir baratear, como cobrar um valor simbólico e buscar parceria na iniciativa privada. Aí sim, a partir daí, teria como baratear esses espaços, até porque o turismo ele não pode ser usado apenas por visitantes, [...] É um espaço que ele tem que ser compartilhado com a gente, com nós moradores da capital, entendeu? Então acho que buscando parceria do Estado com a iniciativa privada eu tenho certeza que isso funcionaria, até mesmo na atração de recurso e na melhoria dos serviços nos espaços” (Membro da associação de moradores do bairro da Terra Firme, entrevista realizada em junho de 2021).</p>
<p><b>Agente 2- Membros de associações</b></p>		<p>“E em relação a acessibilidade, penso que ainda não avançamos numa cidade cidadã, com espaços que oportunizem programas ou ações sociais pra população. O próprio acesso aos espaços, nesse sentido do ir e vir, do chegar ao local, do conhecer e do entender ele, né? Em temos de placas, de transporte elas são insuficientes, né? Primeiro que esses espaços eles estão concentrados no centro da cidade, no geral eles estão no reduto para a cidade velha. Poucos estão fora desse círculo. Eles são próximos uns dos outros, e o fluxo de veículos converge pra eles. Mas quando você fala por exemplo do Parque do Utinga, do próprio hangar que ainda é no centro da cidade, a acessibilidade a eles através de transporte público, por exemplo, ela é deficiente principalmente quando a gente fala do Parque de Utinga, é um lugar mais distante é um lugar que tem pouquíssimas linhas de ônibus, por exemplo né? É um lugar que tá localizado num bairro, numa região da cidade que é</p>

(continuação)

<p><b>Agente 2- Membros de associações</b></p>		<p>considerada é perigosa do ponto de vista policial. Então sim isso são coisas que a gente precisava melhorar, precisava repensar principalmente a questão do serviço de transporte público que permita com que as pessoas cheguem até eles. O espaço é ate seguro, de qualidade, mas de que adianta?” (Membro do Grêmio Recreativo do Jurunas, entrevista realizada em julho de 2021).</p> <p>“[...] a gente não vê por exemplo, como um esforço de gestão de nenhum governo no sentido de direcionar ou de oportunizar pra população, ações sociais nos espaços pra quem fica mais na área periférica, não tem esse direcionamento! Pra essas áreas centrais, tem menos espaços [...]. Do ponto de vista da do turismo sustentável de você ter nos bairros espaços de conviver, esse espaço pra receber turista ou espaço mesmo pra população né? Entendendo aí essa premissa do turismo que a população precisa de acesso a todos os bens culturais e turísticos. Primeiro a população e depois o turista, né?” (Membro da escola de samba da Matinha, entrevista realizada em junho de 2021).</p>
<p><b>Agentes 3- Produtores culturais</b></p>	<p>Resultados sociais: avanços e limites para cidadania</p>	<p>“De uma concepção de política social, de cultura pro cidadão, ou uma concepção de política de turismo, a gente não vê ainda em Belém. Belém ainda não se dispõe a ter... O estado do Pará, né? A gente diz que não consegue sair do status de promessa turística, né? De potencial, um destino com enorme potencial que não é desenvolvido, que não é oferecido, que não é transformado em produto, em destino, né? E por conta de tudo isso aí, nós temos aí por exemplo ali Paracuri, uma área que poderia muito bem ser utilizada pra receber turista, né? De forma segura, ou de forma sustentável, propiciando aí uma interação do turista ou mesmo do morador do centro, com a periferia, numa interação social legal, não tem, você não tem por que nem o a pessoa que mora no centro não quer chegar lá, porque tem medo por causa da questão de segurança né? Assim como o que tá lá também não consegue chegar porque não tem dinheiro pra chegar no centro. Então você tem aí uma segregação total, centro / periferia, que sempre houve e que se perpetua aí por falta de uma política de inclusão, de acesso, né? Que se possa pensar tudo isso, esse turismo de forma mais democrática como bem cultural que é direito acima de tudo é direito de todos né? Direito do cidadão” (Produtora cultural ligada a territórios e a artes plásticas – FUMBEL, 55 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Olha eu entendo que pra você ter resultados sociais, isso é uma ação que precisa ser coordenada entre vários setores da sociedade, em parceria com o Estado, porque ele não vai conseguir resolver só. Eu já trabalhei no SEBRAE na unidade de capacitação empresarial, e tive a oportunidade de acompanhar esse trabalho em que dentro dessa unidade a gente recebia pessoas muito humildes que eram empreendedoras, mas não sabiam que eram, e lá a gente fazia um programa em que essas pessoas passavam por todos os percalços que precisavam ser cumpridas pra que a gente fosse empreendedor, pra que a gente pudesse emitir uma nota, coisas do tipo, assim. Eu tô falando de pessoas que tipo costuravam calcinhas pras meninas na rua dela, lá no Barreiro, entendeu? Ela chegava lá e falava, olha eu tô ganhando dinheiro costurando calcinha, mas eu não sei o que fazer com esse dinheiro, eu não sei como melhorar minha vida [...] Dentro da unidade de capacitação empresarial a gente fazia direcionamentos e acompanhamentos muito precisos pra necessidade das pessoas assim, nesse aspecto de inclusão nesse mundo formal de negociação” (Produtor cultural do Arraial do Pavulagem e sócio do Circuito Mangueirosa, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“A orla deveria ser um espaço público permitido o acesso de qualquer pessoa, que permita embelezar, e embelezando a cidade, que permitisse a o andar, o flunar né? Admirar a cidade, admirar o rio, mas isso não é muito</p>

(conclusão)

<p><b>Agentes 3- Produtores culturais</b></p>	<p>Resultados sociais: avanços e limites para cidadania</p>	<p>difícil, é muito difícil porque a tendência aí, e a nossa luta é impedir que se privatize esse espaço público, como tem acontecido cada vez mais, porque se não tomar cuidado é essa tendência! Vai privatizar, né? Porque querendo ou não, traz mais serviços, qualidade, segurança, mas que era um acesso mais livre, você acaba privatizando por uma seletividade de cliente, por uma seletividade de serviços. E aí não se vê questões sociais sendo levadas em consideração, só lucro”. (Produtora cultural de artistas regionais, cultura popular e escolas de samba, 29 anos, entrevista realizada em junho de 2021).</p> <p>“Tanto uma iniciativa social, quanto cultural, precisam passar por um processo de formação, o governo precisa dar esse apoio! Há uma necessidade de se desenvolver parceria. Acho que com o Sebrae, que é o órgão mais competente pra realizar isso, a construção dessa ponte entre as iniciativas culturais e o poder público, pra que as iniciativas não percam a sua razão de querer realizar e pra que o governo também tenha mais capacidade de receber essas demandas” (Produtor musical e membro do Arraial do Pavulagem e Circuito Mangueirosa, entrevista realizada em julho de 2021).</p> <p>“Amiga, o grande problema é quando se pensa cultura como entretenimento pra consumidor, cliente. Enquanto se pensar cultura, apenas como entretenimento vai ser desse jeito, vai ser difícil esse diálogo. Agora quando a gente pensa cultura, como inserção política, como resistência, como processo pedagógico, enquanto um viés educacional, de formação aí as coisas mudam! Mas não é do interesse do poder público fazer com esses espaços, esses modos de discussão, entendeu? Então eu acho que é difícil, eu acho quase impossível, quase utópico, entendeu? Esses espaços se abrirem pra esse perfil de consumir cultura e programação popular como um todo! É um espaço praticamente privado. Eu considero como espaço público, todo aquele espaço que eu possa chegar, mostrar minha arte e não correr risco de ser preso, de ter seguranças ao redor pra ver se o que eu tô fazendo não condiz com a postura ética da sociedade, entendeu? Da moral e dos bons costumes, família tradicional e etc.” (Figurista carnavalesco e artista performático, entrevista realizada em junho de 2021).</p>
---	---	---

**Fonte:** Entrevistas realizadas em pesquisa de campo, em maio, junho e julho de 2021.

Elaboração: Silvia Cristina Pereira Baena (2021).

Em consonância com esses novos elementos identificados, ao se analisar o último critério, proposto Souza (2002) acerca do referencial político-filosófico da gestão e planejamento urbano, observa-se que as intervenções do Governo do Estado, em sua PPP, estão alinhadas com estratégias mercadológicas, cujos planos se enquadram no caráter neoliberal, apesar do uso mesclado de técnicas advindas também dos modelos patrimonialista e burocrático, mas que revelam, concomitantemente, concepções estratégicas relativas à reforma do Estado que defendem a redução dele mesmo, possibilitando a sua substituição pelo mercado, apesar da perda de direitos sociais (FLEURY, 2001).

Afinal, mais que uma ideologia, o neoliberalismo trata-se de uma nova racionalidade política global, que, segundo Dardot e Laval (2016), reflete um sistema normativo que estendeu sua influência no mundo, abrangendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida, estruturando, além das ações dos governantes, a própria conduta

dos governados, embora, efetivamente, não retire o Estado, mas o tem como parceiro, como bem observado a seguir:

[...] em primeiro lugar, permite refutar análises simplistas em termos de “retirada do Estado” diante do mercado, já que a oposição entre o mercado e o Estado aparece como um dos principais obstáculos à caracterização exata do neoliberalismo. Ao contrário de certa percepção imediata, e de certa ideia demasiado simples, de que os mercados conquistaram a partir de fora os Estados e ditam a política que estes devem seguir, foram antes os Estados, e os mais poderosos em primeiro lugar, que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência e o modelo de empresa. Não podemos esquecer jamais que a expansão das finanças de mercado, assim como o financiamento da dívida pública nos mercados de títulos, são fruto de políticas deliberadas (DARDOR; LAVAL, 2016, p. 17).

Tal concepção se evidencia no seu plano estratégico quando prevê a transferência de certas atividades para o setor privado, como no caso das PPP entre o Estado e as Organizações Sociais, sob a prerrogativa ideológica de “superioridade do paradigma neoliberalista/gerencialista com vistas a materializar-se nas decisões e políticas públicas” (GURGEL; RIBEIRO 2018, p. 85), ainda que alguns modelos mais conservadores se façam presente nessa gestão. Segundo os autores, tais prerrogativas defendem

1) a superioridade da administração privada sobre a pública, partindo de pressupostos de eficiência e lucro; 2) a certeza de superioridade de técnicas e instrumentos oriundos da lógica privada como perfeitamente enquadrável para a lógica pública de maneira geral; 3) a compreensão de que o mercado é mecanismo de controle mais adequado para os serviços públicos, visto que, ao partir-se do parâmetro de serviços privados, permite ao consumidor/cliente aprová-lo ou não entre os diversos concorrentes; 4) a valorização das parcerias público-privadas como a melhor forma de obtenção de investimentos privados no setor público, bem como vantagens e compensações, já que o Estado não possui os recursos necessários para isto [...] (GURGEL; RIBEIRO 2018, p. 85).

Gurgel e Ribeiro (2018, p. 85), ao continuarem apresentando essas prerrogativas, chegam ao ponto de mencionar sobre “a crença de que o empreendedorismo (condição para empreendedor/empresário) é a alternativa para a sociedade moderna, mascarando o retrocesso social como a falta de emprego, de direitos e o subemprego”, sendo exatamente nesse ponto que são identificados novos elementos propostos por Dardor e Laval (2016, p. 152).

Em conformidade com os autores, a gestão empresarial é propagada como uma nova tecnologia que pretende sistematizar o espírito de empreendimento em todos os domínios da ação coletiva, especialmente no serviço público, ao fazer da inovação o princípio universal de organização.

Dessa forma, a requalificação dos espaços públicos faz parte de um projeto que procura evidenciar atração turística e investimentos econômicos, com o objetivo de dar visibilidade à cidade, no que tange ao sentido de projetar sua imagem para o mundo, como lembra Sánchez (1999) do “urbanismo espetáculo”, transformando a cidade numa mercadoria, numa empresa, como proposto por Vainer (1999).

Em paralelo, esses espaços são apropriados pela iniciativa privada, que os controlam, usufruindo do incentivo do Estado, sendo, ainda, estimulada a adentrar o cenário público. E assim os espaços são produzidos de forma homogênea, com padrões mundiais, sob uma perspectiva mercadológica, voltada para classes sociais específicas, tornando-os seletivos, posto que exclui a população de baixa renda, que deixa de acessar os espaços e serviços oferecidos de forma universal.

Dardor e Laval (2016) evidenciam que a prerrogativa da eficácia da gestão empresarial entende que o “espírito da gestão” e a “atitude gerencial” são capazes de solucionar todos os problemas organizacionais, já que os trabalhadores precisam olhar para seu compromisso com a empresa como se fosse um gestor. Os autores reafirmam, ainda, que esse novo modelo humano genérico de gestão, suas ferramentas técnicas e a relação entre o governo e governados são totalmente subvertidas, sendo bastante difundidas pela imprensa e pela educação, como descrevem a seguir:

[...] é o que se vê em especial pelo questionamento prático de direitos até então ligados à cidadania, a começar pelo direito à proteção social, que foi historicamente estabelecido como consequência lógica da democracia política. “Nada de direitos se não houver contrapartidas” é o refrão para obrigar os desempregados a aceitar um emprego inferior, para fazer os doentes ou os estudantes pagarem por um serviço cujo benefício é visto estritamente como individual, para condicionar os auxílios concedidos à família às formas desejáveis de educação parental. O acesso a certos bens e serviços não é mais considerado ligado a um *status* que abre portas para direitos, mas o resultado de uma transação entre um subsídio e um comportamento esperado ou um custo direto para o usuário. A figura do “cidadão” investido de uma responsabilidade coletiva desaparece pouco a pouco e dá lugar ao homem empreendedor. Este não é apenas o “consumidor soberano” da retórica neoliberal, mas o sujeito ao qual a sociedade não deve nada, aquele que “tem de se esforçar para conseguir o que quer” e deve “trabalhar mais para ganhar mais”, para retomarmos alguns dos clichês do novo modo de governo (DARDOR; LAVAL, 2016, p. 374).

Nesse sentido, a própria população, como governados, passa a aceitar que, para que o serviço público seja ofertado com maior qualidade, é necessário adotar uma gestão mais empreendedora, com uso de técnicas mercadológicas a partir do uso das PPP como sinônimo de maior eficácia (Quadro 29). Em virtude de tal visão, Dardor e Laval (2016, p. 375) explicam que a “referência da ação pública não é mais o sujeito de direitos, mas um ator

autoempreendedor que faz os mais variados contratos privados com outros atores autoempreendedores”.

Logo, para os autores, a reforma gerencial da ação pública não é neutra, atentando diretamente contra a lógica de democracia da cidadania social, ao reforçar desigualdades no acesso aos auxílios, recursos, emprego, saúde e educação, reforçando “as lógicas sociais de exclusão que fabricam um número crescente de ‘subcidadãos’ e ‘não cidadãos’” (DARDOR; LAVAL, 2016, p. 375).

Dessa forma, o modelo proposto por Souza, de desenvolvimento sócio-espacial, afasta-se do modelo de Parceria Público-Privada do Estado com a OS Pará 2000, uma vez que surgem novos elementos também ligados à lógica empreendedora no sentido de ideologia e lógica do convencimento.

**Quadro 29** – Síntese do critério de análise – Engajamento e participação da população

<b>Critério de análise</b>	<b>Elementos de análise</b>	<b>Agentes</b>
Engajamento e participação da população	Participação no processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A participação popular, nas tomadas de decisão e no processo de gestão, é considerada baixa dentro das escalas propostas por Souza (2002), enquadrando-se nas escalas 2 (Manipulação) e 3 (Informação);</li> <li>- Em relação aos agentes ligados às produções culturais e que atuam no cenário artístico e de eventos de Belém, em governos mais populares, essa participação é mais significativa, encontrando-se nas escalas intermediárias, ou seja, escala 4 (Consulta) e 5 (Cooptação);</li> <li>- Dessa maneira, esta escala jaz no âmbito da pseudoparticipação, uma vez que a participação popular não tem importância para os projetos do Estado.</li> </ul>
	Acesso universal ao serviço	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os espaços públicos são gerenciados com a mesma perspectiva do setor privado, já que apresentam barreiras físicas e simbólicas e, principalmente, econômicas, que impedem o acesso universal do cidadão aos serviços oferecidos;</li> <li>- A atitude, em face ao mercado, como elemento proposto por Souza (2002) sobre os critérios de aceitação das imposições do mercado, revela uma aceitação sem restrições da lógica mercadofila.</li> </ul>
	Avanços e limites para cidadania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O referencial político-filosófico da gestão e o planejamento urbano, do Governo do Estado do Pará, enquadram-se no caráter neoliberal, apesar de serem observados traços de modelos mais conservadores, uma vez que não há uma ruptura completa desses modelos nas instituições, na verdade, obedece a uma lógica mercadológica, que defende a redução do Estado, possibilitando a sua substituição pelo mercado.</li> <li>- Surgimento de novos elementos, evidenciados tanto nas atitudes do governo como na da própria população entrevistada: lógica empreendedora que repousa na imposição de um novo modo de racionalização às administrações públicas para que obedeçam a um propósito empresarial. O “homem e o governo empresarial”.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pela autora (2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar as novas formas de gestão do espaço público, nas cidades amazônicas, em que o Estado, segundo preceitos neoliberais, realiza Parcerias Público-Privadas, permitindo que o setor privado financie e gerencie serviços públicos, sejam eles ligados à saúde, à educação, à segurança, ao lazer e ao meio ambiente, não significa dizer que tais serviços sejam ofertados com maior qualidade, de acordo com uma concepção de justiça social e dentro de uma perspectiva de desenvolvimento sócio-espacial (SOUZA, 2002), e oportunizem acesso universal da população.

Ao contrário, ao serem favorecidas por contratos para ter o direito à exploração dos serviços em troca do financiamento e da manutenção da estrutura, tais parcerias permitiram entender que a subversão da lógica de prestação do serviço público despolitizou as relações entre o Estado e os cidadãos (DARDOR; LAVAL, 2016), sobretudo, a partir da importação de lógicas econômico mercantis, com a prerrogativa de que o setor privado exerça com maior eficácia a prestação de serviços. Afinal, com essa nova realidade, na qual se universaliza a lógica da empresa, preconizada pela política da sociedade, o cidadão passa a ser visto como consumidor, de tal maneira que a prioridade é dada à dimensão eficiência e ao retorno financeiro.

Tal situação é evidenciada a partir dessa nova racionalidade (DARDOR; LAVAL, 2016), dado que, nessa perspectiva neoliberal, não haja exatamente a retirada do Estado, mas o seu reengajamento político em relação a novos objetivos, práticas e regras, dismantelandando, assim, o Estado social, a começar pela privatização de empresas ou serviços públicos. Esta passa a ser uma luta ideológica, de modo que a própria população se engaja e reproduz as afirmações de que, para haver melhoria no serviço público, é necessário privatizar ou, ao mesmo, serem permitidas as Parcerias Público-Privadas.

Essa realidade contribui para legitimar uma nova razão de mundo, na qual há uma mercadorização das instituições públicas, partindo da alteração das modalidades de intervenção do Estado em nome dessa nova realidade, oriunda do meio empresarial e adotada na administração pública. Dessa maneira, novas formas de gestão e novas técnicas são implantadas na busca por resultados “ditos como mais satisfatórios”. O Governo empresarial, ou o “Estado-empresa”, como mencionam Dardor e Laval (2016, p. 270), cuja ação pública “perde seu encanto” e o Estado é visto como uma empresa, fica situado no mesmo nível das organizações privadas, tendo seu papel reduzido em matéria de produção do “interesse geral”, ao delegar grande parte de suas funções às empresas privadas.

Nesse rito, o Estado é o maior parceiro dos interesses desses entes, incorporando normas e padrões definidos por eles a nível global. Assim, o governo empresarial repousa nos princípios de uma “gestão de desempenho”, quando entende e adota as Parcerias Público-Privadas como novas práticas, ao universalizar esse modelo de gestão para pensar a ação pública e social.

Nesse sentido, com a existência de uma ordem de mercado, que reside na concorrência, há todo um trabalho do Estado na fabricação de um homem disposto a adotar essas regras, quando o transforma num sujeito dócil ao trabalho, disposto ao consumo e empoderado para cumprir seus objetivos. Sendo, finalmente, transmutado em uma simples mercadoria e num sujeito empreendedor, no momento em que estimula novas formas de emprego, injustas e desiguais na maioria delas.

Essa nova ordem ultrapassa as fronteiras do Estado e, com uma nova roupagem, a de uma empresa privada, incentiva os indivíduos a serem empreendedores (DARDOR; LAVAL, 2016), trabalhando ideologicamente de forma sutil por meio da imprensa e da educação.

Esse contexto é bem observado na gestão do espaço público, à medida que o Estado reproduz plenamente as estratégias de mercado em sua parceria com a Organização Social, a qual é gerenciada como uma empresa privada, ainda que essa gestão reflita, em dado momento, o uso de técnicas mais conservadoras dos modelos patrimonialista e burocrático, afinal, todos esses modelos possuem um caráter de manutenção da ordem capitalista e não são completamente extirpados das instituições.

Isto se comprovou por diversas práticas conservadoras, que foram observadas, como a falta de concorrência, marcada pela longevidade da parceria com a mesma OS por mais de 20 anos, e da intervenção de um representante do Estado, por meio do seu órgão supervisor, que protagonizou a gestão dessa PPP pelo mesmo período. Além disso, a OS apresentou poucas soluções inovadoras na gestão dos espaços, que revelassem, única e exclusivamente, elementos de uma nova gestão pública. O caráter burocrático se revelou, de modo claro, na seleção de programações culturais que são disponibilizadas nos espaços públicos quando ocorrem a partir da seleção de editais e projetos, que acabaram por dificultar a participação de pequenos produtores culturais que não eram formalizados.

Esses espaços, assim, foram requalificados com o intuito de servir a uma nova lógica, a econômica, que utiliza, além de outros instrumentos mercadológicos, um planejamento estratégico como mecanismo de legitimação, coesão artificial e homogeneização de diferenças (VAINER, 1999). Logo, ressalta-se que essa atitude é claramente acrítica em face



ao mercado (SOUZA, 2002), não só quando aceita todas as imposições do mercado, mas também por converter o cidadão em um consumidor/usuário nesses espaços.

Mediante tal aspecto, todos os projetos de requalificação do Governo do Estado seguiram essas prerrogativas, legitimando o uso da Parceria Público-Privada na gestão e no planejamento desses espaços, de forma a produzir atrativos e promover, sob o viés do Marketing, a cidade (SÁNCHEZ, 1999) com uma projeção econômica, que atendesse às demandas de agentes, cujos interesses são exclusivamente mercadológicos.

Essa nova racionalidade, estendida aos espaços públicos de lazer, formata a ação dos governos em busca de atração de investimento, competitividade e preocupação com a demanda econômica e, mais precisamente, com o público-alvo que pode consumir, ou seja, essa cidade, esses espaços, são produzidos como uma mercadoria e um objeto de luxo (VAINER, 1999), ou um produto que deve ser consumido por essa demanda.

Assim, o Governo do Estado atende plenamente ao setor privado, quando padroniza tais espaços, investindo em sua espetacularização de modo a fragmentá-lo, tornando-o seletivo e enquadrado numa ótica empresarial que permite sua apropriação por esse setor, transformando-a numa mercadoria que pode ser consumida por um grupo seletivo. Tal realidade, portanto, exclui quando beneficia determinado grupo social, como turistas, classes médias e altas em detrimento da população que vive o seu cotidiano.

Nessa dinâmica, é impossível separar as ações entre o setor público e o privado, visto que o estímulo a essa parceria, proposta pela reforma do Estado, segue, prioritariamente, preceitos neoliberais. Culmina com a apropriação do setor privado sobre os instrumentos do setor público, implantando uma ditadura gerencialista que visa produtivizar a cidade, a cidade-empresa e o cidadão (VAINER, 1999), ou seja, a exaltação do “empreendedorismo urbano” (HARVEY, 1989), que se utiliza de uma série de iniciativas dessas parcerias para investimentos na produção da cidade.

Em vista disso, a demanda social da cidade e desses espaços é marcada pelo empreendedorismo, pela demanda de mercado e competitividade, posto que é controlado pelo setor privado e pelas ações economicamente estratégicas (TRINDADE JÚNIOR; AMARAL, 2003). No entanto, todas essas ações realizadas acabam por despolitizar o espaço social (SÁNCHEZ, 1999), ao desvirtuar sua função social e a diversidade de uso quando sujeitam os recursos e as políticas públicas de forma a mercantilizar a vida urbana, priorizando a visão econômica em detrimento de sua ação social.

Tendo como ponto de partida essas premissas gerais, é que foram analisados os avanços e os limites do modelo de planejamento e gestão, implantados pela PPP entre o

Governo do Estado do Pará e a OS Pará 2000 em espaços públicos de Belém (Hangar, Mangal das Garças, Estação das Docas, Parque do Utinga e Mangueirinho) do ponto de vista da cidadania e do acesso universal ao serviço oferecido.

Nesse sentido, foi identificado que o modelo de gestão, adotado na produção dos espaços públicos em Belém, é multifacetado e caracterizado pelo entrecruzamento dos modelos patrimonialista, tradicional burocrático e, principalmente, pela nova gestão pública, enquadrando-se como mercadológico ou “mercadófilo” na proposição de Souza (2002), cuja ideia-força central tem como cerne a modernização das áreas de uso público e atendimento às demandas capitalistas, ao privilegiar setores empresariais, tornando a cidade mais competitiva economicamente por intermédio do turismo, não sendo observadas preocupações universais com qualidade de vida, ou acesso da população aos serviços.

Esse modelo de gestão estratégica procurou investir em infraestrutura urbana, de forma a efetivar esses investimentos, notadamente no setor turístico.

Quanto aos elementos caracterizadores do processo de planejamento e gestão dos espaços, houve a intenção de esses planos consolidarem o Pará como um dos destinos mais atrativos ao mercado consumidor de turismo do Brasil, cujos critérios usados, na produção dos espaços, nos planos dos governos PT, PSDB e PMDB, obedecem a um parâmetro de desenvolvimento econômico. Tanto que seus projetos se enquadram numa lógica econômica, de competitividade, empresariamento e privatização, com o uso de planos estratégicos e ferramentas oriundas do setor privado, alinhadas com uma política pública direcionada ao turismo, de maneira articulada como os setores empresariais e a sociedade civil organizada, sincronizando ações que garantam coesão de metas e objetivos formulados.

Mediante tal perspectiva, observou-se que, além de práticas conservadoras já evidenciadas, o uso considerável de instrumentos de planejamento estratégico importados do setor privado pelos governos, sem qualquer adequação, dentre eles: a matriz SWOT/FOFA (THOMPSON JR.; STRICKLAND III, 2008; CERTO; PETER; MARCONDES; CESAR, 2010), matriz BCG (CERTO; PETER, 2010), estratégias de Marketing *push and pull* (FARRIS; OLVER, 1989) e *benchmarking* (ARAÚJO, 2012).

Todos esses instrumentos estratégicos são transpostos do paradigma gerencialista como forma de se articular um maior desempenho, o que deve ser observado com cautela, quando adotado para o setor público, devido às suas particularidades, essencialmente, no que diz respeito à universalização do serviço ao cidadão.

Aliado a tais elementos, o modelo de planejamento e gestão do Estado, em sua Parceria Público-Privada, revelou uma concordância com a filiação estética (SOUZA, 2002)

proposta pelo Governo do Estado para os cinco espaços, que revelaram preocupações estéticas e arquiteturas, posto que o foco primordial era converter a cidade num polo turístico, com certa predileção ao pós-modernismo.

Ao se tratar de escopo, na perspectiva de planejamento e gestão urbana de Souza (2002), não é possível determinar para os cinco espaços públicos que seu escopo seria exclusivamente pertencente ao modelo “clássico físico-territorial” ou “social-abrangente”, isso porque, ao mesmo tempo em que há proposições de se alavancar o turismo como maneira de atração de investimento, competitividade e desenvolvimento local com incremento de outros setores, os planos do governo também apresentam preocupações com a redução da pobreza e desigualdade social, porém sem resultados efetivos, declarados nos planos. Assim, os modelos se apresentam de maneira superficial.

Nessa perspectiva, quanto ao grau de interdisciplinaridade (SOUZA, 2002), ao analisar os cinco espaços públicos em Belém, é possível identificar que se revelaram muito pequenos em três deles, a exemplo da Estação das Docas, Hangar e Mangueirinho. No caso do Mangal das Garças e do Parque do Utinga, houve uma preocupação moderada com a interdisciplinaridade, porque, além de preocupações estéticas e de paisagismo, o projeto exigiu a necessidade de preservação de espécies em ambos os parques, mais notadamente no Parque do Utinga, por ser uma UC, na qual se articularam outros profissionais, como biólogos, engenheiros florestais e geógrafos. Ainda assim, de modo geral, o planejamento e a gestão do Estado se aproximaram de formas convencionais, em que pouco se articula com outras áreas.

Quanto à permeabilidade do modelo de gestão e planejamento (SOUZA, 2002), segundo a análise do projeto de intervenção do Estado, a Estação das Docas reflete uma abordagem apriorística, pois evidenciou a observação do real, ricas em informações, com o intuito de contextualizar uma proposta de intervenção baseada em modelo normativo do que se entende como “boa forma urbana”, pautado em concepções de ordenamento, funcionalidade, eficiência e harmonia.

O Mangal das Garças, o Hangar, o Parque do Utinga e o Mangueirinho, por sua vez, refletiram a abordagem semiapriorística, relativa ao modelo mercadofilo, em que a observação do real trabalhou informações, com a formulação de diagnósticos e prognósticos relativamente permeáveis ao mundo real, mas que revelaram “pesquisas” que não preenchem o rigor de uma investigação científica. Apesar de o Parque do Utinga revelar uma preocupação maior com o rigor científico, por se tratar de unidade de conservação, as

atividades desenvolvidas no espaço possuem o caráter mercadológico a partir do turismo ecológico para atração econômica.

Ao analisar a participação e o engajamento da população no modelo de gestão implantado pela PPP nos espaços públicos em Belém, desde o processo de planejamento, quanto ao uso público dessas áreas pelas diversas classes sociais, pode-se concluir que, exatamente por não haver proposições concretas sobre a inclusão de demandas sociais nos planos estratégicos do Governo do Estado, nem da Organização Social, e por não haver um chamamento da população para o diálogo, o grau de participação (SOUZA, 2002) é considerado baixo.

Tal evidência é confirmada pela população entrevistada, que, apesar dos relatos dos agentes ligados à cultura, ao cenário artístico e aos eventos em Belém, ainda que essa participação tenha sido mais significativa em governos populares, enquadra-se, segundo a escala proposta por Souza (2002), numa posição intermediária. Possibilitando concluir que o nível de participação se mantém no âmbito da pseudoparticipação das partes envolvidas (SANTOS, 1987), na medida em que a participação popular não tem relevância para os projetos do Estado, quando não identifica, concretamente, a inclusão de suas demandas sociais.

Essa realidade também é confirmada pela população, no que concerne ao não reconhecimento dos espaços gerenciados pela Pará 2000, como de natureza pública, em virtude das diversas barreiras de acesso, mais especificamente a econômica.

Diante disso, a partir da lógica gerencial do projeto de reforma do Estado, os impactos sociais, resultantes de políticas públicas da Parceria Público-Privada, como fruto da natureza plena do uso público do espaço, são praticamente nulos. Não há um levantamento da maneira pela qual as ações são implantadas nos espaços e quais os resultados concretos dessas políticas nos planos do Governo do Estado do Pará.

De acordo com a “razão neoliberal”, há uma ênfase no homem-empresa que formata a esfera públicas e os espaços públicos, de maneira que a proposição do Estado-empresendedor convence os sujeitos a agir e aceitar as imposições feitas pelo mercado, exigindo inovação constante, busca por competitividade e, sobretudo, concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016).

Essa racionalidade se impõe nos indivíduos e grupos, conforme relatado pelos agentes ligados à cultura, como um pré-requisito para atuar nesses espaços com regulamentação e sendo formalizada em editais.

Isso confirma a hipótese inicial da tese, especialmente, no que concerne ao entendimento de que o modelo de gestão, implantado pela PPP do Governo do Estado do Pará, como fruto de políticas neoliberais do projeto de reforma gerencial do Estado, ainda que se mantenham práticas advindas de outros modelos da administração pública, utiliza, estrategicamente, essas parcerias com o condão de oportunizar o fortalecimento do mercado a partir de um governo empresarial.

Tal hipótese é reafirmada quando o controle desses espaços é transferido para a iniciativa privada, já consolidada no mercado local, por meio de contratos de gestão que lhe dão o direito de explorar um serviço durante longos períodos com características similares de um setor privado.

A fraca articulação social é evidenciada pela pseudoparticipação do indivíduo que só consegue manifestar sua insatisfação por redes sociais ou quando são realizadas entrevistas, mas sem a mínima certeza de que suas demandas serão atendidas.

Sem resultados sociais mais expressivos, demonstrados por essa Parceria Público-Privada, o modelo de planejamento e gestão, utilizado pelo Governo do Estado, afasta-se da perspectiva proposta por Souza (2002) de desenvolvimento sócio-espacial, que, a partir de temas básicos, ultrapassa o termo “desenvolvimento econômico”, destacando que o desenvolvimento deve ser entendido como uma mudança social positiva, sendo, pois, a maneira mais democrática e legítima de alcançar a justiça social e melhor qualidade de vida.

Assim sendo, observam-se novos elementos que permitem entender como as estratégias peculiares ao processo de difusão do modo de produção capitalista e da livre concorrência avançam na sociedade (DARDOT; LAVAL, 2016), a partir dessa nova razão neoliberalista, que tem transformado o capitalismo ao estabelecer um conjunto de políticas, regras, normas de conduta e práticas, além de mecanismos de controle social, ampliando sua influência no mundo. Essa realidade tem direcionado nações e seus governos, empresas e sujeitos que regulam suas ações de uma subjetividade estruturada na lógica empreendedora (DARDOT; LAVAL, 2016).

Assim, o modelo de parceria apresenta limitações do ponto de vista da cidadania e do acesso universal ao serviço que busca oferecer, na medida em que atende a objetivos econômicos. Afinal, a gestão desses espaços atua de forma orientada ao consumo, quando direciona o atendimento e a prestação de serviços a determinadas classes sociais, tornando-o pouco igualitário por não absorver, em seu planejamento, uma demanda advinda de classes sociais mais baixas. Tal realidade apresenta-se notadamente nas barreiras físicas, simbólicas e mais precisamente econômicas que são claramente relatadas nas entrevistas.

Nota-se, então, que o espaço público é produzido com foco na mercantilização de suas áreas com a prerrogativa de uma “destruição criativa” (HARVEY, 1994), modificando a possibilidade de acesso do cidadão, que só consegue tal empreitada, em sua plenitude, se puder consumir.

Sob a justificativa de progresso, valorização e sofisticação desses espaços, estes são produzidos com vistas a otimizar resultados econômicos, invertendo sua lógica em detrimento de políticas e programas sociais que estes podem oferecer ao cidadão ao permitir a diversidade de uso. Tanto que esses espaços refletem a ordem e as classes sociais variadas dos cidadãos quanto à sua posição financeira, aos lhes permitir acesso universal ou não aos serviços, tornando-os cidadãos limitados e incompletos (SANTOS, 2007).

Diante de algumas limitações impostas pela pandemia, que dificultaram o acesso à população do entorno dos espaços e aos representantes do Estado, mormente, aos da Organização Social, a qual, na verdade, obstaculizou o acesso aos planos e a seus representantes, sugere-se, como pesquisas futuras, o aprofundamento nas políticas públicas desenvolvidas para tais espaços, particularmente, conferindo acompanhamento de resultados sociais demandados dessa Parceria Público-Privada, visto que a OS Pará 2000 não possibilitou o acesso desta pesquisadora, tampouco respondeu aos pedidos de entrevista. Entre outras oportunidades, sugere-se o aprofundamento de pesquisas que tragam a discussão sobre as diferenças entre a OS e OSCIP, bem como o uso delas no setor da saúde.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHANSON, M. **Social research methods**. New Jersey: Prentice Hall, 1983.
- ABRÚCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010. p. 27-71.
- ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. O. Uma escola norte-americana no ultramar?: uma historiografia da EAESP. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 54, n. 2, p. 154-159, 2014.
- ALVESSON, M.; DEETZ, S. Teoria crítica e abordagens pós-modernas para estudos organizacionais. In: CLEGG, S. *et al.* (Eds.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 465.
- AMARANTE, C. B. do *et al.* Estudo Espectrométrico das Folhas da Aninga (*Montrichardia linifera*) Coletadas à Margem do Rio Guamá no Campus da UFPA, Belém-PA. Uma Contribuição ao Estudo Químico da Família Araceae. **Revista Científica da UFPA**, Belém, v. 7, n. 1, 2009.
- ANSOFF, H. I. Critique of Henry Mintzberg's the design school: reconsidering the basic premises of strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 12, p. 449-461, 1991.
- ARAGÃO, A. S. **Direito dos serviços públicos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- ARAÚJO, L. C. G. de. **Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional**. 4. ed. v. 2. São Paulo: Atlas, 2012. 405 p.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- BAENA, S. C. P.; BAHIA, M. C. Novas formas de gestão do espaço público na Amazônia: acessos e barreiras à cidadania. **Paper do NAEA**, Belém, v. 28, n. 2, 2019.
- BAENA, S. C. P. Espaço público e cidadania: um ensaio teórico sobre barreiras e acessibilidade. **Paper do NAEA**, Belém, v. 28, n. 3, 2019.
- BAHIA, M. C. **O lazer e as relações socioambientais em Belém-Pará**. 2012. 300 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- BARDIN, L. **Análise do conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BELLONE, C. J. **Organizations theory and the new public administrations**. Toronto: Allyn & Bacon, 1980.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília, DF: UNB, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/cadernosmare/CADERNO01>.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/cadernosmare/CADERNO01>.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Brasília, DF, v. 2, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno02.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm#view](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view). Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor de reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm#](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm#). Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá



outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19074cons.htm#](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19074cons.htm#). Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 27 jan. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: ENAP, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, DF, cad. 1, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRITO, F. D. Reinventando as instituições. **Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**, [S.I.], n. 1, p. 14-21, 1998.

BURSZTYN, M. Introdução à crítica da razão desestatizante. **Revista do Serviço Público**, [S.I.], v. 49, n. 1, p. 141-163, 1998.

CALDAS, M.; BERTERO, C. **Teorias das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

CAPEL, H. **La morfología de las ciudades: III. Agentes urbanos y mercado inmobiliario**. Barcelona, Ediciones del Serbal, 2013.

CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. A. V. **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: IPEA, 2015. 308 p.

CARDOSO, L.; MATOS, R. Acessibilidade urbana e exclusão social: novas relações, velhos desafios. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA*, 10., 2007, p. 1-20, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2007.

CARLOS, A. F. A. Introdução. *In: A cidade*. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2009. p. 11-34.

- CASTILLO, R. A. Mobilidade geográfica e acessibilidade: uma proposição teórica. **Geosp – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 644-649, 2017. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geosp.2017.140561
- CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração estratégica**: planejamento e implantação de estratégias. Tradução e adaptação Reynaldo Cavalheiro de Marcondes, Ana Maria Roux Cesar. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010. 321 p.
- CHAFFEE, E. E. Three models of strategy. **Academy of Management Review**, [S.I.], v. 10, n. 1, p. 89-98, 1985.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- COELHO, R. C. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: UFSC, 2014.
- CONFORTO, G. Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 216-229, 1997.
- COSTA, F. A. Lugar e significado da gestão pombalina na economia colonial do Grão Pará. **Nova Economia**, Belo Horizonte v. 20, n. 1, 2010.
- COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2. ed. Ampliada. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.
- DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service**: serving, not steering. New York: M. E. Sharpe, 2003.
- DIAS, V. T. J. Estado e sociedade no diálogo com a administração pública. In: PAÇO CUNHA, E.; FERRAZ, D. L. (Orgs.). **Crítica marxista da administração**. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018. 278 p.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002a.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002b.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [S.I.], n. 35, p. 73-111, 1995.

FALCÃO, J.; GUERRA, S.; ALMEIDA, R. (Orgs.). A administração consensual: o contrato de gestão com organizações sociais, os termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público. *In*: FALCÃO, J.; GUERRA, S.; ALMEIDA, R. **Administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

FAPESPA. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará. **Boletim de Turismo do Estado do Pará**. Belém: FAPESPA, 2016. Disponível em: <http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/boletimeconomico.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2021.

FARRIS, P. J.; OLVER, C. K. The relationship between distribution and market share. **Marketing Sci.**, [S.I.], v. 8, p. 107-128, 1989.

FERNANDES, E. Impacto socioambiental em áreas urbanas sobre a perspectiva jurídica. *In*: MENDONÇA, F. **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: UFPR, 2004.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1976.

FERNANDES, F. As mudanças sociais no Brasil. *In*: IANNI, O. **Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante**. São Paulo: Expressão Popular, 2004a.

FERNANDES, F. A sociedade escravista no Brasil. *In*: IANNI, O. **Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante**. São Paulo: Expressão Popular, 2004b.

FERREIRA, S. D. Revisitando a noção de poder público a partir da teoria geral do direito. *In*: MARQUES NETTO, F. A.; ALMEIDA, F. D. M; NOHARA, I. P; MARRARA, T. (Orgs.). **Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FREITAS, J. Regime peculiar das organizações sociais e o indispensável aperfeiçoamento do modelo federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 214, p. 99-106, 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47268/45371>. Acesso em: 14 ago. 2019.

FONSECA, F. C P. Reflexões acerca dos legados da Comuna de Paris e da Revolução Russa sobre gestão pública. *In*: PAÇO CUNHA, E.; FERRAZ, D. L. (Orgs.). **Crítica marxista da administração. E-book**. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. *In*: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004a.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004b.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRANJEIRO, J. W. **Administração pública: ideias para um governo empreendedor**. 13. ed. Brasília, DF: Obscuros, 2008.

GRAWITZ, M. **Méthodes des sciences sociales**. 7. ed. Paris: Dalloz, 1986.

GÜELL, J. M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

GURGEL, C. R. M.; RIBEIRO, A. J. G. Administração contemporânea e neoliberalismo: o monopólio da distribuição das ideias. *In: PAÇO CUNHA, E.; FERRAZ, D. L. (Orgs.). Crítica marxista da administração*. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018.

HAGUETTE, T. M. F. Os direitos de cidadania do nordeste brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v. 12-13, n. 1-2, p. 121-145, 1982.

HANSEN, W. G. How accessibility shapes land use. **Journal of the American Institute of Planners**, [S.I.], v. 25, n. 2, p. 73-76, 1959.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1994.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

IANNI, O. **Pensamento social no Brasil**. São Paulo: Edusc, 2004a.

IANNI, O. Florestan Fernandes e a formação da sociologia brasileira. *In: Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante*. São Paulo: Expressão Popular, 2004b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapas das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: <https://mapaosci.ipea.gov.br/resultado-consulta.html?Estado=15>. Acesso em: 27 jan. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil. Org. Felix Garcia Lopez. Brasília, DF: IPEA, 2018. 176 p.

JESSOP, B. Althusser, Poulantzas, Buci-Glucksmann: desenvolvimentos ulteriores do conceito gramsciano de Estado integral. **Crítica Marxista**, [S.I.], n. 29, p. 97-121, 2009.

JUNGSTEDT, L. O. C. Formas alternativas de gestão pública. *In*: OSÓRIO, F. M.; SOUTO, M. J. V. (Coord.). **Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 629 p.

JUSTEN FILHO, A.; GURGEL, C. R. M.; FERRAZ, D. L. S.; PAÇO CUNHA, E. Administração política: por uma agenda de pesquisa marxista. **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, [S.I.], v. 4, n. 10, p. 663-759, 2017.

KOZINETS, R. V. **Netnografia: Realizando pesquisa etnográfica online**. Porto Alegre: Penso, 2014. 203 p.

LACERDA, N. O campo do planejamento urbano e regional: da multidimensionalidade à transdisciplinaridade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 77-93, 2013.

LEFEBVRE, H. **La sociología de Marx**. Barcelona: Península, 1969.

LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1974.

LEFEBVRE, H. **La presencia y la ausencia: contribución a la teoría de las representaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LEFEBVRE, H. **A vida cotidiana do mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008 [1968].

LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARICATO, E. Brasil 2000: qual o planejamento urbano? **Cadernos**, IPPUR, UFRJ, v. XI, n. 1-2, 1997.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, J. S. As temporalidades da história na dialética de Lefebvre. *In*: MARTINS, J. S. (Org.). **Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARX, K. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. Lisboa: Edições 70, 1975.

MARX, K. Glosas críticas marginais ao artigo O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano. **Revista Práxis**, [S.I.], n. 45, p. 68-91, 1995.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATUS, C. Pensar o planejamento. *In*: **Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: IPEA, 1993.

MATUS, C. **Adeus, senhor Presidente: Governantes governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1996a.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. ver. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12/07/2016. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **The strategy process: concepts, contexts, cases**. 3. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1996.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 548 p.

MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

OLIVEIRA, R. C. R. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 2. ed. Lumen Juris, 2011. 407 p.

OLIVEIRA, S. B. **Instrumentos de gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2015.

ORTIZ, R. Reflexões sobre a pós-modernidade: o exemplo da arquitetura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 20, out. 1992.

PAÇO CUNHA, E. Ontogênese e Formas Particulares da Função de Direção: Introdução aos Fundamentos Históricos para a Crítica Marxista da Administração. *In*: PAÇO CUNHA, E.; FERRAZ, D. L. (Orgs.). **Crítica marxista da administração**. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018. 278 p.

PAÇO CUNHA, E. Que fazer da burocracia de estado? Do indiferentismo às reciprocidades. **Revista administração pública e gestão social**, [S.I.], v. 8, n. 1, p. 15, 2016.

PAÇO CUNHA, E. Centralidade da gestão do estado como limite da razão política ou para uma crítica da administração política. **Revista eletrônica de administração**, Porto Alegre v. 25, n. 2, p. 150-178, maio/ago. 2019.

PAÇO CUNHA, E. **Gênese, razoabilidade e formas mistificadas da relação social de produção em Marx**: a organização burocrática como abstração arbitrária. 2010. 586 f. Tese (Doutorado) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PAES, J. E. S. Terceiro setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública. **Fórum Administrativo: Direito Público**, [S.L.], v. 5, n. 48, p. 41, 2006.

PARÁ. Secretaria de Estado da Cultura. **Projeto de revitalização do núcleo histórico e cultural Feliz Lusitânia**. Belém: Pará, 2002b.

PARÁ. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará. **Boletim de Turismo do Estado do Pará**. Belém: Pará, 2016.

PARÁ. Secretaria de Turismo. **Plano Ver-o-Pará**. Plano estratégico de turismo do Estado do Pará 2012-2020. Relatório Executivo, 2011. Disponível em: <http://www.setur.pa.gov.br/relatorio-executivo>. Acesso em: 4 set. 2019.

PARÁ. Secretaria de Turismo. **Plano Ver-o-Pará**. Relatório de Implantação, 2012-2014. Belém: Pará, 2014. Disponível em: <http://www.setur.pa.gov.br/relatorio-de-implementacao-2012-2014>. Acesso em: 4 set. 2019.

PARÁ. Secretaria de Turismo. **Plano de retomada de atividades turísticas no Estado do Pará, 2020**. Belém: Pará, 2020. Disponível em: <http://setur.pa.gov.br/sites/default/files/acprgf.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2021.

PARÁ. Secretaria de Turismo. **Pesquisa de Sondagem Empresarial dos Impactos da Covid-19 no setor de Turismo**. Belém: Pará, 2020. Disponível em: <http://www.setur.pa.gov.br/boletim-de-desempenho-economico-do-turismo>. Acesso em: 24 fev. 2021.

PARÁ. Secretaria de Turismo. **Descubra Belém, a porta de entrada da Amazônia**. Matéria promocional digital. Disponível em: [http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/descubra\\_belem\\_-\\_experiencia\\_para\\_v2.1.pdf](http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/descubra_belem_-_experiencia_para_v2.1.pdf). Acesso em: 24 fev. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 800, de 2 de julho de 2020**. Institui o Projeto RETOMAPARÁ, dispondo sobre a retomada econômica e social segura, no âmbito do Estado do Pará, por meio da aplicação de medidas de distanciamento controlado e protocolos específicos para reabertura gradual e funcionamento de segmentos de atividades econômicas e sociais, e revoga o Decreto Estadual nº 729, de 5 de maio de 2020, e o Decreto Estadual nº 777, de 23 de maio de 2020. Diário Oficial do Estado: Gabinete do Governador, [S. L.], 2 jul. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=397091>. Acesso em: 24 fev. 2021.

PARATUR. **Resumo Executivo do Polo Belém – PA**. Belém: Empresa Expansão Gestão em Educação e Eventos, 2009. 37 f. Disponível em: [http://setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/pdits\\_-\\_resumo\\_executivo\\_do\\_polo\\_belem.pdf](http://setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/pdits_-_resumo_executivo_do_polo_belem.pdf). Acesso em: 4 set. 2019.

PAULA, A. P. P. Maurício Tragtenberg: contribuições de um marxista anarquizante para os estudos organizacionais críticos. **Revista de Administração Pública**, Salvador, v. 42, n. 5, p. 949-968, 2008.

G1 PA. Paulo Chaves morre aos 75 anos em Belém. **G1 Pará**, Belém, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2021/03/17/paulo-chaves-morre-aos-75-anos-em-belem.ghtml>. Acesso em: 4 set. 2019.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *In*: Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 16, 2008, p. 1343-1368, Salvador. **Anais...** Salvador, nov. 2008.

PLAMONDON, P. *et al.* **Prática atuarial na previdência social**. Brasília, DF: MPS/SPPS, 2011.

POULANTZAS, N. **O Estado, poder e socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

QUINN, J. B. Strategic change: logical incrementalism. **Sloa Management Review**, Cambridge, v. 30, n. 4, p.16-45, 1989.

RAIA JR., A. A. **Acessibilidade e mobilidade na estimativa de um índice de potencial de viagens utilizando redes neurais artificiais e sistemas de informação**. 2000. 196 f. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2000.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RIBEIRO, A. C. T. O ensino do planejamento urbano e regional: uma proposta à Anpur. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.I.], v. 4, n. 1-2, p 63-71, 2002.

RIBEIRO, E. M. Revisitando o conceito de administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 11-22, 2008.

RIBEIRO, E. M.; SANTOS, R. S. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, Salvador, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993.

ROCHA, C. V. Gestão pública e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, [S.I.], v. 19, n. 38, p 171-185, 2011.

ROCHA, S. L. **Terceiro setor**. São Paulo: Malheiros, 2003.



SÁNCHEZ, F. **Cidade-espetáculo**: política, planejamento e city marketing. Curitiba: Palavra, 1997.

SÁNCHEZ, F. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.I.], n. 1, p. 15, 1999. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.1999n1p115>

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 384 p.

SANTOS, E. L.; PIAU SANTANA, W. G.; DIAS PIAU, D. D. N. Reflexões sobre os rumos da administração política. *In*: ENCONTRO DA ENANPAD, 35, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: EDUSP, 2008 [1988]. 136 p.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2009 [1990]. 136 p.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996a.

SANTOS, M. Território e cidadania. *In*: **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1996b.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006 [2001]. 477 p.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para administração política. **Revista de Administração Pública**, Salvador, v. 35, n. 5, p. 49-77, 2001.

SANTOS, R. S. *et al.* A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, 2016.

SANTOS, R.; RIBEIRO, E. M.; CHAGAS, T. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, Salvador, v. 43, n. 4, p. 919-941. 2009.

SANTOS JR., O. A. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. *In*: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

SERPA, A. Acessibilidade. *In: O espaço público na cidade contemporânea*. São Paulo: Contexto, 2009.

SILVA, C. E. R. F. **Administração gerencial & reforma administrativa no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2002.

SILVA, J. M. A. **O modelo pombalino de colonização da Amazônia**. Universidade de Coimbra, 2002.

SILVEIRA, R. **José Márcio Ayres: guardião da Amazônia**. Tradução Kendra Johnson e Maya Johnson. 2. ed. São Paulo: Edição da Autora, 2013.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**. Natureza, capital e a produção de espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOARES, D. A. S. *et al.* Gestão de recursos naturais e desenvolvimento local na Zona Costeira Paraense: ordenamento territorial autoritário versus gestão democrática dos recursos. *In: SILVA, C. N.; OLIVEIRA NETO, A. C.; SOBREIRO FILHO, J. (Eds.). Perspectivas e análises do espaço geográfico: dinâmicas ambientais e uso dos recursos naturais*. v. 1. Belém: GAPTA/UFPA, 2008.

SOUZA, M. J. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

SOUZA, M. L. O papel do planejamento e da gestão urbanos. *In: SOUZA, M. L. A prisão e a ágora: reflexão em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006.

SOUZA, M. L. Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevoo” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, p. 101-114, jan./dez., 2007.

SOUZA, M. L. Introdução: a “nova geração” de movimentos sociais urbanos – e a nova onda de interesse acadêmico pelo assunto. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 6, n. 9, p. 9-26, jan./jun., 2009.

SOUZA, M. L. Which right to which city? *In: Defense of political-strategic clarity*. **Interface**, [S.I.], v. 2, p. 315-333, 2010.

SUNDFELD, C. A.; ARRUDA CÂMARA, J. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia**, [S.I.], v. 34, p. 133-152, 2011.

SUNDFELD, C. A.; SOUZA, R. P. As modernas parcerias públicas com o terceiro setor. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.I.], v. 43, p. 57-89, 2011.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Salvador, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

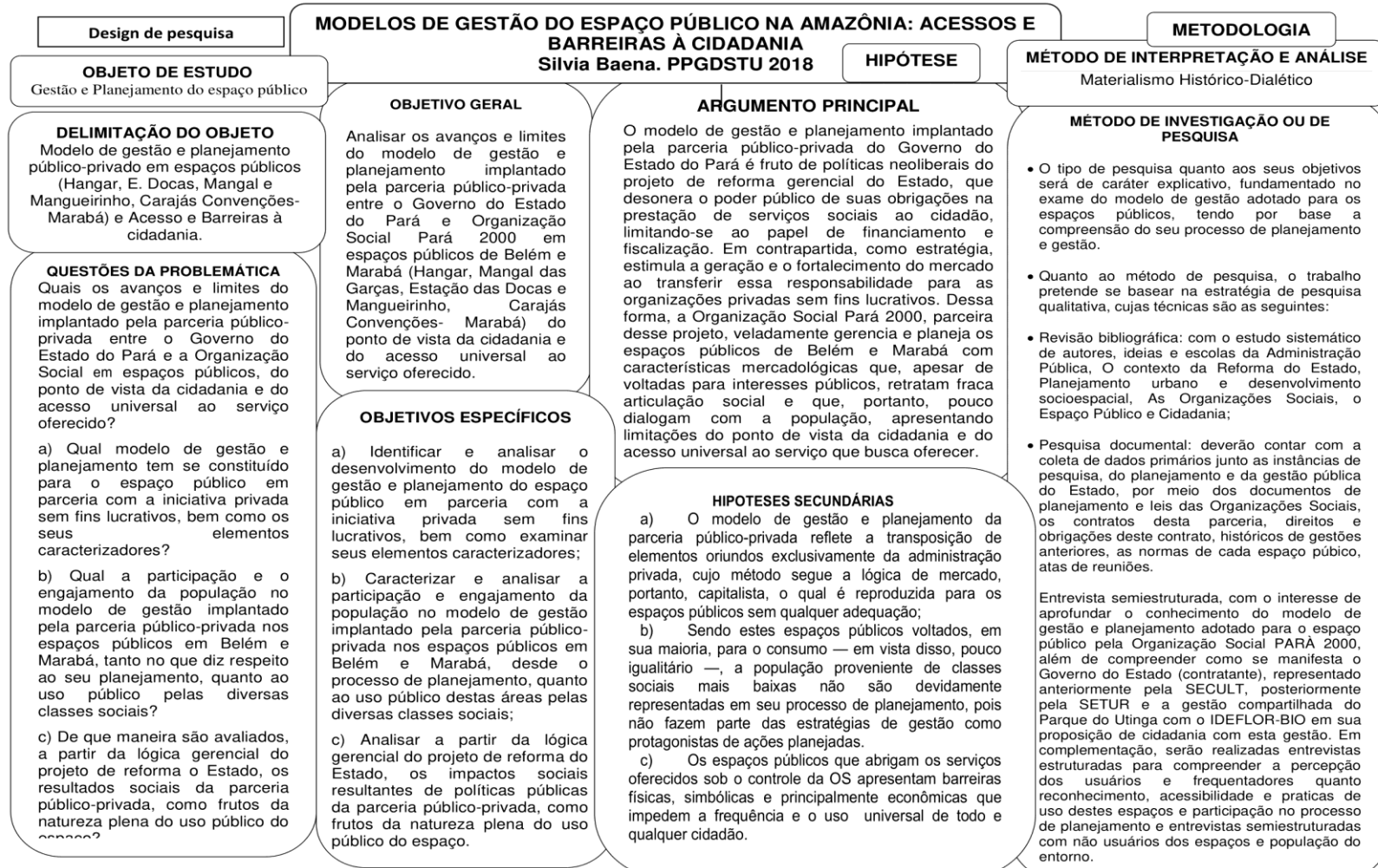
TORRES, R. C. L. **Terceiro setor: entre a liberdade e o controle**. Salvador: Jus Podivim, 2013.

- TRAGTENBERG, M. A teoria geral da Administração é uma ideologia? **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 11, n. 1, p. 7-21, 1971.
- TRAGTENBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1989.
- TRAGTENBERG, M. **Sobre educação, política e sindicalismo**. São Paulo: Unesp, 2004.
- TRINDADE JÚNIOR, S.-C. C. Um “skyline” em mutação: o velho centro e as transformações urbanas em Belém. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 21, n. 1, p. 57-78, 2018.
- TRINDADE JÚNIOR, S.-C. C.; AMARAL, M. D. B. Reabilitação urbana na área central de Belém-PA: concepções e tendências de políticas urbanas emergentes. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 11, p. 73-103, jul./dez. 2006.
- TRINDADE JÚNIOR, S.-C. C.; SILVA LEITE, G. C. Metrópole e economia urbana na Amazônia: Olhando Belém sob a perspectiva da Teoria dos Circuitos. **e-metropolis**, [S.I.], ano 10, n. 36, mar. 2019.
- VAINER, C. B. Avaliação do plano estratégico do Rio de Janeiro. *In*: FELDMAN, S.; KAYANO, J. **Avaliação de experiências de planejamento estratégico de cidades**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.
- VAINER, C. B. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. **Proposta**, [S.I.], n. 69, p. 28-34, 1996.
- VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: Encontro Nacional da Anpur, 8, Porto Alegre, 1999. **Anais...** Porto Alegre, 1999.
- VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- WORLD HEALTH ASSOCIATION. **Division of Mental Health**. Qualitative Research for Health Programmes. Geneva: WHA, 1994.
- WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. *In*: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Eds.). **Política x técnica no planejamento**. Brasília, DF: Brasiliense/Unicef, 1982.
- WILSON, W. The Study of administration. **Political Science Quarterly**, [S.I.], v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2139277>. Acesso em: 17 nov. 2019.

XIMENES, J. P. Sustentabilidade, desenvolvimento e planejamento urbano: reconfiguração de margens fluviais em Belém (PA). **R. B. Estudos urbanos e regionais**, [S.I.], v. 8, n. 1, p. 27-44, maio 2006.

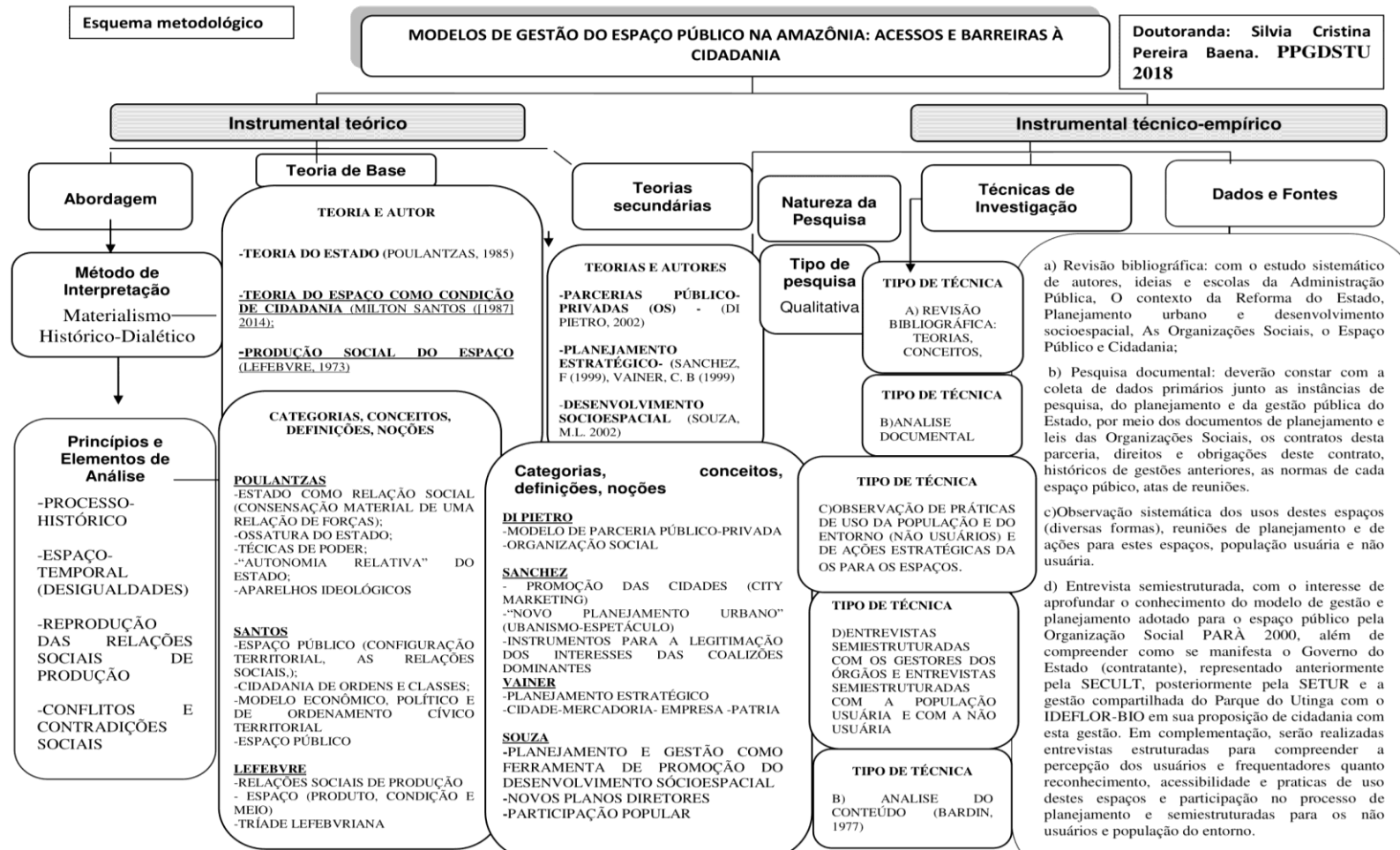
## APÊNDICES

### Apêndice A – Design de Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Apêndice B – Esquema Metodológico



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

## Apêndice C – Questionário de entrevistas – Representantes do Estado (SETUR)

Aos Sr. Washington Berg Sena Correa (Núcleo de controle interno); Sr. Carlos Eduardo B. Gorresen (Diretoria de Políticas para o Turismo – DPOT) e Sr. Luiz Guilherme Fontes e Cruz (Núcleo Jurídico). Assunto: Informações referentes ao modelo de gestão de turismo do Estado e a parceria público-privada com a Organização Social Pará 2000 na administração dos espaços públicos em Belém e Marabá.

Caso haja concordância de participação, será considerado anuência o próprio ato de responder ao questionário da pesquisa. Nos responsabilizaremos pelo armazenamento adequado dos dados coletados, bem como pelos procedimentos para assegurar o sigilo e a confidencialidade das informações dos participantes da pesquisa, nos termos da Lei nº 13.709/2018 (Lei geral de Proteção de Dados Pessoais)

Esclareço desde já a todos os participantes, conforme art. 9º da LGPD, que será feito um download dos dados coletados no questionário para um dispositivo eletrônico local, apagando todo e qualquer registro de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou “nuvem”. Os dados fornecidos serão confidenciais e utilizados apenas para a conclusão deste doutoramento, sendo descartados logo após a defesa da tese. Não há recebimento de benefícios diretos, porém os resultados obtidos serão utilizados para expandir os conhecimentos atuais acerca da área desta pesquisa e contribuir para traçar possíveis Políticas sociais e cidadãs de acesso igualitário da população aos espaços públicos.

Att,  
Sílvia Baena

---

\*Obrigatório

1. E-mail \*

---

PERFIL DO ENTREVISTADO

2. GÊNERO \*

*Marcar apenas uma oval.*

FEMININO

MASCULINO

Outro: \_\_\_\_\_

3. IDADE \*

---

4. CARGO QUE OCUPA NA INSTITUIÇÃO \*

---

5. TEMPO DE SERVIÇO NA INSTITUIÇÃO \*

---

6. TEMPO DE EXPERIÊNCIA COMO GESTOR NA INSTITUIÇÃO \*

---

7. ESCOLARIDADE \*

*Marcar apenas uma oval.*

GRADUAÇÃO

ESPECIALIZAÇÃO

MESTRADO

DOUTORADO

Outro: \_\_\_\_\_

POLÍTICAS PÚBLICAS E PROJETOS DE REQUALIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS



8. 1. QUAL O MODELO DE GESTÃO PROPOSTO PELO ESTADO NA GESTÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE TURISMO E NEGÓCIOS? \*

---

---

---

---

9. 2. NOS PROJETOS DE REQUALIFICAÇÃO/ PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS, QUAIS OS CRITÉRIOS UTILIZADOS (TURISMO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL)? \*

---

---

---

---

10. 3. COMO SÃO INSERIDAS AS PROPOSIÇÕES REFERENTES ÀS DEMANDAS SOCIAIS E POLITICAS PÚBLICAS NESTA REQUALIFICAÇÃO/ PRODUÇÃO? \*

---

---

---

---

PARCERIA COM A ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARÁ 2000

11. 4. COMO FUNCIONA O CONTRATO DE PARCERIA COM A ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARÁ 2000, PARA GESTÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS? (Linhas gerais sobre o funcionamento do contrato; gestão financeira, como repasse de recursos pelo estado, sustentabilidade financeira, lucratividade e reinvestimento nos espaços;)\*

---

---

---

---

---

12. 5. EXISTE ALGUM CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO, POR PARTE DO ESTADO, OU A ORGANIZAÇÃO SOCIAL TEM AUTONOMIA PARA DECISÕES, UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS? \*

---

---

---

---

---

13. 6. COMO FUNCIONA PARTICIPAÇÃO DE UM MEMBRO DO ESTADO NA DIRETORIA DO CONSELHO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL? EXISTE ESSA PARTICIPAÇÃO? QUAIS AS SUAS ATRIBUIÇÕES? \*

---

---

---

---

---

14. 7. EXISTE ALGUMA PREMISSA INDICADA PELO ESTADO PARA GESTÃO DESSES ESPAÇOS? OU EXISTE A AUTONOMIA TOTAL DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS? \*

---

---

---

---

---

PARTICIPAÇÃO E ENGAJAMENTO DA POPULAÇÃO NO PLANEJAMENTO E PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS

15. 8. COMO FUNCIONA O PLANEJAMENTO DE AÇÕES JUNTAMENTE COM A ORGANIZAÇÃO SOCIAL, VOLTADAS PARA PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS? EXPLIQUE O PROCESSO (Por exemplo: Quando ocorre, Participantes, Características gerais). \*

---

---

---

---

---

16. 9. COMO OCORRE O ALINHAMENTO ENTRE A ORIENTAÇÃO DO ESTADO E AS PRINCIPAIS DECISÕES DOS GESTORES DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS? \*

---

---

---

---

---

17. 10. COMO SE DÁ A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO? QUE CANAIS DE PARTICIPAÇÃO SÃO OFERECIDAS A ELAS? \*

---

---

---

---

---

18. 11. COMO SÃO TRABALHADAS AS AÇÕES PARA QUE UM ESPAÇO COMO, POR EXEMPLO, A ESTAÇÃO DAS DOCAS, O QUAL É MAIS VOLTADO PARA O CONSUMO, SEJA MAIS INCLUSIVO, PERMITINDO O ACESSO DE TODAS AS CLASSES SOCIAIS? \*

---

---

---

---

---

19. 12. EXISTE ALGUMA AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS/RESULTADOS SOCIAIS DECORENTES DAS ESTRATÉGIAS DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO ESTADO COM A ORGANIZAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS EM BELÉM E MARABÁ? \*

---

---

---

---

---

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

## Apêndice D – Questionário de entrevista – Representantes

### ENTREVISTA - REPRESENTANTES DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARÁ 2000

Para as representantes Sr. Antônio Sobrinho, Sr<sup>a</sup> Bethânia Pingarilho (Diretora financeira) Sr. Edgar Marques (Diretor de Operações); Sr. Marco Antônio (Diretor Marketing) e Sr<sup>a</sup> Luciana Argolo (Gerente comercial) e Pietro Maiorana (Gerente de Marketing)

Entrevista sobre as informações referentes a parceria público-privada do Estado (SECULT/SETUR) com a Organização Social Pará 2000 na administração dos espaços públicos em Belém e Marabá.

Caso haja concordância de participação, será considerado anuência o próprio ato de responder ao questionário da pesquisa. Nos responsabilizaremos pelo armazenamento adequado dos dados coletados, bem como pelos procedimentos para assegurar o sigilo e a confidencialidade das informações dos participantes da pesquisa, nos termos da Lei nº 13.709/2018 (Lei geral de Proteção de Dados Pessoais). Esclareço desde já a todos os participantes, conforme art. 9º da LGPD, que será feito um download dos dados coletados no questionário para um dispositivo eletrônico local, apagando todo e qualquer registro de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou “nuvem”. Os dados fornecidos serão confidenciais e utilizados apenas para a conclusão deste doutoramento, sendo descartados logo após a defesa da tese. Não há recebimento de benefícios diretos, porém os resultados obtidos serão utilizados para expandir os conhecimentos atuais acerca da área desta pesquisa e contribuir para traçar possíveis Políticas sociais e cidadãs de acesso igualitário da população aos espaços públicos.

Atenciosamente,

Silvia Baena

---

\*Obrigatório

1. E-mail \*

---

PERFIL DO ENTREVISTADO

2. NOME \*

---

3. CARGO QUE OCUPA NA ORGANIZAÇÃO: \*

---

4. TEMPO DE SERVIÇO NA ORGANIZAÇÃO: \*

---

5. ESCOLARIDADE: \*

*Marcar apenas uma oval.*

- GRADUAÇÃO  
 ESPECIALIZAÇÃO  
 MESTRADO  
 DOUTORADO

6. EXPERIÊNCIA COMO GESTOR NA ORGANIZAÇÃO: \*

---

PARCERIA PÚBLICO-  
PRIVADA COM O ESTADO

Escrever linhas gerais do processo, não precisa valores, nem informações restritas, quando for o caso.

7. 1. COMO FUNCIONA O CONTRATO DE PARCERIA COM O ESTADO, PARA GESTÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS? (Por exemplo, funcionamento geral do contrato, repasse de recursos, sustentabilidade financeira, lucratividade e reinvestimento nos espaços) \*

---

---

---

---

---

8. 2. EXISTE ALGUM CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO, POR PARTE DO ESTADO, OU A ORGANIZAÇÃO SOCIAL TEM AUTONOMIA PARA DECISÕES E UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS? \*

---

---

---

---

---

9. 3. EXISTE A PARTICIPAÇÃO DE UM MEMBRO DO ESTADO NA DIRETORIA DO CONSELHO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL? COMO FUNCIONA? QUAIS AS SUAS ATRIBUIÇÕES? \*

---

---

---

---

---

10. 4. EXISTE ALGUMA PREMISSA INDICADA PELO ESTADO PARA GESTÃO DESSES ESPAÇOS PÚBLICOS? SE SIM, EXPLIQUE QUAIS SÃO: \*

---

---

---

---

---

11. 5. CASO, A RESPOSTA ANTERIOR SEJA NEGATIVA (OU SEJA, QUE NÃO HÁ PREMISSE INDICADA PELO ESTADO), É POSSIVEL CONSIDERAR ENTÃO, QUE EXISTE AUTONOMIA TOTAL DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DOS SERVIÇOS NOS ESPAÇOS PÚBLICOS? EXPLIQUE COMO FUNCIONA:

---

---

---

---

---

PARTICIPAÇÃO E ENGAJAMENTO DA POPULAÇÃO NO PLANEJAMENTO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

12. 6. COMO FUNCIONA O PLANEJAMENTO DE AÇÕES VOLTADAS PARA OS ESPAÇOS PÚBLICOS? EXPLIQUE O PROCESSO: ( Por exemplo, quando ocorre, participantes, características gerais) \*

---

---

---

---

---

13. 7. NO PLANEJAMENTO DE AÇÕES PARA OS ESPAÇOS, OCORRE ALGUM ALINHAMENTO ENTRE AS PROPOSIÇÕES DO ESTADO E AS PRINCIPAIS DECISÕES DOS GESTORES DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL? EXPLIQUE COMO FUNCIONA: \*

---

---

---

---

---



14. 8. EXISTE A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE/POPULÇÃO NAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO? SE SIM, QUE CANAIS DE PARTICIPAÇÃO SÃO OFERECIDAS A ELAS? EXPLIQUE \*

---

---

---

---

---

#### RELAÇÃO COMERCIAL DA PARÁ 2000 COM O EMPRESARIADO

15. 9. COMO FUNCIONAM AS PARCERIAS COM OS EMPRESÁRIOS QUE POSSUEM EMPRENDIMENTOS NOS ESPAÇOS PÚBLICOS? EXPLIQUE COMO FUNCIONAM ESSES CONTRATOS EM LINHAS GERAIS ( POR, EXEMPLO, HÁ PAGAMENTO DE ALUGUEL, ARRENDAMENTO, COMISSÃO PARA ORGANIZAÇÃO SOCIAL, CRITERIOS PARA A LOJA OU RESTAURANTE FUNCIONAR NO LOCAL) \*

---

---

---

---

---

16. 10. EXISTE ALGUM CRITÉRIO EXIGIDO PELO ESTADO PARA ACONTECEREM ESTES NEGOCIOS, OU HÁ AUTONOMIA PARA A GESTÃO COM AS EMPRESAS? EXPLIQUE O PROCESSO \*

---

---

---

---

---

17. 11. PARA ORGANIZAÇÃO SOCIAL, QUAL O CRITÉRIO USADO NA GESTÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS? ECONOMICO, SOCIAL? EXPLIQUE \*

---

---

---

---

---

18. 12. SÃO OFERECIDAS PROGRAMAÇÕES CULTURAIS E SOCIAIS À POPULAÇÃO NOS ESPAÇOS PÚBLICOS? QUAIS? \*

---

---

---

---

---

19. 13. COMO SÃO TRABALHADAS AS AÇÕES SOCIAIS PARA QUE UM ESPAÇO COMO, POR EXEMPLO, A ESTAÇÃO DAS DOCAS - O QUAL É MAIS VOLTADO PARA O CONSUMO- PERMITA O ACESSO DE TODAS AS CLASSES SOCIAIS? COMO É FEITA A INCLUSÃO DAS CLASSES MENOS FAVORECIDAS? \*

---

---

---

---

---

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

## Apêndice E – Pesquisa sobre o uso dos espaços públicos em Belém

Esta pesquisa pretende fazer algumas perguntas para frequentadores e não-frequentadores dos espaços públicos em Belém como o Hangar, Estação das Docas, Mangal das Garças, Parque do Utinga e o Mangueirinho. O Objetivo é entender como você reconhece um espaço público, se tem o costume de visitá-los, o que você faz nesses lugares e se já participou de alguma reunião com quem cuida deles para apresentar ideias sobre como esses locais deveriam funcionar, ou fazer reclamações.

Observação: Considere o uso de alguns desses espaços antes da pandemia do Covid-19, se for o caso!

---

\*Obrigatório

### PERFIL DO ENTREVISTADO

#### 1. IDADE \*

*Marcar apenas uma oval.*

- DE 10 A 14 ANOS
- DE 15 A 19 ANOS
- DE 20 A 25 ANOS
- DE 26 A 35 ANOS
- DE 36 A 45 ANOS
- DE 46 A 55 ANOS
- DE 56 A 65 ANOS
- ACIMA DE 66 ANOS

#### 2. SEXO \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Feminino
- Masculino
- Prefiro não responder
- Outro: \_\_\_\_\_

## 3. NÍVEL DE ESCOLARIDADE? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- SEM INSTRUÇÃO
- ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO
- ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO
- ENSINO MÉDIO INCOMPLETO
- ENSINO MÉDIO COMPLETO
- SUPERIOR INCOMPLETO
- ENSINO SUPERIOR COMPLETO
- PÓS-GRADUAÇÃO INCOMPLETA
- PÓS-GRADUAÇÃO COMPLETA

## 4. PROFISSÃO \*

---

## 5. INDIQUE SUA FAIXA DE RENDA FAMILIAR (Lembrando que o salário mínimo hoje é R\$ 1.100) \*

*Marcar apenas uma oval.*

- SEM RENDIMENTO
- ATÉ 1 SALÁRIO MÍNIMO
- ENTRE 01 E 02 SALÁRIOS MÍNIMOS
- ENTRE 02 E 03 SALÁRIOS MÍNIMOS
- ENTRE 03 E 05 SALÁRIOS MÍNIMOS
- ENTRE 05 E 10 SALÁRIOS MÍNIMOS
- ACIMA DE 10 SALÁRIOS MÍNIMOS
- RECEBO ALGUM TIPO DE BOLSA OU AUXÍLIO DO GOVERNO

## 6. QUAL O SEU BAIRRO? \*

---

## FREQUÊNCIA DE USO DOS ESPAÇOS

7. 1. VOCÊ TEM COSTUME DE FREQUENTAR ESPAÇOS PÚBLICOS? \*

*Marcar apenas uma oval.*

Sim

Não

8. 2. CASO SUA RESPOSTA TENHA SIDO SIM, QUAIS ESPAÇOS ENTRE OS QUE ESTÃO ABAIXO? \*

*Marque todas que se aplicam.*

ESTAÇÃO DAS DOCAS

HANGAR CENTRO DE CONVENÇÕES

MANGAL DAS GARÇAS

PARQUE DO UTINGA

MANGUEIRINHO (ARENA MULTIUSO GUILHERME PARAENSE)

NENHUM DOS ANTERIORES

9. 3. QUAL A FREQUÊNCIA DE VISITA AOS ESPAÇOS? \*

*Marcar apenas uma oval.*

ENTRE UMA E DUAS VEZES AO ANO

ENTRE UMA E DUAS VEZES NO SEMESTRE

ENTRE UMA E DUAS VEZES AO MÊS

ALGUMAS VEZES POR SEMANA

TODO FINAL DE SEMANA

TODOS OS DIAS

NUNCA FUI

ACESSO  
AOS  
ESPAÇOS

RUAS PRÓXIMAS E SINALIZADAS, ROTAS DE TRANSPORTES PÚBLICO FÁCEIS PARA CHEGADA E SAÍDA DOS ESPAÇOS PÚBLICOS, POSSIBILIDADE DE LAZER E CONSUMO GRATUITOS OU DE BAIXO CUSTO NESSES LOCAIS.

## 10. 4. COMO VOCÊ CHEGA AOS ESPAÇOS PÚBLICOS? \*

Marque todas que se aplicam.

- TRANSPORTE PÚBLICO
- VEÍCULO PRÓPRIO
- TRANSPORTE POR APLICATIVO (Tipo uber, 99 táxi)
- A PÉ
- TRANSPORTE ALTERNATIVO (Vans, bicicleta, patins/patinete, skate)

Outro:  \_\_\_\_\_

## 11. 5. VOCÊ CONSIDERA ESSES ESPAÇOS PÚBLICOS PROXIMOS DE ONDE VOCÊ MORA? OU PELO MENOS ACHA QUE TEM PLACAS QUE SINALIZAM COMO CHEGAR AO ENDEREÇO? (caso considere apenas alguns deles, escreva qual) \*

---

---

---

---

---

## 12. 6. CASO VOCÊ UTILIZE TRANSPORTE PÚBLICO, CONSIDERA FÁCIL CHEGAR NESSES ESPAÇOS ? (caso considere apenas alguns deles, escreva qual) \*

---

---

---

---

---

13. 7. VOCÊ ACHA POSSIVEL USAR ESSES ESPAÇOS PARA LAZER/DIVERSÃO DE FORMA COMPLETA APENAS PELA ENTRADA GRATUITA, OU PAGANDO UM VALOR SIMBÓLICO? PORQUÊ? (caso considere apenas alguns deles, escreva qual) \*

---

---

---

---

---

14. 8. CASO VOCÊ FOSSE UM VENDEDOR AUTÔNOMO, CONSEGUIRIA VENDER LIVREMENTE QUALQUER TIPO DE PRODUTO OU SERVIÇO PARA AS PESSOAS NESSES LOCAIS? \*

---

---

---

---

---

15. 9. CASO VOCÊ QUISESSE COMEMORAR UM ANIVERSÁRIO, CASAMENTO, OUTRO EVENTO NESSES ESPAÇOS, TODOS OS SEUS CONVIDADOS TERIAM DINHEIRO PRA CONSUMIR NO LOCAL? (CONSIDERE TAMBÉM A POSSIBILIDADE FINANCEIRA DE ALUGAR UM DOS ESPAÇOS PARA UMA FESTA GRANDE). \*

---

---

---

---

---

PRÁTICAS DE USO

PENSE NO QUE VOCÊ COSTUMA FAZER NOS ESPAÇOS

## 16. 10. QUAL O MOTIVO PARA A VISITA AOS ESPAÇOS PÚBLICOS? \*

Marque todas que se aplicam.

- TRABALHO/ NEGÓCIOS
- LAZER/DIVERSÃO
- TURISMO COM PARENTES OU AMIGOS QUE VENHAM DE OUTRO MUNICÍPIO/ESTADO/PAÍS

Outro:  \_\_\_\_\_

RECONHECIMENTO DO  
ESPAÇO PÚBLICO

A PARTIR DE ALGUMAS CARACTERÍSTICAS, O QUE VOCÊ ENTENDE QUE DEVA SER UM ESPAÇO PÚBLICO...

## 17. 11. O QUE VOCÊ CONSIDERA COMO ESPAÇO PÚBLICO DENTRO DE UMA CIDADE? \*

---



---



---



---



---

## 18. 12. CONSIDERANDO O HANGAR, A ESTAÇÃO DAS DOCAS, O MANGAL DAS GARÇAS, O PARQUE DO UTINGA E O MANGUEIRINHO, VOCÊ RECONHECE TODOS ELES COMO ESPAÇOS PÚBLICOS? POR QUÊ? \*

---



---



---



---



---

PARTICIPAÇÃO  
DA  
POPULAÇÃO

PARTICIPAÇÃO EM ALGUM ENCONTRO DA COMUNIDADE COM QUEM GERENCIA ESSES ESPAÇOS PARA APRESENTAR IDEIAS DE COMO ELE DEVERIA FUNCIONAR, OU O QUE DEVERIA SER OFERECIDO NELES



19. 13. JÁ FEZ ALGUM TIPO DE RECLAMAÇÃO SOBRE ESSES ESPAÇOS? ONDE? \*

---

---

---

---

---

20. 14. O QUE VOCÊ ACHA QUE PRECISA MELHORAR NESSES ESPAÇOS PÚBLICOS? \*

---

---

---

---

---

21. 15. VOCÊ JÁ PARTICIPOU DE ALGUM ENCONTRO COM QUEM CUIDA DESSES ESPAÇOS PARA SUGERIR COMO ELES DEVERIAM FUNCIONAR, OU QUE SERVIÇOS OFERECER? CASO SIM, SUA NECESSIDADE FOI ATENDIDA E REALIZADA? \*

---

---

---

---

---

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

## Apêndice F – Pesquisa sobre o uso dos espaços públicos em Belém

Esta pesquisa pretende fazer algumas perguntas para frequentadores e não-frequentadores dos espaços públicos em Belém como o Hangar, Estação das Docas, Mangal das Garças, Parque do Utinga e o Manguairinho. O Objetivo é entender como você reconhece um espaço público, se tem o costume de visitá-los, o que você faz nesses lugares e se já participou de alguma reunião com quem cuida deles para apresentar ideias sobre como esses locais deveriam funcionar, ou fazer reclamações.

Observação: Considere o uso de alguns desses espaços antes da pandemia do Covid-19, se for o caso!

---

\*Obrigatório

### PERFIL DO ENTREVISTADO

1. Nome \*

---

2. IDADE \*

*Marcar apenas uma oval.*

- DE 10 A 14 ANOS
- DE 15 A 19 ANOS
- DE 20 A 25 ANOS
- DE 26 A 35 ANOS
- DE 36 A 45 ANOS
- DE 46 A 55 ANOS
- DE 56 A 65 ANOS
- ACIMA DE 66 ANOS

## 3. SEXO \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Feminino
- Masculino
- Prefiro não responder
- Outro: \_\_\_\_\_

## 4. NÍVEL DE ESCOLARIDADE? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- SEM INSTRUÇÃO
- ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO
- ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO
- ENSINO MÉDIO INCOMPLETO
- ENSINO MÉDIO COMPLETO
- SUPERIOR INCOMPLETO
- ENSINO SUPERIOR COMPLETO
- PÓS-GRADUAÇÃO INCOMPLETA
- PÓS-GRADUAÇÃO COMPLETA

## 5. PROFISSÃO \*

\_\_\_\_\_

6. INDIQUE SUA FAIXA DE RENDA FAMILIAR (Lembrando que o salário mínimo hoje é R\$ 1.100) \*

*Marcar apenas uma oval.*

- SEM RENDIMENTO
- ATÉ 1 SALÁRIO MÍNIMO
- ENTRE 01 E 02 SALÁRIOS MÍNIMOS
- ENTRE 02 E 03 SALÁRIOS MÍNIMOS
- ENTRE 03 E 05 SALÁRIOS MÍNIMOS
- ENTRE 05 E 10 SALÁRIOS MÍNIMOS
- ACIMA DE 10 SALÁRIOS MÍNIMOS
- RECEBO ALGUM TIPO DE BOLSA OU AUXÍLIO DO GOVERNO

7. QUAL O SEU BAIRRO? \*

---

#### FREQUÊNCIA DE USO DOS ESPAÇOS

8. 1. VOCÊ TEM COSTUME DE FREQUENTAR ESPAÇOS PÚBLICOS? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim
- Não

9. 2. CASO SUA RESPOSTA TENHA SIDO SIM, QUAIS ESPAÇOS ENTRE OS QUE ESTÃO ABAIXO? \*

*Marque todas que se aplicam.*

- ESTAÇÃO DAS DOCAS  
 HANGAR CENTRO DE CONVENÇÕES  
 MANGAL DAS GARÇAS  
 PARQUE DO UTINGA  
 MANGUEIRINHO (ARENA MULTIUSO GUILHERME PARAENSE)  
 NENHUM DOS ANTERIORES

10. 3. QUAL A FREQUÊNCIA DE VISITA AOS ESPAÇOS? \*

*Marcar apenas uma oval.*

- ENTRE UMA E DUAS VEZES AO ANO  
 ENTRE UMA E DUAS VEZES NO SEMESTRE  
 ENTRE UMA E DUAS VEZES AO MÊS  
 ALGUMAS VEZES POR SEMANA  
 TODO FINAL DE SEMANA  
 TODOS OS DIAS  
 NUNCA FUI

**ACESSO  
AOS  
ESPAÇOS**

RUAS PRÓXIMAS E SINALIZADAS, ROTAS DE TRANSPORTES PÚBLICO FÁCEIS PARA CHEGADA E SAÍDA DOS ESPAÇOS PÚBLICOS, POSSIBILIDADE DE LAZER E CONSUMO GRATUITOS OU DE BAIXO CUSTO NESSES LOCAIS.

11. 4. COMO VOCÊ CHEGA AOS ESPAÇOS PÚBLICOS? \*

*Marque todas que se aplicam.*

- TRANSPORTE PÚBLICO  
 VEÍCULO PRÓPRIO  
 TRANSPORTE POR APLICATIVO (Tipo uber, 99 táxi)  
 A PÉ  
 TRANSPORTE ALTERNATIVO (Vans, bicicleta, patins/patinete, skate)

Outro:  \_\_\_\_\_

12. 5. VOCÊ CONSIDERA ESSES ESPAÇOS PÚBLICOS PROXIMOS DE ONDE VOCÊ MORA? OU PELO MENOS ACHA QUE TEM PLACAS QUE SINALIZAM COMO CHEGAR AO ENDEREÇO? (caso considere apenas alguns deles, escreva qual) \*

---

---

---

---

---

13. 6. CASO VOCÊ UTILIZE TRANSPORTE PÚBLICO, CONSIDERA FÁCIL CHEGAR NESSES ESPAÇOS ? (caso considere apenas alguns deles, escreva qual) \*

---

---

---

---

---

14. 7. VOCÊ ACHA POSSIVEL USAR ESSES ESPAÇOS PARA LAZER/DIVERSÃO DE FORMA COMPLETA APENAS PELA ENTRADA GRATUITA, OU PAGANDO UM VALOR SIMBÓLICO? PORQUÊ? (caso considere apenas alguns deles, escreva qual) \*

---

---

---

---

---

15. 8. CASO VOCÊ FOSSE UM VENDEDOR AUTÔNOMO, CONSEGUIRIA VENDER LIVREMENTE QUALQUER TIPO DE PRODUTO OU SERVIÇO PARA AS PESSOAS NESSES LOCAIS? \*

---



---



---



---



---

16. 9. CASO VOCÊ QUISESSE COMEMORAR UM ANIVERSÁRIO, CASAMENTO, OUTRO EVENTO NESSES ESPAÇOS, TODOS OS SEUS CONVIDADOS TERIAM DINHEIRO PRA CONSUMIR NO LOCAL? (CONSIDERE TAMBÉM A POSSIBILIDADE FINANCEIRA DE ALUGAR UM DOS ESPAÇOS PARA UMA FESTA GRANDE). \*

---



---



---



---



---

PRÁTICAS DE USO

PENSE NO QUE VOCÊ COSTUMA FAZER NOS ESPAÇOS

17. 10. QUAL O MOTIVO PARA A VISITA AOS ESPAÇOS PÚBLICOS? \*

*Marque todas que se aplicam.*

- TRABALHO/ NEGÓCIOS
- LAZER/DIVERSÃO
- TURISMO COM PARENTES OU AMIGOS QUE VENHAM DE OUTRO MUNICÍPIO/ESTADO/PAÍS

Outro:  \_\_\_\_\_

RECONHECIMENTO DO ESPAÇO PÚBLICO

A PARTIR DE ALGUMAS CARACTERÍSTICAS, O QUE VOCÊ ENTENDE QUE DEVA SER UM ESPAÇO PÚBLICO...

18. 11. O QUE VOCÊ CONSIDERA COMO ESPAÇO PÚBLICO DENTRO DE UMA CIDADE? \*

---

---

---

---

19. 12. CONSIDERANDO O HANGAR, A ESTAÇÃO DAS DOCAS, O MANGAL DAS GARÇAS, O PARQUE DO UTINGA E O MANGUEIRINHO, VOCÊ RECONHECE TODOS ELAS COMO ESPAÇOS PÚBLICOS? POR QUÊ? \*

---

---

---

---

PARTICIPAÇÃO  
DA  
POPULAÇÃO

PARTICIPAÇÃO EM ALGUM ENCONTRO DA COMUNIDADE COM QUEM GERENCIA ESSES ESPAÇOS PARA APRESENTAR IDEIAS DE COMO ELE DEVERIA FUNCIONAR, OU O QUE DEVERIA SER OFERECIDO NELES

20. 13. JÁ FEZ ALGUM TIPO DE RECLAMAÇÃO SOBRE ESSES ESPAÇOS? ONDE? \*

---

---

---

---



21. 14. O QUE VOCÊ ACHA QUE PRECISA MELHORAR NESSES ESPAÇOS PÚBLICOS? \*

---

---

---

---

---

22. 15. VOCÊ JÁ PARTICIPOU DE ALGUM ENCONTRO COM QUEM CUIDA DESSES ESPAÇOS PARA SUGERIR COMO ELES DEVERIAM FUNCIONAR, OU QUE SERVIÇOS OFERECER? CASO SIM, SUA NECESSIDADE FOI ATENDIDA E REALIZADA? \*

---

---

---

---

---

---

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários