

# OS DISPOSITIVOS PARTICIPATIVOS E A IMPLICAÇÃO DOS HABITANTES NAS QUESTÕES PATRIMONIAIS. REFLEXÕES SOBRE OS CONSELHOS DE BAIRRO E AS COMISSÕES PERMANENTES NA CIDADE DE BORDÉUS

ANA RITA ALBUQUERQUE\*

**Resumo:** Patrimonialização é um processo de construção social resultante da produção de representações pelos diferentes grupos sociais e pela evolução dos valores patrimoniais que permite evidenciar o papel das comunidades locais na coprodução do património e na transformação do *genius loci*. Pretendemos delinear algumas reflexões sobre as relações entre património, cidadania e práticas participativas numa cidade histórica. Efetuaremos uma análise do estudo de caso da cidade de Bordéus, cidade histórica em desenvolvimento marcada pela importância do vinho e inscrita na Lista de Património Mundial da Unesco desde 2007. Abordaremos a evolução dos discursos relativos ao processo participativo do urbanismo ao património. Analisaremos igualmente o argumento do património e a sua dimensão instrumental e política dos conselhos de bairro na cidade de Bordéus.

**Palavras-chave:** Património mundial; Patrimonialização; Participação habitante; Bordéus.

**Abstract:** Patrimonialization is a process of social construction resulting from representations by different social groups and development of heritage values which allow to highlight the role of local communities in the co-production of heritage and the transformation of the *genius loci*. We intend to outline some reflections on the relation between heritage, citizenship and active participation in a historical city. We will analyse the study case of Bordeaux, a port city in development marked by the importance of wine and listed in the World Heritage list of UNESCO since 2007. We will study the evolution regarding participatory process speeches from urbanism to heritage field. Furthermore, we will analyse the instrumental and political dimension of heritage in several district councils of Bordeaux.

**Keywords:** World Heritage; Patrimonialization; Citizenship participation; Bordeaux.

---

\* CITCEM/FLUP/ ART-Dev/ Univ. Montpellier III Paul-Valéry (France). ritalbuquerque.oliveira@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

A análise da diversidade dos atores responsáveis pelo processo de decisão e gestão de uma cidade histórica classificada Património Mundial, é uma etapa fundamental no reconhecimento do valor do património cultural na sociedade e na sua contribuição para o desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vida<sup>1</sup>. O objetivo desta apresentação é de delinear algumas reflexões sobre as relações entre património, cidadania e práticas participativas. Pretendemos realçar de um lado a capacidade ou não dos atores públicos no envolvimento das comunidades locais nas questões ligadas ao património e, por outro, evidenciar o papel do património como estratégia de mobilização das populações locais.

Efetuaremos uma análise do estudo de caso da cidade de Bordéus, primeiro conjunto urbano classificado pela UNESCO com um perímetro de 1810 ha e 347 monumentos. O conjunto urbano integra igualmente um dispositivo mais largo, designado por zona de sensibilidade patrimonial que engloba o resto do território comunal e 8 cidades limítrofes. A classificação Património Mundial é baseada sobretudo na noção de paisagem urbana que reflete a expressão urbanística e arquitetónica.

A noção de património será abordada como uma construção social resultante da produção de representações pelos diferentes grupos sociais e pela evolução dos valores patrimoniais. O termo patrimonialização parece ser mais adequado pois permite evocar a dupla historicidade do património, o traço e o olhar, ligados às dimensões do tempo e do espaço relacionados com os valores patrimoniais.

Pretendemos através deste trabalho refletir sobre o lugar que as questões relativas ao património têm num dispositivo de participação, em específico os conselhos de bairro na cidade de Bordéus. Através da leitura dos relatórios das reuniões realizadas pelos conselhos de bairro da cidade durante 2015, pretendemos analisar em que medida as comunidades locais podem influenciar as decisões relativas à valorização do património nas cidades históricas. Num primeiro momento, abordaremos a evolução dos discursos relativos ao processo participativo do urbanismo ao património. Em seguida, analisaremos o argumento do património e a dimensão instrumental e política dos conselhos de bairro na cidade de Bordéus. Em que medida este tipo de ação pode contribuir para a mudança de olhar sobre a própria cidade? Qual é o papel da sociedade civil na co-construção de novos domínios do património? Por fim, terminaremos a nossa comunicação com algumas questões de pesquisa.

---

<sup>1</sup> CONVENÇÃO, 2005.

## I. DO URBANISMO AO PATRIMÓNIO: EVOLUÇÃO DOS DISCURSOS RELATIVOS À PARTICIPAÇÃO

Antes de analisarmos o processo de participação no campo do património temos que abordar a noção no âmbito dos estudos do urbanismo. Efetuar um balanço da pesquisa sobre a questão da participação nos domínios referidos constitui um enorme desafio, tendo em conta a variedade de literatura neste campo e a diversidade de abordagens disciplinares. O conceito de participação engloba uma multiplicidade de definições que representam a diversidade dos enfoques e os diversos objetivos atribuídos.

A participação é um processo pelo qual as partes interessadas influenciam e partilham o controlo na fixação das prioridades, na definição de políticas, na distribuição de recursos e na implementação de diferentes programas<sup>2</sup>. As experiências e as teorizações da temática participativa no âmbito do urbanismo remontam há mais de 40 anos, mas é sobretudo ao longo dos últimos 20 anos que se afirmaram em vários domínios da ação pública. Um dos artigos mais citados no âmbito da participação é “A ladder of citizen participation” de Arnstein<sup>3</sup>. Este artigo foi publicado em 1969 na revista americana de urbanistas profissionais num contexto marcado por reivindicações sociais. A partir da análise de vários programas federais nos Estados Unidos, que implicavam dispositivos participativos no âmbito da renovação urbana e da luta contra a pobreza, Arnstein conceitualizou uma tipologia com diferentes níveis de participação baseada no poder legítimo dos cidadãos. As formas de urbanismo desse período e as desigualdades produzidas estão na origem dos movimentos urbanos e das reivindicações sociais.

Em 1968, em França, Henri Lefebvre escreveu *O direito à cidade*<sup>4</sup> (2011) que pretende restituir aos habitantes uma verdadeira dimensão participativa na vida da cidade. Para Lefebvre a questão da transformação da cidade pelos habitantes é fundamental. Durante os anos 60 e 70 assistimos em França a várias experiências participativas no âmbito do urbanismo. OS G.A.M. (grupos de ação municipal) compostos por militantes associativos e políticos fora dos partidos tradicionais, e especialmente a experiência de Grenoble, permitiram aos habitantes participar na

---

<sup>2</sup> GAVENTA & BARRETT, 2012.

<sup>3</sup> ARNESTEIN, 1969: 216-224.

<sup>4</sup> Henri Lefebvre (1901-1991) foi um sociólogo, geógrafo e filósofo francês, fundador do Instituto de Sociologia Urbana e co-fundador da revista *Espaces et Sociétés*. A sua obra extensa e os seus estudos contribuíram para o desenvolvimento das ciências humanas e sociais, nomeadamente da geografia nos âmbitos da produção espacial e da crítica à vida quotidiana. “O direito à cidade” (*Le droit à la ville*) é uma obra-manifesto que permitiu uma reflexão crítica sobre a cidade, o urbano e o espaço numa perspetiva integradora e global. Esta obra foi o leitmotiv das políticas urbanas nas cidades francesas nos anos 1990.

elaboração de decisões. A partir da experiência cotidiana, os cidadãos tomam consciência política das soluções possíveis para os seus problemas. A experiência de Grenoble constituiu a prática participativa mais longa e bem-sucedida (1965-1983), mostrando ao mesmo tempo os limites da participação a nível local e a pouca implicação das classes populares. Esta experiência pôs em evidência a necessidade de existirem instrumentos técnicos de participação, principalmente no campo do urbanismo. A criação da agência do urbanismo de Grenoble remonta a esse período<sup>5</sup>.

Manuel Castells na obra *Luttes urbaines et pouvoir politique*<sup>6</sup> evidencia que os movimentos urbanos que se desenvolvem em todo o mundo a partir dos anos 1970 são constituídos por várias dimensões críticas: social, artística, política e ecológica. É a partir desses movimentos que uma série de experiências inovadoras, como é o caso dos *ateliers* públicos em França ou em Itália, aparecem e metem em evidência a mobilização conjunta dos habitantes e profissionais. Os *ateliers* públicos de urbanismo e de arquitetura aparecem com o objetivo de alargar a implicação dos habitantes<sup>7</sup>.

A partir dos anos 1990 o interesse pela inclusão da sociedade civil e a interação com a esfera política são associadas a uma vontade de responsabilidade partilhada e são reveladores do papel do urbanismo como facilitador de debates entre os diferentes atores. Podemos encontrar essas ideias nas noções de cidade negociada e mais tarde cidade sustentável: o urbanismo não se limita ao tratamento do espaço mas pretende interação dos diferentes atores<sup>8</sup>.

Em França, participação e cidadania ativa são institucionalizados através das leis que enquadram os projetos que se desenvolvem no âmbito do urbanismo.

Durante os últimos 40 anos, os instrumentos e dispositivos participativos multiplicaram-se nos vários domínios da ação pública que vão desde o orçamento participativo às Agendas 21. O fato da legislação francesa ter integrado o imperativo participativo contribuiu para a multiplicação dos conselhos de bairro entre outros dispositivos<sup>9</sup>. A tipologia de Arnstein evoluiu e transformou-se num esquema mais

<sup>5</sup> VERDIER, 2009: 84-85.

<sup>6</sup> Manuel Castells é professor de sociologia e planificação urbana e regional na Universidade de Berkeley. Autor de uma bibliografia extensa na área da sociologia urbana, o livro *Luttes urbaines et pouvoir politique* de 1972 constitui uma obra fundamental.

<sup>7</sup> O termo *atelier* público é uma noção que reagrupa pelo menos dois tipos de ateliers: o *atelier* público protesto-proposição (a associação La Belvilloise criada em 1989 no 20ème de Paris) e o *atelier* público instrumento profissional permanente de democracia local e de assistência ao planeamento de obras (A.P.A. *Atelier* público Abraysien criado em St Jean de Braye perto de Orléans em 1984).

<sup>8</sup> BOURDIN, 2011: 52.

<sup>9</sup> Exemplos de dispositivos participativos: conferências, audiências públicas, debates, concelhos económicos ou sociais, orçamentos participativos, júris de cidadãos, consultas, concertações, mediação e conciliação, fóruns, células de planificação, referêndum, inquéritos públicos, etc.

complexo que distingue diferentes públicos, dinâmicas e mesmo temporalidades. O processo de participação permite conciliar as vozes das diferentes partes interessadas de forma a serem incluídos no processo decisório. O conceito de participação deve ser considerado como um processo contínuo que vai da forma de participação passiva à forma mais alta, que corresponde a uma automobilização, efetuada independentemente das instituições. Atualmente podemos constatar que a temática da participação constitui um campo fecundo para a investigação nas diferentes áreas de estudo.

O urbanismo construiu-se no património da modernidade. Durante os anos 1970, as cidades renovaram a sua ação nos espaços públicos. Se numa primeira análise o património não aparece como elemento central nas políticas, a referência ao património como conceito chave nos trabalhos de renovação e preservação dos bairros históricos é evidente<sup>10</sup>.

A renovação da noção de património e a sua tripla extensão tipológica, cronológica e espacial, permitiu incorporar as noções de participação e espaço público, e consolidar um novo paradigma e uma mudança do olhar sobre a cidade. Essa evolução coloca a valorização patrimonial no coração das políticas urbanas e patrimoniais.

Atualmente, o conceito de património é considerado uma categoria aberta e plural que inclui novos conteúdos, recuperando também as bases tradicionais desta noção, traduzindo a pluridisciplinaridade das ciências sociais. A utilização da noção patrimonialização permite o surgimento de novos atores. Se os habitantes vivem o espaço patrimonial é normal que devam ser parte integrante dos processos de decisão.

Durante os anos 2000 assistimos a uma evolução dos discursos a vários níveis em relação à questão da participação nas práticas patrimoniais. Um dos exemplos notórios da evolução do discurso em relação à questão da participação e do património é a Convenção de Faro (2005). A grande inovação deste documento reside no fato de reconhecer o direito de todos os homens à implicação no património cultural: valor, potencial e gestão do Património cultural. A originalidade desta convenção reside nas noções de “viver junto”, “habitar o património”, “participação ativa”, “gestão integrada” e “comunidade patrimonial”<sup>11</sup>. A Convenção de Faro estabelece um conjunto de referências comuns que permitem clarificar a distribuição

---

<sup>10</sup> Cfr. *Journal*, 1962, que em França constitui o artigo que completa a legislação sobre a proteção do património histórico e estético e facilita o restauro imobiliário; e *Code*, 2015, artigo referente ao Património salvaguardado.

<sup>11</sup> *Convenção de Faro*, 2005.

das responsabilidades públicas no âmbito do processo democrático e dos direitos individuais. A integração dos diferentes atores e a valorização de experiências inéditas são prioridades. Atualmente os gestores dos sítios patrimoniais têm consciência da importância de implicar as comunidades locais nos processos de gestão dos sítios patrimoniais. A noção de comunidade local (investigadores, militantes, políticos, habitantes e visitantes) e a análise da relação entre os diferentes atores permite-nos abordar a questão da co-construção do património e perceber os processos de patrimonialização a nível local.

## II. O ARGUMENTO DO PATRIMÓNIO E A DIMENSÃO INSTRUMENTAL E POLÍTICA DOS CONSELHOS DE BAIRRO

Vários investigadores se interessaram pelas relações entre os habitantes e os decisores políticos no contexto patrimonial: Ledrut (1973), Bourdin (1984), Lussault (1997), Loyer (2000), Noppen et Morisset (2004), Drouin (2005)<sup>12</sup>. Atualmente o património não é mais apanágio do Estado, mas constitui um instrumento utilizado pelos atores locais. As políticas públicas não se interessam somente pela reabilitação ou valorização patrimonial, mas pretendem colocar os habitantes como atores fundamentais nos processos de patrimonialização. Podemos constatar o papel do habitante em diferentes modalidades de participação: testemunhas, visitantes, utilizadores, embaixadores ou coprodutores<sup>13</sup>.

A implicação dos habitantes através dos dispositivos participativos é central nas políticas municipais da cidade de Bordéus e permite a criação de espaços de diálogo com os seus representantes políticos. Desde 1995 que milhares de *borderlais* participam na vida local, ao lado das equipas políticas municipais, através dos conselhos de bairro e das comissões permanentes. Os conselhos de bairro são obrigatórios em França desde a aprovação da lei de 2002/Lei Vaillant para as cidades com mais de 80 000 habitantes<sup>14</sup>. Os conselhos de bairro são estruturas que associam os habitantes de uma grande cidade à gestão municipal. O poder consultivo é necessário e possível mas extremamente difícil de pôr em prática. Concretamente, os conselhos de bairro são assembleias abertas a todos os habitantes de um bairro determinado. Presidido pelo vice-presidente do distrito, o conselho de bairro reú-

<sup>12</sup> Anne Watremez (2009) na sua tese de doutoramento *Le patrimoine des avignonnais: la construction du caractère patrimonial de la ville par ses habitants* apresenta um estado de arte bastante completo.

<sup>13</sup> COUSIN *et al.*, 2015.

<sup>14</sup> *Journal*, 2002.

ne-se pelo menos duas vezes por ano. Todos os representantes eleitos<sup>15</sup> da cidade são por direito membros dos conselhos de bairro. É um lugar aberto a todos os habitantes, para intercâmbio de informação sobre os projetos e os grandes desafios em termos de desenvolvimento urbano do bairro.

A primeira parte dos conselhos de bairro é dedicada à análise do orçamento. O desinvestimento do Estado nos últimos anos tem consequências no orçamento da cidade de Bordéus e uma redução nas subvenções destinadas às associações ou às temáticas culturais e patrimoniais. Mesmo assim, a cultura e o património continuam a ter um lugar de destaque. A importância da dimensão cultural é referida várias vezes nos relatórios dos diferentes conselhos de bairro.

O conselho de bairro Chartrons, Grand Parc, Jardin Public<sup>16</sup> contou com a participação do vice-presidente da cidade para as questões culturais e patrimoniais. O património aparece associado à cultura e à vida associativa. A questão patrimonial é tratada muitas vezes como parte integrante dos estudos de urbanismo. Os grandes projetos do bairro passam pelo desenvolvimento de uma vida associativa cultural, pela transformação de lugares em destinos patrimoniais e culturais e pela valorização do património ligadas às questões de habitação. No caso do conselho de bairro Bordeaux Marítim<sup>17</sup> o argumento património aparece associado à realização de grandes projetos urbanísticos. Nos intercâmbios realizados com o público, a questão da construção da Cidade do Vinho suscita bastante interesse por parte dos habitantes, assim como o seu impacto socioeconómico.

Mas o argumento do património não é sempre prioritário como podemos constatar no conselho de bairro Nansouty Saint-Gênes<sup>18</sup>, no entanto abordando alguns pontos relacionados com o planeamento urbano.

As comissões permanentes são complementares aos outros dispositivos de participação e constituem um verdadeiro espaço de reflexão e expressão para os habitantes. Metade dos membros das comissões permanentes são sorteados a partir das listas eleitorais (último sorteio Junho de 2014) e os restantes 20 conselheiros são designados pelo presidente da câmara de Bordéus e proposta do vice-presidente do distrito. Os membros podem ser personalidades com qualificação adaptada às questões abordadas durante as comissões, ou habitantes que voluntariamente desejam integrar a comissão. Quatro lugares são reservados a jovens entre os 18 e os 25 anos e a paridade é uma das premissas. As comissões reúnem-se cinco vezes

---

<sup>15</sup> Os *élus* são representantes dos cidadãos a nível local nas diferentes coletividades territoriais. Atualmente em França existem 618.384 conselheiros municipais, 4042 conselheiros gerais e 1880 conselheiros regionais.

<sup>16</sup> BORDEAUX.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

por ano. Atualmente, na cidade de Bordéus existem 320 conselheiros repartidos pelos 8 distritos da cidade com um mandato de 3 anos.

As comissões permanentes apoiam uma variedade de projetos que vai desde planeamento urbano, passando pela cultura e património. A educação cultural e patrimonial aparece frequentemente (Chartrons, Bordeaux Marítimo, etc.).

A ideia de uma cidade colaborativa aparece na articulação dos diferentes projetos culturais e urbanos ligados aos cidadãos que culminam na vontade de estabelecer novas sinergias entre os diferentes atores<sup>19</sup>. A dimensão da construção do saber partilhado é fundamental para perceber a visão da cidade atual, laboratório urbano e patrimonial. Desde 2004, o recenseamento da paisagem urbana permite um conhecimento aprofundado do património da cidade. No último decénio a cidade de Bordéus realizou uma variedade de ações de sensibilização para a proteção do património e promoção da qualidade urbana. A importância do património é notória e podemos constatar através da criação de várias associações<sup>20</sup>. A associação Arc criada em 1981 organizadora da bienal *Agora*, evento maior de arquitetura e *design* na cidade, é um bom exemplo<sup>21</sup>.

Nas mobilizações patrimoniais, os habitantes (mas também os visitantes) são analisados como exteriores às instituições, numa dinâmica de oposição ou resistência aos modos de patrimonialização dominantes. No âmbito de uma dinâmica colaborativa e participativa, o lugar dos habitantes é institucionalizado, como é o caso dos conselhos de bairro em França. A difusão do paradigma participativo traduz-se na elaboração de instrumentos apropriados dentro das políticas urbanas, mais precisamente das políticas patrimoniais. Para tal, os habitantes devem possuir capacidades e competências adequadas para poderem reconhecer os elementos de valorização patrimonial e desenvolverem os dispositivos participativos.

## CONCLUSÃO

Henri Lefebvre na sua obra sobre *O direito à cidade* defendia a ideia que a força da cidade está na reinvenção permanente da vida social. Se por um lado os dispositivos participativos permitem sem dúvida a co-construção de novos domínios

<sup>19</sup> *Document d'orientation culturelle*, 2015: 20.

<sup>20</sup> A vida social e sindical da cidade de Bordéus não foi historicamente marcada pelo militatismo. No entanto o tecido associativo cultural e patrimonial é diverso. Podemos encontrar inventariadas 34 associações em Bordéus e 313 no departamento da Gironde na área patrimonial:

[http://www.fondationpatrimoine-aquitaine.com/fondation\\_associations.php?action=recherche](http://www.fondationpatrimoine-aquitaine.com/fondation_associations.php?action=recherche)

<sup>21</sup> *Arc en rêve*, 2016; *Agora biennale de Bordeaux*, 2016.

de património e o desenvolvimento de uma cidade colaborativa, por outro lado a questão da participação habitante apresenta limites e desafios.

Os concelhos de bairro são um dispositivo participativo, no entanto a sua origem vem dos poderes institucionais. Os conselhos de bairro permitem um espaço de reflexão mas não podemos considerar como uma prática inovadora que conduz ao estabelecimento de uma visão compartilhada sobre as questões patrimoniais. O saber dos habitantes deve ser considerado como capital espacial para uma democracia participativa. No entanto devemos colocar algumas questões: quais são os habitantes que normalmente participam neste tipo de eventos? Qual é a informação disponibilizada? Qual é a transparência nestes processos? Que espaço existe para a representação de grupos populares?

O que foi exposto permite dar visibilidade ao papel da comunidade local nos processos de patrimonialização. É extremamente importante ter em conta a negociação de valores entre os diferentes atores envolvidos no processo. Para tal deveremos redefinir os saberes (expert, militante, usuário, etc.) e as práticas participativas que permitem uma verdadeira transformação da ordem política. Como fazer dialogar os diferentes níveis de saberes e conhecimentos entre os diferentes agentes destes processos?

## BIBLIOGRAFIA

- ARNESTEIN, S. R. (1969) – *A ladder of citizen participation*. «Journal of the American Institute of Planners», 35 (4), p. 216-224.
- BACQUÉ Marie-Hélène; GAUTHIER Mario (2011) – *Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis «A ladder of citizen participation» de S. R. Arnstein*. «Participations» (N° 1), p. 36-66.
- BOURDIN, Alain (2011) – *O urbanismo depois da crise*, Lisboa, Livros Horizonte.
- BORDEAUX (s.d.) – *Reunions de quartier*. Disponível em: <https://goo.gl/dEgZpo> [consulta realizada em 28/03/2016].
- CHOAY, Françoise (1992) – *L'Allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, coll. «La couleur des idées».
- Code de l'urbanisme* (2015), L313-1, 23 de Setembro. Disponível em: <https://goo.gl/CvL78Z> [consulta realizada em 31/03/2016].
- Convenção de Faro*, Faro em 27 de Outubro de 2005. Disponível em: <https://goo.gl/pDR8U4> [consulta realizada em 20/01/2016].
- COUSIN, Saskia; DJAMENT-TRAN, Géraldine; GRAVARI-BARBAS Maria; JACQUOT, Sébastien (2015) – *Contre la métropole créative ... tout contre. Les politiques patrimoniales et touristiques de Plaine Commune, Seine-Saint-Denis*. «Revue Métropoles», 15 décembre. Disponível em: <http://metropoles.revues.org/5171> [consulta realizada em 30/03/2016].
- Document d'orientation culturelle* (2015), Bordeaux.

- JOURNAL Officiel de la République Française* (1962) , Lei nº 62-903, 4 de Agosto. Disponível em: <https://goo.gl/d3st3H> [consulta realizada em 31/03/2016].
- GAVENTA, John; BARRETT, Gregory (2012) – *Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*. «World Development» Vol. 40, No. 12, pp. 2399–2410.
- LEFEBVRE, Henri (2011) – *O direito à cidade*, São Paulo, Centauro Editora.
- VERDIER Philippe (2009) – *Le projet urbain participatif*, Ed.Yves Michel.
- VICTOIRE, Émilie (2014) – *Sociologie de Bordeaux*, Paris, Éditions la découverte.
- WATREMEZ, Anne (2009) – *Le patrimoine des avignonnais : la construction du caractère patrimonial de la ville par ses habitants*, Tese de doutoramento em Ciências da Informação e Comunicação, Programa Internacional, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse e Université du Québec à Montreal.