

Universidade Federal de Minas Gerais
Departamento de Geografia

**A REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA E DO ESPAÇO SOCIAL DE
CONTAGEM/MG E AS NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO LOCAL:
CONTRADIÇÕES E POSSIBILIDADES DE UM PROCESSO EM CURSO**

Rafael Santiago Soares

Belo Horizonte
Instituto de Geociências da UFMG
2011

Rafael Santiago Soares

**A REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA E DO ESPAÇO SOCIAL DE
CONTAGEM/MG E AS NOVAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO LOCAL:
CONTRADIÇÕES E POSSIBILIDADES DE UM PROCESSO EM CURSO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do Espaço

Orientador: Prof. Geraldo Magela Costa

Belo Horizonte
Instituto de Geociências da UFMG

2011

A reestruturação da economia e do espaço social de Contagem/MG e as novas formas de atuação do Estado local: contradições e possibilidades de um processo em curso

RAFAEL SANTIAGO SOARES

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da UFMG.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Geraldo Magela Costa
(Orientador/IGC-UFMG)

Prof. Dr. Cássio Eduardo Viana Hissa
(IGC-UFMG)

Prof. Dra. Jupira Gomes de Mendonça
(EA-UFMG)

Prof. Dr. Rainer Randolph
(IPPUR – UFRJ)

Belo Horizonte, 05 de agosto de 2011

*Aos meus pais, companheiros
incondicionais.*

AGRADECIMENTOS

Os caminhos tortuosos percorridos durante a construção deste trabalho jamais poderiam ter sido realizados se não fosse pela companhia e orientação de diversas pessoas. Sendo assim, tenho muito a agradecer:

Ao meu orientador, Prof. Geraldo Magela Costa, pelos apontamentos e orientações sempre precisos e pertinentes;

Aos meus pais, João e Maria, às minhas irmãs, Raquel e Cláudia e à minha avó, Isabel, por todo carinho e cuidado com que sempre me trataram;

À Andreia, pelo companheirismo, carinho e leitura sempre atenta dos meus textos;

À Rosângela, que com suas palavras de incentivo, contribuiu de forma fundamental para que eu continuasse essa caminhada;

À família Gonçalves Carvalho, pela acolhida sempre afetuosa;

Aos meus amigos: Wellington, Fábio, Thiago, Cristiane, Júlio, Sueli, Érica, Nara, Leo, Adriane, Bruna, Marcela, Nicole, Grasiela, Abel, Camila, Camila Campos, Ranucy, João, Kleberth, Flávio e Fernanda, pelos vários anos de convivência e aprendizado.

Aos meus colegas do IGC/UFMG, em especial ao Cláudio, à Maria Luisa e ao Igor;

Aos meus colegas do Instituto Padre Machado;

Aos professores Cássio Hissa e Jupira Mendonça pelas sugestões, críticas e palavras de incentivo durante o Seminário de Dissertação e ao professor Rainer Randolph pela participação na Banca de Defesa.

Aos professores Heloísa Costa, Ralfo Matos, Marly Nogueira, Roberto Monte-Mór e João Antônio de Paula, pela recepção e atenção disponibilizadas durante as disciplinas que cursei no mestrado.

Aos técnicos da PMC, que atenderam prontamente a todas minhas solicitações e às lideranças comunitárias, que me receberam em suas casas de portas abertas.

“O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade” (DAVID HARVEY).

RESUMO

Este estudo busca compreender as relações entre a reestruturação da economia e do espaço social de Contagem/MG e as novas formas de atuação do Estado local, nas quais a política e o planejamento do espaço urbano assumem papel de destaque. A hipótese que orientou a construção desta pesquisa é de que o processo de reestruturação em curso faz com que o Estado local adote novas estratégias de atuação. Neste contexto, as políticas públicas relacionadas com o planejamento e a gestão do espaço urbano são estabelecidas visando favorecer novas formas de produção e reprodução social. Para atingir o objetivo proposto, busca-se dar sentido teórico e prático à relação entre o Estado e o espaço. Primeiramente, são analisadas as trajetórias da produção do espaço urbano de Contagem, identificando o papel desse processo na manutenção e expansão do poder político do Estado e de sua burocracia. Por outro lado, interpreta-se o efeito dos conflitos e das contradições, que emergiram da produção social deste espaço, na condensação de forças que dá materialidade ao Estado e, conseqüentemente, na constituição de suas políticas (em diferentes níveis e períodos). Em seguida, são apresentadas as diferentes concepções que compõem a matriz de política urbana no Brasil contemporâneo. A partir da metáfora da “encruzilhada”, identificam-se as incertezas, os conflitos, as contradições e as possibilidades de construção de novos caminhos para o planejamento e a gestão do espaço social. Por fim, são interpretadas as relações entre a reestruturação da economia e do espaço social de Contagem/MG e a adoção de novas práticas de política e de planejamento urbanos, por parte do Estado local. Após apresentar as tendências de transformação em curso e a nova dinâmica urbana deste município, são identificados os efeitos dessa reestruturação no âmbito da correlação de forças no ambiente local e apontados os novos princípios de atuação do poder público municipal. Identifica-se o novo conteúdo e as novas práticas de política e de planejamento urbanos, interpretando-os como parte de um “jogo de compromissos”, que visa favorecer outras formas de produção e reprodução social. Constata-se, ainda, que, por meio destas ações, o Estado local mantém preceitos básicos para legitimação do seu poder político institucionalizado, em um ambiente que apresenta transformações em diferentes dimensões da vida social. É a partir da interpretação dos conflitos e das contradições desse processo que se identificam as “brechas” existentes, ou seja, as novas possibilidades de ação que possam contribuir para a construção de uma dimensão mais ampliada do direito à cidade.

Palavras-chave: Contagem/MG, Estado, espaço urbano, política e planejamento urbanos.

ABSTRACT

This research study to understand the relationships between economic restructuring and social space of Contagem/MG and new forms of local State action, in which policy and planning urban have a prominent role. The hypothesis that led to the construction of this research is that the current restructuring process causes the local State adopt new strategies of action. In this context, public policies related to planning and management of urban space are established to promote new forms of production and reproduction social. To achieve the proposed objective, demand to make sense of the theoretical and practical relationship between State and space. Primarily, the trajectories of the production of urban space Contagem/MG are analyzed, the role of this process in maintaining and expanding the political power of the state and bureaucracy has been identified. On the other hand, explains the effect of conflicts and contradictions that emerged from the social production of space, the concretion of forces that give materiality to the State and, consequently, in policy formation (at levels and periods different). Thereafter, on the different concepts that a part of the array of urban policy in contemporary Brazil. Through the metaphor of "crossroads", uncertainties, conflicts, contradictions and possibilities of building new projects were identified for the planning and management of social space. Finally, the relationship between the restructuring of the economy and the social space of Contagem/MG and the adoption of new practices of policy and planning urban are represented by the local State. After presenting trends and current transformation of this new dynamic urban municipality, the identified effects of restructuring in the correlation of forces in the local environment and demonstrated the new principles of operation of the municipal government. The new content and new political practices and planning urban are interpreted as part of a "set of commitments", which aims to promote other forms of social production and reproduction. There is also that through these actions, the local state remains the basic precepts for legitimization of their political power institutionalized in an environment that presents changes in different dimensions of social life. It is based on the interpretation of the conflicts and contradictions of this process that identify the "gaps" exist, in other words, the new possibilities of action that can contribute to building a broader dimension of the right to the city.

Keywords: Contagem/MG, State, urban space, policy and planning urban.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 01 – Localização do município de Contagem.....	17
Figura 01 - Cidade Industrial Coronel Juventino Dias / Década de 1970.....	47
Figura 02 - Ocupação da Companhia Belgo Mineira / Greve de 1968.....	54
Figura 03 - Operários de Contagem reunidos com o Ministro do Trabalho Jarbas Passarinho / Greve de 1968.....	62
Figura 04 - Polícia Militar ocupa a Cidade Industrial Coronel Juventino Dias / Greve de 1968.....	63
Figura 05 - Instituição de Ensino (Faculdade) / Localizada na Cidade Industrial Coronel Juventino Dias.....	101
Figura 06 - Salão de Eventos / Localizado na Praça da Cemig – Cidade Industrial Coronel Juventino Dias.....	102
Figura 07 - Centro de Serviços / Localizado na CEASA.....	102
Figura 08 - Complexo do Itaú Power Shopping.....	103
Figura 09 – Folder 2ª Conferência Municipal de Política Urbana.....	142
Quadro 01 - Balanço entre as propostas do MNRU e as medidas aprovadas pela Assembleia Nacional Constituinte.....	80
Quadro 02 - Relação de Prefeitos Municipais de Contagem desde 1973.....	108
Quadro 03 - PEC – Eixos, programas estratégicos e articulação com os objetivos do milênio da ONU.....	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Orçamento de Contagem (Tesouro municipal 2006 e 2007) – Despesa total, investimentos e recursos destinados ao OP.....	112
Tabela 02 - Orçamento de Contagem (Tesouro municipal 2008 e 2009) – Despesa total, investimentos e recursos destinados ao OP.....	114
Tabela 03 - Orçamento de Contagem (Tesouro municipal 2010 e 2011) – Despesa total, investimentos e recursos destinados ao OP.....	115
Tabela 04 - OP – Contagem: recursos deliberados por área de política pública.....	117

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APM -	Área de Proteção de Mananciais
ARIC -	Área de Relevante Interesse Comunitário
ARIE -	Área de Relevante Interesse Ecológico
AIS -	Área de Especial Interesse Social
AIURB -	Área de Especial Interesse Urbanístico
BNH -	Banco Nacional da Habitação
CEASA -	Centrais de Abastecimento de Minas Gerais
CEDEPLAR -	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais
CINCO -	Centro das Indústrias de Contagem
CMPU -	Conferência Municipal de Política Urbana
CNDU -	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COMHAB -	Conselho Municipal de Habitação
COMPOR -	Conselho Municipal de Prioridades Orçamentárias
CURA -	Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada
CUT -	Central Única dos Trabalhadores
EA -	Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais
EPUC -	Escritório de Planejamento Urbano de Contagem
FGTS -	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
ICM -	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias
IGC -	Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais.
IPTU -	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPPUR -	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

MDB -	Movimento Democrático Brasileiro
MDU -	Ministério de Desenvolvimento Urbano
MNRU -	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
ONU -	Organização das Nações Unidas
OP -	Orçamento Participativo
PEC -	Planejamento Estratégico de Contagem
PES -	Planejamento Estratégico Situacional
PMC -	Prefeitura Municipal de Contagem
PMDB -	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMRR -	Plano Municipal de Redução de Risco
PSDB -	Partido da Social Democracia Brasileira
PT -	Partido dos Trabalhadores
RIU -	Relatório de Impacto Urbano
RMBH -	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEPLAN -	Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral
SERFHAU -	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH -	Sistema Financeiro da Habitação
SMDU -	Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano
SNPLI -	Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado
UA -	Unidade de Análise
UFMG -	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ -	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UP -	Unidade de Planejamento
ZAD -	Zona Adensável
ZEIT -	Zona de Especial Interesse Urbanístico
ZEU -	Zona de Expansão Urbana

ZOR - Zona de Ocupação Restrita

ZUI - Zona de Usos Incômodos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	O Estado e o espaço urbano: leituras e interpretações correntes.....	21
1.2	A política e o planejamento urbanos no Brasil: alguns conflitos e contradições em curso.....	25
1.3	Hipóteses, objetivos e os caminhos da pesquisa.....	29
2	O ESTADO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE CONTAGEM.....	32
2.1	As relações entre o Estado e a produção do espaço: algumas considerações.....	32
2.2	O Estado e a produção do espaço de Contagem: do controle do comércio colonial à produção do espaço industrial.....	41
2.3	As intervenções do Estado e a transformação do espaço-tempo-ser.....	48
2.4	A aglomeração urbano-industrial e as mudanças das práticas e das políticas do Estado.....	58
2.5	De volta às relações entre o Estado e o espaço: o que Contagem tem a nos dizer?.....	65
3	POLÍTICA URBANA NA ENCRUZILHADA.....	69
3.1	Uma questão inicial: por uma visão mais abrangente da política e do planejamento urbanos.....	70
3.2	Os caminhos e os sentidos recentes da política e do planejamento urbanos no Brasil.....	77
3.3	Conflitos, contradições e incertezas: a encruzilhada.....	86
3.4	A estratégia urbana e a busca de novos caminhos para o planejamento e a gestão do espaço social.....	89
4	DA REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA E DO ESPAÇO SOCIAL ÀS MUDANÇAS NAS PRÁTICAS DE POLÍTICA E DE PLANEJAMENTO URBANOS.....	97

4.1	O processo de reestruturação e a nova dinâmica urbana de Contagem.....	99
4.2	A reestruturação da economia e do espaço social e as mudanças no âmbito do Estado local.....	105
4.3	O novo conteúdo da política e do planejamento urbanos contagense.....	109
4.3.1	O orçamento participativo de Contagem – gestão democrática dos investimentos públicos?.....	110
4.3.1.1	Características gerais das três primeiras edições do OP – Contagem.....	111
4.3.1.2	Percepções e avaliações sobre o OP – Contagem.....	116
4.3.2	A Conferência Municipal de Política Urbana e a revisão do Plano Diretor: marcos de uma possível retomada do planejamento urbano em Contagem.....	124
4.3.2.1	O primeiro Plano Diretor Municipal de Contagem: características gerais.....	124
4.3.2.2	O abandono e a possível retomada da política e do planejamento urbanos em Contagem.....	130
4.3.2.3	O novo Plano Diretor Municipal.....	133
4.3.2.4	O novo Plano Diretor e a conjugação de princípios e objetivos embrionariamente antagônicos.....	136
4.3.3	O Planejamento Estratégico [Situacional] de Contagem (PEC).....	142
4.3.3.1	Princípios gerais do Planejamento Estratégico Situacional.....	142
4.3.3.2	O processo de elaboração do Planejamento Estratégico de Contagem (PEC).....	144
4.3.3.3	As propostas e o conteúdo do PEC.....	146
4.3.3.4	Os princípios do Planejamento Estratégico de Cidades contidos no PEC.....	149
4.4	As práticas de política e de planejamento urbanos e a (re)produção do espaço: novos conteúdos do “jogo de compromissos” do Estado local.....	154
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
	REFERÊNCIAS.....	165
	ANEXOS.....	173

1. INTRODUÇÃO

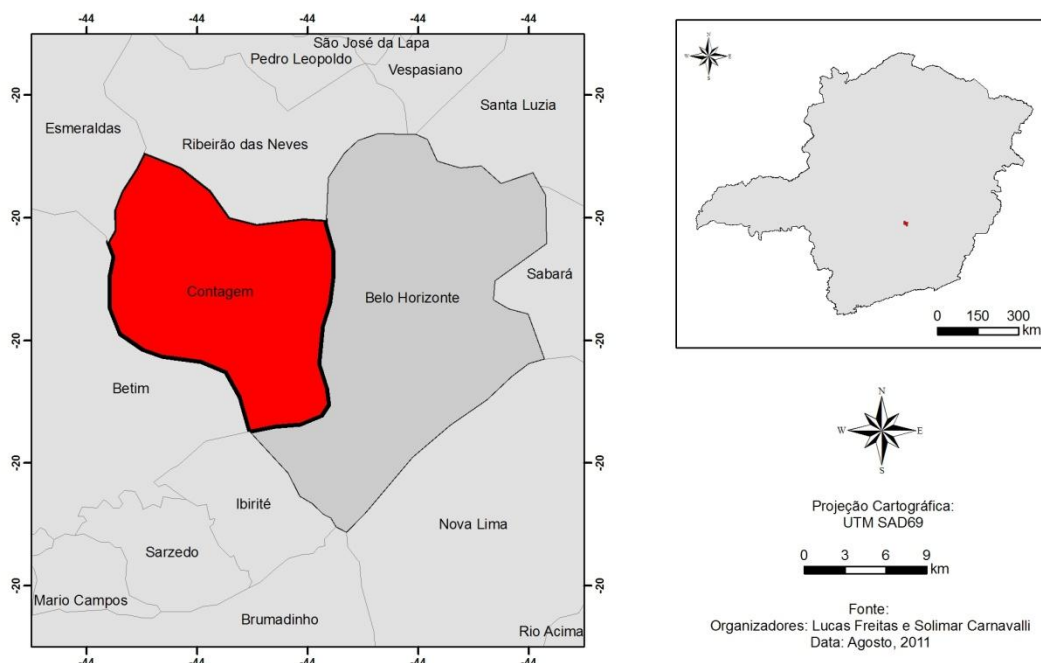
Estudos recentes sobre Contagem¹, município que está localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), identificam processos de transformações em diferentes dimensões da vida social dessa aglomeração urbano-industrial, apontando para alterações nas práticas de atuação dos agentes de produção desse espaço. Em uma relação dialética, a economia, a sociedade contagense e seu espaço passam por transformações, induzidas, dentre outras ações, pela atuação do poder público municipal. Da mesma forma, o Estado local e suas práticas são, também, influenciados por essas mudanças.

Em suas “origens”, a formação do espaço urbano de Contagem e a sua consequente inserção na RMBH se deram via concepção e construção de um espaço instrumentalizado para a produção industrial. O processo de modernização da economia mineira, comandado pelo poder público estadual na década de 1940, foi primordial para geração de novas relações sociais e econômicas em Belo Horizonte e em seu entorno. Ao fomentar uma série de reestruturações espaciais, o Estado promoveu um conjunto de intervenções² que tiveram por objetivo central colocar a capital mineira no mapa dos grandes pólos econômicos nacionais. Dentre as várias iniciativas, duas alterariam significativamente as relações sociais no município de Contagem: a primeira foi “a concepção e a implantação da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias”, no limite do município com Belo Horizonte; a segunda foi o prolongamento da Avenida Amazonas, que ligava o núcleo industrial ao centro da capital (FERREIRA, 2002, p. 26-27).

¹ Ver, dentre outros, Ferreira (2002) e Cedeplar (2005).

² Segundo Ferreira (2002, p. 26-27), “Dentre as ações adotadas, nas décadas de 1930 e 1940, na capital e no entorno, destacam-se: (a) a implantação da Zona Industrial de Belo Horizonte, ao longo das linhas ferroviárias Oeste de Minas e Central do Brasil e do Ribeirão Arrudas; (b) a concepção e implantação da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, nos limites dos municípios de Belo Horizonte e Contagem; (c) a inauguração do Complexo de Lazer da Lagoa da Pampulha, empreendimento projetado por Oscar Niemeyer e que contém obras de vários artistas plásticos (Portinari, Ceschiatti, Paulo Werneck e Burle Marx), compreendendo um conjunto de edifícios dispersos ao redor do lago artificial – Casa do Baile, Iate Clube, Igreja de São Francisco de Assis e o Cassino (atual museu de Arte da Pampulha); (d) a ampliação do Aeroporto da Pampulha, que se tornou comercial; (e) a desapropriação para a implantação e início da construção da Cidade Universitária na região da Pampulha; (f) investimentos no sistema rodoviário e ferroviário, em especial o prolongamento da Avenida Amazonas e a abertura da Avenida Antônio Carlos, vias que interligam o Centro de Belo Horizonte ao Núcleo Industrial e à Região da Pampulha.”

Localização do município de Contagem - MG



MAPA 01- Localização do município de Contagem

Fonte: Mapa organizado por Lucas Freitas e Solimar Carnavalli

Essa construção de Contagem como espaço abstrato/instrumental³ da produção industrial teve importância significativa nos processos de modernização da economia do Estado de Minas Gerais.

Contagem, nos anos 1950 a 1980, desenvolveu-se como uma complexa manifestação urbano-industrial, localizada na periferia da também periférica Metrópole de Belo Horizonte. Seu desenvolvimento foi induzido pela extensão das relações capitalistas sobre o seu território e região, fortemente incentivada por uma associação entre o Estado e os interesses do capital. Tendo em vista sua localização estratégica com relação ao sistema viário, a presença da Cidade Industrial Coronel Juvenino Dias em seus limites e condicionantes naturais e históricos, evoluiu uma área destinada à produção industrial regional, cujo arranjo otimizou a acumulação de capital e contribuiu para a modernização de Minas Gerais. (FERREIRA, 2002, p. 65-66).

³ O espaço abstrato, um dos conceitos centrais da obra lefebvriana, diz respeito à extensão das relações capitalistas através da produção do espaço. Processo que pretensamente busca uma homogeneização das relações sociais, promovendo transformações nas diversas instâncias da existência humana. No entanto, o próprio desenvolvimento do espaço abstrato pressupõe contradições, conflitos e o desenvolvimento do espaço diferencial. No capítulo “O Estado e a produção do espaço urbano de Contagem” espera-se apresentar, de maneira mais pormenorizada, uma reflexão acerca desses processos. Para uma discussão sintetizada dessas proposições teóricas de Lefebvre, ver, dentre outros, Costa; Costa (2005).

Tendo sua origem ligada à dinâmica do Brasil-Colônia, Contagem acabou sendo concebida como espaço da produção industrial metropolitana, sendo permeada por novas formas de produção do seu espaço, transformando as relações cotidianas da população local. Se, por um lado, existiu a concepção e a construção de um espaço abstrato/instrumental, funcionalizado para promoção da produção industrial, por outro, houve, paralelamente a esse processo, a absorção e recriação de novas manifestações relacionadas aos processos de reprodução social. Nesse sentido, Ferreira entende que

Contagem desenvolveu-se, por um lado, como um espaço privilegiado para a produção e, por outro, como um espaço propício para expansão urbana, no qual a segregação sócio-espacial metropolitana e a inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo manifestaram-se com intensidade. (FERREIRA, 2002, p. 43).

No entanto, o autor identifica que o espaço concebido como funcionalizado para a produção industrial, que exerceu papel significativo nos processos de reprodução social da força de trabalho, novamente se recriaria dinamicamente e dialeticamente. Segundo Ferreira (2022), Contagem passaria a agregar novas características, apresentando novas peculiaridades e promovendo outros conflitos e contradições.

A alteração do perfil econômico do município é um dos elementos das mudanças em curso. Neste caso, segundo Ferreira (2002), há, em Contagem, desde a década de 1980, a diminuição do peso do setor secundário na economia local e, simultaneamente, um significativo crescimento das atividades relacionadas ao setor terciário.

Em relação à dinâmica populacional e aos padrões de ocupação do solo, o autor identifica que, em todas as regiões do município, ocorrem mudanças no ritmo de aumento e distribuição espacial da população. A implementação de melhorias na infraestrutura urbana, o provimento de serviços de consumo coletivo e a pouca disponibilidade de espaços para novos loteamentos provocam a valorização imobiliária, o que, por consequência, altera os padrões de ocupação. Nesse caso, observa-se a diminuição na intensidade de crescimento populacional em todas as regiões de Contagem. Por outro lado, mesmo com menor intensidade, algumas áreas com menor valorização ainda se constituem como regiões caracterizadas pela expansão metropolitana periférica, como Petrolândia, Nova Contagem e Vargem das Flores⁴.

A melhoria dos indicadores de conforto urbano e qualidade de vida também são apontadas por Ferreira (2002) como parte das transformações em curso. Fundamentando-se nos dados do Índice de Desenvolvimento Humano e de Condições de Vida, o autor entende que, de forma geral, há uma melhoria destes aspectos em praticamente todas as regiões do

⁴ Para uma melhor compreensão da constituição das regiões administrativas de Contagem, ver o anexo VI desta dissertação.

município, com destaque para o Eldorado e a Sede. As áreas com pior desempenho são aquelas que abrigam os núcleos industriais, com destaque para a Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, o CINCO e o Estrela Dalva. Ferreira ainda ressalta que progrediram de forma substancial as infraestruturas urbanas e os serviços públicos de atendimento à população, fatores que contribuem para a melhoria dos índices.

Todos esses fatores, segundo Ferreira contribuíram para que houvesse, em Contagem, uma nova dinâmica urbana. Esse processo resulta na multiplicação das atividades desenvolvidas e na diversidade das formas de apropriação do espaço, gerando novos conflitos e contradições em diferentes regiões deste território.

A nova dinâmica local refletiu-se, portanto, em um ambiente heterogêneo. Este se tornou, por um lado, uma mescla de parcelamentos destinados a sítios de recreio e chácaras, condomínios fechados de alto luxo, favelas, invasões de logradouros, terrenos públicos e privados, loteamentos populares, grandes conjuntos habitacionais horizontais e verticais, viadutos, rodovias, ferrovias, áreas destinadas exclusivamente a atividades econômicas, grandes avenidas sanitárias, represas, tecidos urbanos com traçados orgânicos, coloniais, reticulados, edificações com arquitetura colonial, neoclássica, moderna, dentre outras formas de apropriação e intervenções humanas. Por outro lado, um amalgama de áreas de preservação natural, matas, lagoas, córregos, enfim, elementos naturais variados. Verifica-se em Contagem uma sobreposição de espaços naturais e construídos, um ambiente complexo e diversificado, uma nova materialidade de novos processos econômicos e espaciais em curso (FERREIRA, 2002, p. 106-107).

A partir da reflexão de Ferreira (2002), é possível afirmar que Contagem passa por um processo de reestruturação de sua economia e de seu espaço social⁵. Nesse caso, há um processo de re-inserção deste município no contexto urbano da RMBH, no qual as transformações, ao invés de serem desencadeadas pela indução da industrialização metropolitana, estariam sendo induzidas por outros processos urbanos.

Em um momento no qual o município apresenta significativas transformações e em que se observam importantes mudanças nas formas de produção e reprodução social, os agentes de produção do espaço também passam por reconfigurações nas suas práticas, com destaque para o Estado local que incorpora novas formas de atuação.

Nos últimos anos, destacadamente nas duas últimas administrações municipais, Contagem passou por profundas transformações tanto nos rumos da política municipal, quanto no escopo das práticas de atuação do Estado local. A vitória da candidata Marília Campos – PT (Partido dos Trabalhadores), nas eleições municipais do ano de 2004, coloca em

⁵ O conceito de espaço social empregado nesta pesquisa está relacionado com a teorização empreendida por Lefebvre (2006). Consoante este autor, o espaço é uma instância produzida por meio das práticas de diferentes agentes, sendo uma dimensão inter-reativa, dialeticamente relacionada a outras dimensões da vida social.

evidência as mudanças na correlação de forças no âmbito local⁶. Isto, pois Contagem, por mais de trinta anos, foi administrada por duas lideranças políticas específicas, ou por políticos aliados a ambos, sendo assim, a vitória de Marília Campos representa uma ruptura significativa nos rumos políticos deste município.

No que tange à atuação do Estado local, observa-se que o planejamento e a gestão urbanos assumem maior centralidade na composição das práticas do poder público municipal. Diversas ações e a instituição de novos espaços de discussão demonstram a predisposição da administração do município para a criação de um planejamento e gestão de caráter mais participativo e popular. No que diz respeito à alocação dos investimentos públicos, à elaboração das bases de ação e aos novos instrumentos de política urbana adotados, percebem-se novas práticas⁷, que colocam em evidência uma mudança de postura do poder local com relação ao planejamento e à gestão do espaço urbano.

Por outro lado, alguns princípios e instrumentos do Plano Diretor e projetos desenvolvidos pelo poder público local teriam como objetivo inserir o município na dinâmica econômica competitiva das cidades contemporâneas. Diante do processo de reestruturação econômica, vivenciado nas últimas décadas, o poder público local adota novas formas de atuação, visando atrair novos fluxos de produção e de consumo do espaço.

As mudanças nas formas de atuação do Estado local estariam expressas significativamente no destaque assumido pelas políticas públicas relacionadas ao planejamento e à gestão urbanos. Acredita-se que novas visões e posturas políticas passam a ser adotadas como forma de favorecer a realização de novos processos de produção e reprodução social.

Desse modo, esta pesquisa tem por objetivo compreender as relações entre a reestruturação da economia e do espaço social de Contagem/MG e as novas formas de atuação do Estado local, nas quais a política e o planejamento do espaço urbano assumem papel de destaque.

Ao partir-se dessas dinâmicas apresentadas sobre a atuação do Estado local, através da política urbana, como premissa para reflexão, estar-se-ia revelando um processo de significativa complexidade. Em sua essência, os próprios debates acerca da natureza e do papel do Estado capitalista são muito controversos.

⁶ A prefeita Marília Campos assumiu o cargo em janeiro de 2005, sendo reeleita no ano de 2008, para mais quatro anos de mandato

⁷ Destacam-se, entre essas ações, a criação do “Fórum Popular para consultas e discussões das Leis Orçamentárias” – O Orçamento Participativo, decreto nº 065, de 08 de abril de 2005; e a realização da primeira Conferência Municipal de Política Urbana de Contagem (CMPU), que tem por objetivos: avaliar a condução dos impactos do processo de implementação do Plano Diretor e propor alterações nas suas diretrizes.

1.1 O Estado e o espaço urbano: leituras e interpretações correntes

As reflexões sobre Estado e a produção do espaço, nos estudos urbanos de cunho marxista, foram marcadas pela manutenção da linha de pensamento contida nas teorias acerca do caráter intervencionista deste agente social. Segundo Gottdiener (1997), as abordagens marxistas mantiveram a preocupação com os processos de intervenção, agora sobre o espaço, como uma forma de entender a manutenção e a administração das crises estruturais do capitalismo sobre o ambiente urbano. Este enfoque foi preservado, sendo transpostas diretamente para as análises sobre os processos de urbanização “as duas funções tradicionais do Estado capitalista, ou seja, suas funções de acumulação e de legitimação” (GOTTDIENER, 1997, p. 136). Esses estudos relacionados à economia política da urbanização⁸ apresentam as políticas estatais como forma de o Estado prover as condições básicas para que não explodissem ou se aguçassem, por exemplo, no espaço urbano, as contradições de fundo do capitalismo. Em suma, as análises marxistas combinaram três características acerca do papel do Estado: primeiramente, a consideração deste como expressão do capital monopolista que toma o aparelho estatal para promoção dos processos de acumulação no capitalismo; em segundo lugar, considera-se o Estado como responsável pela produção dos meios de reprodução da força de trabalho; e, por último, o Estado considerado como um aparelho de dominação ideológica.

Ainda que o enfoque da economia política da urbanização considerasse as cidades como uma importante escala para os processos de acumulação do capital, ele não atingiu um nível mais amplo de entendimento do processo urbano que transcendesse o economicismo-estruturalista de problematização sobre as relações entre os processos de produção do espaço e a manutenção do status quo capitalista. Dessa forma, a intervenção estatal sobre o espaço urbano foi entendida como uma ação que visa atenuar as relações essencialmente desequilibradas da reprodução capitalista, conforme se percebe no trecho abaixo destacado:

A intervenção do Estado capitalista permitiu impedir a curto prazo processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano. Nos três pontos de crise da urbanização capitalista: o financiamento dos equipamentos urbanos desvalorizados,

⁸ A Economia Política da Urbanização [conceituação empregada por Topalov (1988)] promoveu uma das primeiras problematizações marxistas acerca do desenvolvimento urbano. Em grande medida, marcada pelo seu enfoque estruturalista, construiu teorias acerca da urbanização como reflexo dos processos de produção e reprodução capitalista durante o período fordista. Dentre os seus principais autores estão David Harvey, Jean Lojkine, Cristian Topalov e Manuel Castells. Para um panorama crítico acerca desses estudos, ver dentre outros: Topalov (1988) e Costa (1999).

a coordenação dos diferentes agentes da urbanização e, enfim, a contradição entre o valor de uso coletivo do solo e sua fragmentação pela renda fundiária – nesses três pontos de ruptura – a intervenção do Estado permitiu resolver a curto prazo problemas insolúveis para os agentes capitalistas individuais (LOJKINE, 1981, p.169).

Já o espaço foi tratado como um receptáculo, mero reflexo das relações sociais de produção, “um produto indireto da administração, pelo Estado, da crise estrutural do capitalismo. Não se concebe o Estado como se agisse diretamente para produzir seu próprio espaço” (GOTTDIENER, 1997, p. 136). No entanto, ainda segundo Gottdiener (1997, p. 136-137), “o Estado capitalista desempenha um papel mais direto na produção do espaço”, papel este que foi pouco problematizado pela economia política marxista. Em síntese:

(...) a análise da relação entre o Estado e o espaço pela economia política marxista tem duas características principais. Primeiro, atribui a essa relação um status epifenomenal relativo ao papel do Estado na administração da crise estrutural do capitalismo. Assim, considera-se que a própria produção do espaço e a política urbana são produzidas pelas manifestações do conflito de classes. Segundo, essa abordagem é obrigada, eventualmente, a relacionar a análise de políticas sócio-espaciais à questão mais fundamental da natureza do próprio Estado capitalista, já que tais intervenções são contraditórias em seus efeitos, uma vez que as crises, sob relações capitalistas de produção, nunca podem ser superadas politicamente. Contudo, o segundo aspecto, ou seja, o papel do Estado na reprodução das relações capitalistas de produção, é mal manipulado pela economia política, como vimos no caso da teoria da localização segundo o trabalho. Consequentemente, a relação entre o Estado e o espaço força a análise marxista a considerar abordagens alternativas que especifiquem o papel do Estado na reprodução das relações sociais (GOTTDIENER, 1997, p. 138).

Analisar as ações do Estado sobre o espaço urbano requer uma consideração mais ampliada, uma compreensão da dimensão espacial como uma instância inter-reativa das relações sociais. Por essa perspectiva, considera-se que os processos de produção do espaço podem implicar transformações no âmbito das intervenções dos diversos agentes sociais, inclusive o próprio Estado.

A ampla teoria lefebvriana acerca da produção social do espaço é uma das inspirações para o estudo que se propõe. Lefebvre parte do princípio de que o espaço é uma instância produzida socialmente não sendo um mero receptáculo, mas um produto e, ao mesmo tempo, produtor das relações engendradas pelo modo de produção. As práticas contidas nas relações sociais de produção do espaço intervêm, assim, em todos os níveis: forças produtivas, organização do trabalho, relações de propriedade, instituições e ideologia (LEFEBVRE, 1986).

Com relação às relações entre o Estado e a produção do espaço, Lefebvre (2006) considera que o Estado visa à produção de um espaço para sua realização, para o exercício de suas práticas racionalizantes, processo que se faz pela produção do espaço abstrato por

excelência. Em sua concepção, é sobre e por meio do espaço que o Estado se institui como uma instância de unificação da fragmentação produzida pelo modo de produção. Conclamado como potência superior de organização, o Estado exerce seu poder num nível global

(...) como vontade e representação. Como vontade: o poder de Estado e os homens que detêm esse poder têm uma estratégia ou estratégias políticas. Como representação: os homens de Estado têm uma concepção política ideologicamente justificada do espaço (ou uma ausência de concepção que deixa o campo livre aos que propõem suas imagens particulares do tempo e do espaço). Nesse nível entram em ação, com estratégias, lógicas, das quais pode-se dizer, com algumas reservas que são “lógicas de classe”, pois em geral consistem numa estratégia levada às suas últimas consequências (LEFEBVRE, 2008a, p. 75-76).

Exercendo sua política em um nível mais geral, o Estado intervém, produzindo um espaço instrumentalizado do qual depende sua existência. A própria noção de Estado somente seria concebida a partir de seu espaço de realização. É nesse sentido que Lefebvre (2006), em resposta aos “especialistas”, afirma que o Estado seria uma estrutura espacial, incorporando as contradições e conflitos que se desenvolvem nas práticas da produção social do espaço.

Segundo Lefebvre, o Estado realiza suas ações por meio de um processo de relação de forças, apropriando-se de concepções ideológicas homogeneizantes, tornando-se expressão e agente transformador das relações sociais, mantendo seu poder pela extensão dos processos de produção capitalista sobre e através do espaço. O espaço, nesse sentido, não é mera expressão das relações sociais, mas tem um caráter ontológico na conformação das práticas dos agentes sociais⁹.

(...) este quadro estatista e o Estado como quadro não se concebem sem o espaço instrumental do qual eles se servem. É tão verdadeiro que cada nova forma de Estado e de poder político traz seu recorte do espaço e sua classificação administrativa dos discursos sobre o espaço, sobre coisas e gentes no espaço (LEFEBVRE, 2006, p. 384).

A teoria lefebvriana sobre a produção social do espaço amplia as noções construídas pelos estudos relacionados à economia política da urbanização. No centro das reflexões de Lefebvre está o Estado como um agente social central na reprodução do espaço, processo que, segundo o autor, favorece a manutenção do poder político institucionalizado desse agente social. Em razão disso, considera-se a abordagem de Lefebvre, das relações existentes entre o Estado e a produção do espaço, uma importante contribuição para a análise que se segue.

Contudo, concorda-se com Poulantzas em sua afirmação de que é preciso abandonar “uma visão do Estado como um dispositivo unitário de alto a baixo, fundamentado numa

⁹ De acordo com Corrêa (1993) os agentes sociais da produção do espaço são: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

repartição hierárquica homogênea dos centros de poder, em escala uniforme, a partir do ápice da pirâmide para a base” (POULANTZAS, 1981, p. 153).

A consideração do Estado como uma relação, mais exatamente como a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe da sociedade (POULANTZAS, 1981) permite entender este para além de uma estrutura de caráter universal e monolítico. De tal conceito, depreende-se que a ossatura material do Estado singulariza-se conforme as particularidades de cada formação social. Sendo assim, as formas de estruturação da sociedade capitalista em contextos específicos são centrais para o entendimento da materialidade institucional do Estado e para a análise da constituição das políticas empreendidas por esse agente social. Além disso, para Poulantzas, o Estado possui uma materialidade institucional policêntrica, atuando em diferentes níveis e instâncias, marcados pelos conflitos e contradições que atravessam seus diversos aparelhos. Nos termos do próprio autor:

Executivo e parlamento, exército, magistratura, diferentes ministérios, aparelhos regionais municipais e aparelho central, aparelhos ideológicos, eles mesmos divididos em circuitos, redes e trincheiras diferentes, representam com frequência, conforme as diversas formações sociais, interesses absolutamente divergentes de cada um ou de alguns componentes do bloco no poder (...) (POULANTZAS, 1981, p. 152-153).

Essa rica contribuição de Poulantzas foi construída, de um lado, em contraposição às ideias de um Estado “fundido” com o capital monopolista e, de outro, em oposição aos autores que apresentavam esse agente social como um sujeito dotado de autonomia absoluta. A autonomia relativa do Estado, no entender de Poulantzas, se manifesta pelas relações contraditórias estabelecidas entre classes e frações de classe. Dessa forma, entender o Estado como uma condensação material e específica de uma relação de forças implica considerá-lo como um “campo estratégico”, no qual estariam relações de poder articuladas e contraditórias. Entretanto, apesar de sua constituição estar ligada às relações de forças entre classes e frações de classe, o Estado não seria apenas uma expressão desses processos; ele apresentaria:

(...) uma opacidade e uma resistência próprias. Uma mudança na relação de forças entre classes certamente tem efeito no Estado, mas não se expressa de maneira direta e imediata: ele esgota a materialidade de seus diversos aparelhos e só se cristaliza no Estado sob sua forma refratada e diferencial segundo seus aparelhos (POULANTZAS, 1981, p. 150).

A principal contribuição de Poulantzas explicitada na formulação acima é a ideia de autonomia relativa do Estado. Nessa concepção, as políticas estatais não correspondem diretamente ao interesse da classe dominante, mas contribuem para manutenção e preservação da produção e reprodução capitalista. A política do Estado é a materialização das contradições

e conflitos que envolvem suas estruturas e seus aparelhos. No seio do Estado, concentram-se o poder e suas contradições, sendo que os aparelhos de Estado organizam a hegemonia de classe por meio da produção de um “consenso ideológico” entre a fração do bloco no poder e as classes dominadas.

As noções desenvolvidas por Poulantzas contêm importantes insights para essa problematização, principalmente acerca da natureza do Estado como um processo que incorpora as contradições e os conflitos sociais. Neste estudo, entende-se que a teoria lefebvriana sobre a produção social do espaço é compatível com as perspectivas do Estado como uma condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe da sociedade (POULANTZAS, 1981). Cota (2010) já apresentava parte dessa perspectiva:

Acreditamos que o conceito de espaço produzido pela prática social, proposto por Lefebvre (1974), é compatível com o conceito de Estado como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe da sociedade. O espaço produzido a partir de uma política que tem o Estado como agente central, expressa e materializa os conflitos e contradições existentes no âmbito do próprio Estado, sendo, portanto – e ao mesmo tempo – produto, meio e reproduzidor de relações sociais (POULANTZAS, 1981, p. 69).

Parte-se do pressuposto que exista uma relação dialética entre o Estado capitalista, suas políticas e os processos de produção do espaço; sendo o espaço instrumentalizado, em certa medida, um resultado da interação do Estado com outros agentes sociais e uma pré-condição para manutenção e legitimação de seu poder político institucionalizado. Dessa forma, a política urbana é um dos meios pelo qual o Estado intervém na sociedade, reproduzindo o espaço e favorecendo a realização da reprodução das relações de produção, fatores determinantes para manutenção do poder político deste agente social. Ao mesmo tempo, deve-se levar em consideração que a política urbana é a materialização dos conflitos e contradições que se dão no âmbito da sociedade e do espaço social e se expressam nas estruturas e nos aparelhos de Estado.

1.2 A política e o planejamento urbanos no Brasil: alguns conflitos e contradições em curso

A política e o planejamento urbanos no Brasil vêm sendo objeto de estudo por parte de vários estudiosos com uma gama bastante variada de entendimentos. Esses debates são

permeados pelas discussões sobre o papel do Estado, perante os novos contornos que a política urbana ganha após a promulgação da Constituição de 1988 e da aprovação do Estatuto das Cidades¹⁰, no ano de 2001.

A reflexão sobre o alcance dos modelos mais participativos e progressistas calcados nas conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)¹¹ é uma das abordagens. Por outro lado, busca-se a interpretação de uma forma de gestão urbana emergente no Brasil, na década de 90, associada ao empreendedorismo urbano no qual seu principal instrumento é o Planejamento Estratégico de Cidades. Baseada em preceitos empresariais, a gestão estratégica incorpora termos antes adotados com maior frequência pelas organizações empresariais como, por exemplo, competitividade, sustentabilidade, orientações para demanda, dentre outros. Para além do questionamento dessas duas formas de planejamento e gestão urbanos, haveria uma terceira preocupação contida nesses estudos: a conjugação dos instrumentos progressistas aprovados pelo Estatuto das Cidades e a promoção de práticas calcadas nas premissas da gestão estratégica. No centro deste debate está o questionamento sobre a apropriação de determinados instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano por parte de interesses de determinados setores do capital.

A conjugação dessas formas interpretativas tem promovido um debate bastante diversificado. Por exemplo, Cardoso (1997, p. 89), ao mencionar os quatro princípios fundamentais da Emenda Popular da Reforma Urbana¹² enviados à Assembleia Nacional Constituinte, entende que “eles determinam uma forma inovadora na maneira de formular a questão urbana no cenário político nacional e tornam-se logo hegemônicos diante da ausência de contrapropostas elaboradas claramente pelos setores conservadores”.

Em uma interpretação similar, Brasil (2004, p. 35), ao avaliar “as reconfigurações nas políticas urbanas brasileiras”, acredita que os novos espaços e instrumentos da política urbana propiciam novas possibilidades de mudança nas políticas públicas em geral, promovendo um alargamento e uma promoção da participação de novos atores coletivos. As novas bases da política e do planejamento urbanos, na acepção da autora, impulsionariam a ampliação da participação em contraposição à representação, promovendo uma política urbana baseada na democracia deliberativa. Assim apresentada, a atuação desses novos agentes políticos “questiona a exclusão social e a ação do Estado (...)”, “(...) enfatizando as possibilidades de

¹⁰ Lei Federal nº 10.257, 10 de julho de 2001 que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

¹¹ Este movimento adquiriu status nacional reunindo várias entidades profissionais, sindicatos e movimentos populares, com vistas à apresentação de propostas para a Assembleia Nacional Constituinte.

¹² Os quatro princípios citados são: 01. Obrigação do Estado a assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; 02. Submissão da propriedade privada à sua função social; 03. Direito à cidade; 04. Gestão democrática da cidade (CARDOSO, 1997, p. 89).

construção de uma nova gramática social e das relações entre Estado e sociedade” (BRASIL, 2004, p. 35). A população passaria, nesse momento, a se sentir como parte do processo de planejamento e gestão urbanos, contribuindo para um comprometimento da sociedade para com sua cidade, por meio de um processo pedagógico constante de construção e reconstrução de ideias.

Entretanto, os autores supracitados já identificavam limites à efetiva participação nesses espaços democráticos e até mesmo à apropriação de determinados instrumentos – supostamente essenciais para a produção de um espaço urbano socialmente mais justo –, por parte do capital imobiliário. Cardoso (1997), por exemplo, aponta os conflitos e as ambiguidades das decisões promovidas a partir de processos participativos, que sofreriam constantes mudanças por parte dos legislativos municipais. Além disso, o autor identifica que instrumentos como, por exemplo, as Operações Urbanas, que teriam por objetivo promover uma articulação entre o setor privado e o poder público para recuperação de áreas degradadas, estariam sendo apropriados para atendimento dos interesses privados do capital imobiliário. Brasil (2004) mostra as disparidades quantitativas e qualitativas da participação popular nos espaços de gestão democrática, o que culmina com uma assimetria na essência dos processos decisórios. Citando uma pesquisa realizada por Pereira (2002), Brasil aponta que no âmbito do Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, por exemplo, os representantes do setor popular foram considerados menos influentes nas decisões do Conselho, o que evidenciaria a existência de determinados entraves para que se tenha de fato uma participação popular nos processos decisórios.

No âmbito da interpretação das práticas de empreendedorismo urbano, para utilizar o termo empregado por Harvey (2005), que se materializa por meio do Planejamento Estratégico de Cidades, vigorosas críticas vêm sendo construídas, com destaque para os trabalhos de Vainer (2000b) e Sánchez (1999). No entender de Vainer (2000b), o planejamento estratégico representaria uma espécie de democracia direta da burguesia, que, segundo seus defensores, deveria ser adotada, pois as cidades estariam expostas às mesmas condições de competição que enfrentam as empresas no mercado. De acordo com esses pressupostos a cidade seria “uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades estão também à venda” (VAINER, 2000b, p. 78). Por conseguinte, a cidade transfigurar-se-ia em mercadoria, em empresa ou pátria, estruturando uma estratégia que rumaria ao fim da mesma como espaço da política, como lugar da construção da cidadania. Sánchez (1999, p. 118) afirma que, pela ótica da gestão estratégica e

do marketing de cidade, a gestão urbana passa a ser concebida pelas “leis” da inserção competitiva de mercado, o que levaria “a uma despolitização do espaço social.”

Para as políticas intra-urbanas, o modelo empreendedor e a busca de novos investimentos assumida como meta prioritária a qualquer custo comprometem, a nosso ver, até mesmo experiências anteriores de gestão redistributiva no espaço das cidades, o que parece particularmente grave para o caso das cidades brasileiras marcadas pelas profundas diferenças socioespaciais. Com efeito, este novo modelo de gestão público-privada tem provocado profundas e questionáveis mudanças na atuação dos governos municipais com relação às suas prioridades na alocação de recursos e compromissos na implementação de políticas, com tendências cada vez maiores a uma mercantilização da vida urbana (SÁNCHEZ, 1999, p. 118).

No seio de suas críticas direcionadas aos preceitos do planejamento estratégico, Sánchez (1999; 2003) diz que, no caso brasileiro, o planejamento estratégico e o marketing de cidade vêm sendo propalados como solução para as tendências impulsionadas pelas novas formas de produção econômica. Para a autora, isso seria espantoso considerando o passado recente de tentativa de democratização da política urbana brasileira.

A política urbana no Brasil adquire novas características por meio das influências dessas formas de planejamento e gestão do espaço. Nesse sentido, é possível vislumbrá-la como dotada de certa flexibilidade, abarcando os preceitos estratégicos na condução da gestão urbana, ao mesmo tempo em que tende a assumir uma postura mais progressista baseada nos ideários do MNRU.

Ao analisar essa flexibilidade, Compans (2004), em uma avaliação empírica e comparativa dos planos diretores de São Paulo e do Rio de Janeiro, entende que, na formulação destes, pós-aprovação do Estatuto das Cidades, houve um esforço de compatibilização da junção das duas agendas supracitadas. Propostas organicamente antagônicas estariam sendo conjugadas através dos princípios, dos objetivos e dos instrumentos regulamentados pelos Planos Diretores. Por exemplo, no plano diretor de São Paulo, a autora caracteriza a outorga onerosa do direito de construir¹³ com sendo “uma formulação “híbrida” – meio instrumento de captura de mais-valias urbanas, meio instrumento flexível de gestão de mercado (...)” (COMPANS, 2004, p. 204). Compans entende que o nível de flexibilização dado à aplicação dos instrumentos onerosos cresce inversamente ao seu caráter redistributivo. O dilema está posto, pois, na tentativa de flexibilizar os instrumentos onerosos regulamentados pelo Estatuto das Cidades, criados para promoção da função social da cidade, estes estão sendo revertidos mediante os interesses do

¹³ Art. 28 da Lei nº 10.257 (Estatuto das Cidades) – O plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser estabelecida pelo beneficiário.

mercado, destacadamente o imobiliário, promovendo novas rodadas de reprodução do capital através do espaço.

1.3 Hipóteses, objetivos e os caminhos da pesquisa

A política e o planejamento urbanos materializam-se diferentemente nos municípios pelo Brasil, dependendo das correlações de forças locais, da coloração do partido que está à frente da administração municipal e das condições de diferentes dimensões da vida social. No município de Contagem, presume-se que o processo de reestruturação da economia e do espaço social em curso faz com que o Estado local adote novas estratégias de atuação. Nesse contexto, as políticas públicas relacionadas com o planejamento e a gestão urbanos parecem assumir papel significativo no favorecimento de novas formas de produção e reprodução social.

Pressupõe-se que o Estado local adote modelos embrionariamente antagônicos que compõem a matriz brasileira de planejamento urbano. Em razão disso, haveria uma política urbana que conjuga práticas de gestão e instrumentos que contém como inspiração as propostas de reforma urbana e, concomitantemente, ações baseadas nas premissas das estratégias de empreendedorismo urbano. O surgimento dessa prática estaria relacionado à reestruturação em curso que demanda, ao poder público municipal, outras estratégias de atuação sobre esse espaço, promovendo intervenções que sejam capazes de favorecer novas formas de produção e reprodução social. Ademais, em um momento no qual há transformações em diferentes dimensões da vida social, o Estado local pode estar utilizando-se da reestruturação do espaço urbano como um instrumento estratégico para a manutenção do seu poder político institucionalizado.

Ressalta-se, novamente, que o objetivo deste trabalho é compreender as relações entre a reestruturação da economia e do espaço social de Contagem/MG e as novas formas de atuação do Estado local, nas quais a política e o planejamento do espaço urbano assumem papel de destaque. Desse modo, no capítulo “O Estado e a produção do espaço urbano de Contagem”, buscar-se-á dar sentido teórico e prático à relação entre o Estado e a produção social do espaço urbano. Tendo por intenção não recair sobre uma discussão que tenha o Estado como uma estrutura com características universais, partir-se-á da problematização das

relações entre este agente social – neste primeiro momento em diferentes níveis – e a produção social do espaço urbano de Contagem.

Primeiramente, realizam-se algumas considerações de cunho teórico-metodológico, com o objetivo de apresentar as bases que possam sustentar a argumentação da existência de uma lógica dialética entre o Estado e o espaço socialmente produzido. Após essas considerações iniciais, procura-se resgatar as concepções, as trajetórias e as práticas contidas na produção do espaço urbano de Contagem. Trata-se de elucidar o papel do Estado e dos demais agentes sociais envolvidos nesses processos e identificar as transformações nas ações destes ao longo dessa trajetória. Discutem-se, também, como os conflitos e as contradições que envolvem a produção social do espaço urbano contribuíram para a transformação da condensação de forças que dá materialidade ao Estado e, conseqüentemente, para as mudanças das práticas deste agente. Por fim, retomam-se os pressupostos teóricos apresentados no início do tópico, procurando compará-los com as trajetórias descritas acerca de Contagem e explicitando a relação intrínseca entre o Estado e o espaço socialmente produzido.

Tendo em vista a importância que assume a política urbana nas práticas do Estado local, no capítulo intitulado “Política urbana na encruzilhada”, problematizam-se as diferentes concepções que compõem o planejamento e a gestão urbanos no Brasil contemporâneo. A partir da ideia de que a política urbana brasileira está em uma “encruzilhada”, desenvolve-se o texto no qual se pretende, primeiramente, apresentar a política e o planejamento urbanos como ações do Estado que podem tanto contribuir para a manutenção das formas de produção social, quanto favorecer a mudança de um tipo a outro. Procura-se, também, caracterizar a política e o planejamento urbanos como uma das várias expressões de contradições e conflitos, tanto no seio do aparelho de Estado quanto no âmbito do espaço social, constituindo um campo estratégico no qual ocorrem diversos conflitos. Tem-se como pressuposto que o planejamento e a gestão urbanos no Brasil são compostos por um misto de conflitos, contradições e incertezas. Sendo assim, indaga-se, por fim, quais as possibilidades, mediante tal quadro, de transformação da realidade social e da construção de uma política urbana mais justa e democrática.

No capítulo “Da reestruturação da economia e do espaço social às mudanças nas práticas de política e de planejamento urbanos”, problematizam-se as relações entre a reestruturação da economia e do espaço social de Contagem e as novas formas de atuação do Estado local, na área de política e de planejamento urbanos. Na primeira parte desse capítulo, descrevem-se as linhas gerais dos processos de transformação dialética da economia, da

sociedade e do espaço de Contagem. Em seguida, analisa-se o efeito dessa reestruturação na correlação de forças no ambiente local e nas ações do Estado, em sua instância municipal. Após essa análise, descrevem-se as novas práticas de política e de planejamento urbanos. Interpreta-se, assim, as características e os processos de efetivação do Orçamento Participativo de Contagem (OP), a realização da primeira Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU), a revisão do Plano Diretor e a elaboração do Planejamento Estratégico de Contagem (PEC). Para realizar a interpretação dos novos princípios e práticas de política e de planejamento urbanos, recorre-se aos novos decretos e leis instituídos pelo poder público municipal, à análise das alterações do Plano Diretor e a entrevistas concedidas por diferentes agentes envolvidos nesses processos. Ao final do capítulo, caracterizam-se essas práticas como parte de um “jogo de compromissos” do Estado local, que tem por objetivo favorecer novas formas de produção e reprodução social. Procura-se, também, identificar as “brechas” contidas nessa política do Estado local, que possam contribuir para práticas que tenham como horizonte a construção de uma dimensão mais ampliada do direito à cidade.

Nas considerações finais, busca-se fazer um balanço das contribuições construídas ao longo desta dissertação. Da apresentação dos conflitos e contradições à tentativa de identificação das possibilidades de uma política urbana mais justa e democrática, procura-se apresentar de forma sintetizada as relações entre o Estado, a (re)produção do espaço urbano de Contagem e a constituição da política e do planejamento urbanos local.

2. O ESTADO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE CONTAGEM

Nesta primeira parte da dissertação, procura-se discutir as relações entre o Estado e os processos de produção social do espaço. Tanto a abordagem da economia política da urbanização, quanto os preceitos lefebvrianos são importantes referências para as reflexões que se seguem. No entanto, pretende-se entender melhor esse processo sem que se recaia em uma análise que considere o Estado como um arquétipo histórico, com características universais. Sendo assim, problematiza-se essa relação tendo como ponto de partida o processo de produção do espaço urbano de Contagem.

Três questões norteiam a construção das análises: De que forma o Estado utiliza o espaço como um instrumento político estratégico? O Estado é uma estrutura exterior aos conflitos e contradições inerentes ao processo de produção social do espaço? Como as intervenções do Estado transformam as práticas dos agentes envolvidos nos processos de produção social do espaço? Não há pretensão de se construir respostas absolutas para esses questionamentos, mas de que essas indagações sejam propulsoras de uma análise que possa contribuir para o debate das relações entre o Estado e o espaço.

2.1 As relações entre o Estado e a produção do espaço: algumas considerações

As relações entre o Estado e a produção do espaço são complexas e envolvem uma série de intencionalidades de diferentes agentes sociais. Conforme identifica Gottdiener, essa relação foi mal problematizada por parte dos estudos ligados à economia política [da urbanização] marxista. No âmbito dessas análises, o espaço é considerado “um produto indireto da administração, pelo Estado, da crise estrutural do capitalismo” (GOTTDIENER, 1997, p. 136). Para Gottdiener, ao contrário do que se apresenta nessas análises, o Estado capitalista possui um papel mais direto na produção do espaço, fato que seria possível colocar em evidência por uma análise diferenciada que atingisse outros aspectos que esses estudos não alcançam. Contudo, no próprio desenvolvimento das interpretações da economia política [da urbanização] marxista, principalmente aqueles ligados ao papel do espaço urbano

(aglomeração urbana) como condição geral de produção, encontram-se alguns pressupostos de substancial importância para que se possa realizar a análise dessas relações¹⁴.

O Estado capitalista, uma forma institucionalizada de poder político, é dependente da realização dos processos de acumulação privada da riqueza. Sua existência, ou seja, seu “poder político, depende indiretamente do volume da acumulação privada, pois é em função dela que variam os recursos materiais de que o Estado dispõe, pela via de imposição fiscal ou análoga¹⁵” (MARTINS, 1985, p. 37). Parte-se da premissa, considerando-se o espaço urbano (aglomeração urbana) como parte das condições gerais de produção, que as intervenções do Estado podem ser consideradas estratégias para dar maior fluidez à circulação e, por consequência, propiciar maiores possibilidades de reprodução do capital, o que pode, nesse sentido, propiciar a acumulação privada da riqueza da qual depende indiretamente o Estado capitalista para manutenção do seu poder político.

O Estado tem por uma de suas atribuições a dotação das condições gerais que permitem os processos de desenvolvimento do modo de produção, sendo considerado o agente social que detém o poder político de intervir em vastas áreas do espaço urbano, criando a infraestrutura necessária à produção e reconfiguração das atividades econômicas (CARLOS, 2007). Segundo Harvey, o Estado:

(...) deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infra-estruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro. Além disso, o Estado, inevitavelmente, envolve-se na administração de crises e age contra a tendência de queda da taxa de lucro. Em todos esses aspectos, a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo. (HARVEY, 2005, p.85)

Para Lojkin (1981), o Estado capitalista é o agente que possui a atribuição de intervir no espaço produzindo as condições gerais que permitem o pleno funcionamento das atividades capitalistas. O autor parte do pressuposto de que a aglomeração urbana é um meio fundamental, no capitalismo urbano-industrial, para a realização da reprodução do capital. A

¹⁴ Fainstein (1997 *apud* Costa 1999) destaca que a maior deficiência da economia política marxista é, também, sua grande força, ou seja, ter como ponto de partida a base econômica das cidades. Dessa maneira, entende-se que esse enfoque dado às relações econômicas, em certa medida, pode contribuir tanto para colocar em evidência determinados interesses do Estado nas intervenções no espaço urbano, como pode escamotear outras intencionalidades desta relação.

¹⁵ “Ora, sendo o Estado dependente do processo de acumulação, que está fora do seu poder de organizar de forma não compatível com as relações capitalistas, o detentor do poder do Estado é basicamente interessado em promover as condições que sejam mais favoráveis à acumulação privada da qual ele depende. Assim, a ação do Estado voltada para expandir a acumulação não decorre do controle exercido pela classe capitalista sobre o aparelho do Estado, mas do próprio ‘interesse institucional’ deste em favorecer e garantir a expansão do processo (acumulação privada) da qual depende seu poder” (MARTINS, 1985, p. 37).

presença do Estado, nesse contexto, se justificaria, pois, os equipamentos coletivos necessários à reprodução do capital e reprodução da força de trabalho possuem uma baixa taxa de lucratividade, tornando pouco atrativa sua produção por parte dos capitalistas individuais.

O espaço urbano, nesse contexto, é apresentado como parte dos meios de produção, imprescindível à realização da reprodução ampliada do capital. Topalov (1979) descreve esse processo e entende que a cidade torna-se uma força produtiva, pois concentra, em seu espaço, as condições gerais de produção capitalista. O autor busca dar novo sentido ao conceito marxiano de condições gerais de produção, acrescentando aspectos que seriam centrais para a reprodução do capital no capitalismo urbano-industrial. Essas condições seriam de dois tipos: a primeira, as condições gerais de produção e circulação do capital e a segunda, as condições gerais de reprodução da força de trabalho. A cidade é descrita como uma forma de socialização capitalista das forças produtivas, já o espaço urbano reproduz-se como produto e condição geral para a acumulação capitalista.

Por parte do capitalista individual, o espaço urbano torna-se capital fixo, no qual sua estruturação e organização permitem a mobilidade dos preceitos básicos que constituem o processo produtivo. Carlos, de um ponto de vista similar, sintetiza a questão:

Considerado como condição geral de produção, o espaço urbano, entendido, do ponto de vista do capitalista, como capital fixo, faz com que a cidade apareça como concentração, tanto de população (trabalhadores, dependentes, exército industrial de reserva), como de mercadorias, lugar da divisão técnica e social do trabalho; locus da produção. Aproxima matérias-primas do processo produtivo, trabalhadores da produção, indústrias do comércio, consumidores do mercado, e, nesse sentido, é também fluxo (de pessoas, mercadorias, informações etc.) (CARLOS, 2008, p.99).

Na acepção de Harvey (2005, p. 146), a reunião das condições gerais que propiciam a produção e reprodução capitalista é descrita “como uma coerência estruturada em relação à produção e ao consumo em um determinado espaço”. Partindo dos pressupostos descritos por Aydalot (1976), o autor aponta que a coerência estruturada abrange as formas e tecnologias de produção, as quantidades e qualidades de consumo, os padrões de demanda e oferta de mão-de-obra, as infraestruturas físicas e sociais. Em sua acepção, essa coerência, que é territorial, se torna mais perceptível após ser formalmente representada pelo Estado. Informalmente, a coerência ganha sentido por meio “da constância ou criação das culturas e das consciências nacional, regional e local (inclusive, tradições de luta de classes), que dão significado psíquico mais profundo às perspectivas territoriais” (HARVEY, 2005, p. 147).

Entretanto, apesar de necessitar do ambiente construído e de instituições sociais para promover maior circulação, o espaço urbano aparece, também, como barreira a ser superada

para o alcance de maior mobilidade do capital. “O capitalismo, conclui Marx, em um notável insight, é caracterizado necessariamente por um esforço permanente de superação de todas as barreiras espaciais e da ‘anulação do espaço pelo tempo’” (HARVEY, 2005, p. 145). A própria superação dessas barreiras espaciais depende indiretamente da produção de novos capitais fixos e imobilizados no espaço que permitam a maior fluidez do ciclo de rotação do capital. Desse modo, conclui-se que a própria “organização espacial é necessária para superar o espaço” (HARVEY, 2005, p. 145).

A coerência regional estruturada, em que a circulação do capital e a troca de força de trabalho apresentam a tendência, sob restrições espaciais tecnologicamente determinadas, a se constranger, tende a ser solapada por poderosas forças de acumulação e superacumulação, de mudança tecnológica e luta de classes. O poder do solapamento depende, no entanto, da mobilidade geográfica tanto do capital como da força de trabalho, e essa mobilidade depende da criação de infra-estruturas fixas e imobilizadas, cuja permanência relativa na paisagem do capitalismo reforça a coerência regional estruturada em solapamento. No entanto, assim, a viabilidade das infra-estruturas fica em perigo, devido à própria ação da mobilidade geográfica, facilitada por essas infra-estruturas (HARVEY, 2005, p. 150).

A produção do espaço é ditada por uma racionalidade técnica, tendo por base as necessidades impostas pelos imperativos da acumulação, sendo concebida sob a égide do Estado que produz o espaço enquanto meio de realização da produção e reprodução do capital. No entanto, a contradição do modo de produção se reafirma, pois o espaço enquanto condição da produção torna-se, posteriormente, barreira a ser reproduzida e superada para garantir maior mobilidade da circulação do capital.

A superação das barreiras espaciais é uma das formas de reestruturação dos mecanismos da acumulação. O espaço precisa ser reproduzido constantemente para abrigar novas formas de produção e circulação do capital. Nesse sentido, Harvey (1990; 2005) entende que o capital procura criar uma geografia social que seja capaz de facilitar, em um determinado momento, suas atividades tendo que reproduzi-la, posteriormente, afim de reconfigurar suas formas de acumulação.

La geografia social que está adaptada a las necesidades de capital en un momento de su historia no concuerda necesariamente con los requerimientos posteriores. Puesto que esa geografia es difícil de cambiar y a menudo se hacen en ella fuertes inversiones a largo plazo, posteriormente se convierte en una barrera que hay que superar. Hay que producir nuevas geografías sociales, a menudo con alto costo para el capital y generalmente acompañadas de no pocos sufrimientos humanos (HARVEY, 1990, p. 405).

Nos estudos da economia política da urbanização, o Estado intervém na produção e reprodução do espaço com vistas a manter alguns dos atributos materiais necessários aos processos de acumulação. Essa é uma contribuição importante na qual se coloca em destaque

o papel do Estado na produção do espaço urbano como o agente capaz de realizar o provimento das condições gerais de produção. Nesse tipo de enfoque, o Estado possui papel fundamental, sendo o responsável pela (re)produção de parte das condições gerais que possuem uma baixa taxa de lucratividade.

No entanto, enquanto condição geral de produção e reprodução capitalista, o espaço urbano é concebido como um mero receptáculo e/ ou expressão das relações sociais. Esse tipo de enfoque acaba por empobrecer significativamente as análises, pois não se leva em consideração o espaço como uma instância socialmente produzida. A perspectiva da produção social do espaço, desenvolvida por Lefebvre (2006), amplia as noções construídas pela economia política marxista, partindo do pressuposto de que “as relações sociais e espaciais são dialeticamente inter-reativas, interdependentes” e “as relações sociais de produção são formadoras do espaço e contingentes ao espaço” (SOJA, 1993, p. 103).

A reprodução do espaço pelo imperativo da acumulação capitalista, um dos motores de reestruturação do modo de produção, não somente propicia novas condições de reprodução ampliada do capital, como, também, promove transformações no cerne da vida cotidiana e da existência humana. O espaço abstrato (LEFEBVRE, 2006), produzido pela instrumentalização, onde a dominação impossibilita a apropriação plena e o valor de troca sobrepõe o valor de uso, impõe limites e aberturas às práticas socioespaciais, reconfigurando as dimensões do espaço-tempo. De tal assertiva, depreende-se que as reconfigurações das práticas socioespaciais emergem como um produto e uma condição para a transformação dos imperativos de acumulação, ao mesmo tempo em que podem representar limites ao pleno desenvolvimento das práticas capitalistas. O espaço socialmente produzido se reconstitui perante os novos preceitos ditados e reage aos imperativos impostos sendo parte constituinte na construção (no movimento) da totalidade social.

Portanto, nessa perspectiva, a (re)produção do espaço não representa somente a reconfiguração da atividade produtiva *stricto-sensu*. Por meio desse processo, atingem-se as formas de produção econômica, provocam-se mudanças nas relações cotidianas e transformações no cerne das práticas sociais.

Na medida em que o espaço instrumentalizado possui uma ligação direta com a reprodução das relações capitalistas, as intervenções por parte do Estado – que é o agente que possui por atribuição a intervenção em grandes áreas do espaço – podem representar esforços para reconfigurar as formas de produção e reprodução social. Mais do que o provimento das condições gerais de produção ou a atenuação das contradições e dos conflitos, o Estado impõe as relações de produção por meio de suas intervenções no espaço, garantindo a reprodução

das práticas sociais enquanto reprodução continuada do capital e de seu poder político (CARLOS, 2007). Interessado diretamente na acumulação privada da riqueza, o Estado intervém no espaço urbano visando manter o ordenamento e, quando necessário, a reestruturação das relações capitalistas, tornando concreto seu poder político.

O nascimento do Estado moderno e a manutenção do seu poder político foram possíveis por meio da produção do espaço, fazendo-se que a abstração de sua política se torne concreta nessa instância da sociedade. Nesse escopo, Lefebvre entende que o poder do Estado se torna concreto por meio da violência aos espaços pré-existentes, impondo-lhes “recortes administrativos, princípios políticos estranhos às qualidades iniciais dos territórios e das gentes” (LEFEBVRE, 2006, p. 383).

O Estado é considerado um agente que se realiza através de políticas em um nível global, mas que promove significativas transformações na vida cotidiana da sociedade. Essas transformações, promovidas pela extensão do espaço abstrato, seriam legitimadas por uma racionalidade unificadora, promovendo-se através da ideologização de concepções homogeneizantes. Suas práticas não se pautariam somente pelos interesses da produção econômica, mas, também, pela própria reprodução de uma ideologia que se faz, em certa medida, através da dimensão espacial.

Cada Estado pretende produzir o espaço de uma realização, às vezes de um desabrochar, aquele de uma sociedade unificada, portanto homogênea. Enquanto de fato e na prática, a ação estatista e política institui consolidando-a por todos os meios uma relação de forças entre as classes e frações de classes, entre os espaços que elas ocupam. O que é portanto o Estado? Um quadro, dizem os especialistas “politicólogos”, o quadro de um poder que toma decisões, de sorte que interesses (aqueles de minorias: classes, frações de classes) se impõem, a tal ponto que eles passam por interesses gerais. De acordo, mas é preciso ajuntar: quadro espacial. Se não se tem em conta este quadro espacial, e sua potência, não se retém do Estado senão a unidade racional, volta-se ao hegelianismo. Somente os conceitos do espaço e de sua produção permitem ao quadro do poder (realidade e conceito) atingir o concreto (LEFEBVRE, 2006, p. 384).

Para Lefebvre, segundo Gottdiener (1997), o espaço é um instrumento político de fundamental importância. “O Estado usa o espaço de uma forma que assegura seu controle dos lugares, sua hierarquia estrita, a homogeneidade do todo e a segregação das partes. É, assim, um espaço controlado administrativamente e mesmo policiado” (LEFEBVRE *apud* GOTTDIENER, 1997, p. 129-130). Nessa concepção, o espaço é um instrumento de controle social utilizado para promoção dos interesses do Estado. Não considerado mais apenas como um receptáculo e/ou expressão, o espaço e, por consequência, as relações espaciais reagem a esses processos sendo figura proeminente “na reprodução das formações sociais existentes e

nas práticas administrativas, hierarquicamente estruturadas, da nação-Estado” (GOTTDIENER, 1997, p. 130).

A partir da leitura lefebvriana, Carlos (2007, p. 76) entende que o Estado e “suas estratégias de atuação são exercidas, enquanto poder, através do espaço”. Em sua acepção, é por meio do espaço que o poder do Estado ganha visibilidade através de intervenções que se materializam, transformando a essência da vida cotidiana. A autora vai além e coloca em evidência a dialética existente na relação entre o Estado e a reprodução do espaço: “o poder político do Estado se exerce através do espaço enquanto dominação política e, neste sentido, ele se reproduz interferindo constantemente na reprodução do espaço” (CARLOS, 2007, p. 87).

A análise de Becker (1991), sobre as relações entre o Estado e o território no Brasil, revela uma relação íntima deste agente social com os processos de produção do espaço. No caso brasileiro, a autora advoga que existe uma “relação inextricável e complexa que mudou ao longo da história” sendo que, a geopolítica faz parte da construção do próprio Estado. Nesse sentido, ela afirma que por meio da interpretação das práticas de apropriação e uso do território nacional é possível desvendar as relações e as intencionalidades em questão no processo de “reestruturação da economia, da sociedade e do próprio Estado” (BECKER, 1991, p. 47).

Em uma interpretação empírica, mas que se aproxima dos preceitos teóricos apontados por Lefebvre (2006) e Carlos (2007), Becker (1991, p. 48) entende que historicamente a posse e o controle do território foram à base da construção do Estado brasileiro, sendo que este “passa a produzir seu próprio espaço, social e político, racional e técnico, instrumentalizando o território”. Becker avança em sua problematização e afirma que a instrumentalização do território, durante o regime militar no Brasil, permitiu não somente a base da acumulação, mas, também, a própria legitimação das práticas do Estado. Por meio da produção do espaço, o Estado conseguiu promover transformações significativas na estrutura produtiva sem romper com a ordem social hierárquica. O espaço foi tratado como base técnica da produção, permitindo a construção de um projeto de modernização conservador que ampliou e legitimou o papel dirigente do Estado brasileiro.

Os preceitos descritos acima sustentam o argumento da existência de uma lógica dialética na relação entre o Estado e a produção do espaço. Esse processo fica ainda mais claro ao se trazer para a discussão um princípio formulado por Marx citado por Santos (1979, p. 19). Marx, ao discutir a formação da mais-valia, afirma que: “Tudo o que é resultado da produção é, ao mesmo tempo, uma pré-condição da produção”, ou ainda: “Cada pré-condição

da produção social é, ao mesmo tempo, seu resultado, e cada um de seus resultados aparece simultaneamente como sua pré-condição.” Tendo por base a concepção de que o espaço é um produto e um meio da constituição social, que envolve diferentes agentes, inclusive o Estado, pode-se afirmar que a sua produção possui uma relação mais direta (dialética) com a construção destes agentes e por consequência do próprio Estado. A existência material (concreta) e a manutenção do poder político do Estado capitalista estão intimamente relacionadas com sua capacidade de intervir e concretizar suas políticas no âmbito do espaço, ou seja, produzindo novas realidades socioespaciais, mantendo os imperativos da acumulação capitalista da qual necessita indiretamente e reproduzindo seu poder político.

As interpretações de Lojkin (1981), Topalov (1979) e Harvey (1990 e 2005) colocam em evidência o papel do espaço urbano enquanto parte constituinte das forças produtivas da sociedade. As reflexões destes autores trazem componentes importantes para que se realize um melhor entendimento das intervenções do Estado capitalista no espaço urbano como um expediente de provimento e reprodução das condições gerais de produção. No entanto, a relação entre a produção do espaço, as reestruturações das relações capitalistas e a reprodução do poder político do Estado contém sutilezas que ficam fora do escopo de problematização da economia política [da urbanização] marxista.

Nas abordagens de Lefebvre (2006), Carlos (2007) e Becker (1991) essa relação é mais aprofundada, o que apresenta outras intencionalidades, podendo perceber-se a existência de uma lógica dialética entre as intervenções do Estado, a reprodução do seu poder político e a produção do espaço. Nesse sentido, as relações entre o Estado capitalista e o espaço não seriam um nexos epifenomenal, mas um processo que está no âmago da existência deste agente social e das reestruturações econômicas, políticas e sociais do modo de produção.

No entanto, apesar de as análises supracitadas serem de suma importância para a compreensão das relações entre o Estado e o espaço e constituírem referências importantes para a análise que se segue, essas têm como premissa um conceito de Estado Capitalista monolítico e universal. Segundo Costa, neste tipo de abordagem:

O Estado e seu aparato é algo já dado, com papéis definidos e universais, voltados fundamentalmente para o apoio ao processo de acumulação e reprodução do sistema capitalista. Considerar o papel do Estado como um rótulo é procedimento estéril que na maioria das vezes interrompe a análise de questões concretas nas quais a intervenção estatal é relevante (COSTA, 1995, p. 269).

Souza, também, realiza uma pertinente consideração com relação a este tipo de enfoque, no qual ressalta que:

Embora a lógica da ação do Estado, em uma sociedade capitalista, tenda a ser da reprodução da ordem vigente, isso não precisa ser sempre uma verdade; aquilo que é verdade ‘no atacado’, ou estruturalmente, não é, necessariamente, sempre verdade ‘no varejo’, ou conjunturalmente. Contradições e conflitos, se bem explorados, podem conduzir a situações bem diferentes de um simples reforço da dominação, perpetuamente renovado, por parte do Estado (SOUZA, 2006b, p. 29).

Neste estudo, entende-se o Estado como uma “condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe da sociedade” (POULANTZAS, 1981). Nesse sentido, o Estado é uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento. Tendo determinado grau de autonomia relativa, o Estado e suas políticas traduzem os interesses da classe dominante por meio de um processo de relação de forças.

A partir da abordagem poulantziana, compreende-se o Estado como um conjunto complexo que possui, em diferentes níveis e escalas, diversas constituições e formas de atuação que dão forma a este agente social. O Estado possui um caráter policêntrico, sendo que determinados níveis possuem certo grau de autonomia relativa. As estruturas e os aparelhos de Estado são atravessados pelas contradições e conflitos da sociedade capitalista, sendo que sua materialidade institucional é resultante das “particularidades da luta de classes, da organização da burguesia e do corpo dos intelectuais em cada Estado e país capitalista” (POULANTZAS, 1981, p. 69).

Nessa concepção, o Estado é uma estrutura fundamental para a organização das classes dominantes. Contudo, o funcionamento concreto da sua autonomia e o estabelecimento de suas políticas está relacionado ao papel deste perante as classes dominadas. Dessa maneira, segundo Poulantzas, o Estado consagra e reproduz a hegemonia do bloco ou fração de classe no poder ao estabelecer um jogo de compromissos (variável) entre estes grupos sociais e as classes dominadas. Em síntese:

Os aparelhos de Estado organizam-unificam o bloco no poder ao desorganizar-dividir continuamente as classes dominadas, polarizando-as para o bloco no poder e ao curto-circuitar suas organizações políticas específicas. A autonomia relativa do Estado diante de tal ou qual fração no bloco no poder é necessária igualmente para a organização da hegemonia, a longo termo e de conjunto, do bloco no poder em relação às classes dominadas, sendo imposto muitas vezes ao bloco no poder, ou a uma ou outra de suas frações, os compromissos materiais indispensáveis a essa hegemonia (POULANTZAS, 1981, p. 161).

Parte-se da conceituação poulantziana, pois se entende que a produção social do espaço – que tem como agente central o Estado – expressa e materializa as contradições e conflitos existentes no âmbito do Estado, ao mesmo tempo em que no seio das estruturas e

aparelhos deste se expressam as contradições e conflitos (não de forma direta) que se realizam no âmbito e por meio do espaço social¹⁶.

É neste sentido que se busca discutir as relações entre as formas de intervenção e ação do Estado, em seus diferentes escalas e níveis, e as trajetórias da produção do espaço urbano do município de Contagem. Acredita-se que a reprodução do espaço urbano de Contagem foi um instrumento político estratégico para o Estado e para sua burocracia. Ao mesmo tempo, entende-se que os processos envolvidos na reprodução do espaço contribuíram, em diferentes momentos, para modificar a correlação de forças em desenvolvimento em alguns aparelhos do Estado e, por conseguinte, para transformações nas suas formas de intervenção política. Conforme mencionado anteriormente, tem-se como inspiração o entendimento do “Estado como uma condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe da sociedade” (POULANTZAS, 1981) e do “espaço como uma instância produzida por meio das práticas sociais de diferentes agentes” (LEFEBVRE, 2006).

2.2 O Estado e a produção do espaço de Contagem: do controle do comércio colonial à produção do espaço industrial

O reconhecimento do espaço urbano de Contagem como um produto social é uma possibilidade para que se possa compreender o papel dos processos de produção do espaço com relação à reestruturação econômica e social do estado de Minas Gerais¹⁷. A constituição e organização de seu espaço urbano são frutos de relações sociais que abrangem as práticas de diferentes agentes. Construído por meio de processos que envolvem diferentes escalas, eventos e agentes sociais, suas formas-conteúdos são a materialização da superposição de diferentes relações relativas à realização do modo de produção que se recriaram em um contexto específico.

O resgate dos processos de produção do espaço de Contagem coloca em evidência o papel de um agente social em especial, o Estado. Desde as origens de seu povoamento, o

¹⁶ Conforme mencionado na introdução desta dissertação, perspectiva teórica similar, sobre as relações entre o Estado e a produção do espaço, foi adotada por Cota (2010) ao analisar a aplicação das Operações Urbanas em Belo Horizonte.

¹⁷ Para Soja (1993, p. 101), considerar a organização espacial humana como um produto social é essencial para que se possa apreender a relação dialética entre o espaço e a sociedade. “O espaço, nessa forma física generalizada e abstrata, foi conceitualmente incorporado na análise materialista da história e da sociedade, a ponto de interferir na interpretação da organização espacial humana como produto social, passo primeiro e fundamental para se reconhecer uma dialética sócio-espacial.”

espaço de Contagem traz as marcas de suas intervenções e estas se fazem inclusive em sua denominação, reflexo de sua funcionalidade no período colonial brasileiro. A partir da relação do Estado colonial com o controle da circulação de mercadorias pelo seu território é que surgem os primeiros povoamentos da região que atualmente constitui o município de Contagem.

Com uma característica peculiar, mas não exclusiva, a instrumentalização desse espaço antecede o próprio povoamento da região. As origens da constituição desse município foram, pelo menos inicialmente, impulsionadas por uma ação do Estado colonial no século XVIII. Com o intuito de controlar a circulação comercial durante o período minerador, a coroa portuguesa instalou “postos de arrecadação dos direitos das cargas, escravos, gados que entrava nas minas – os registros” (CAMPOS; ANASTASIA, 1991, p. 27). Como em outros pontos da Comarca do Rio das Velhas, o registro instalado nessa região expressava o anseio da metrópole de controlar a circulação das mercadorias comercializadas e a produção econômica. No entorno desse posto de fiscalização, surge um pequeno núcleo de povoamento, composto por pequenas casas que tinham como funcionalidade realizar o controle da arrecadação fiscal impetrado pela coroa portuguesa. Concebido por imposição metropolitana, o arraial era um instrumento de controle de arrecadação das atividades econômicas realizadas na região das minas. Produto do Estado colonial, “Contage Velha”, como ficou conhecido o pequeno povoado, se não foi um espaço instrumentalizado propriamente dito, era um instrumento de controle que acabou por propiciar o surgimento do primeiro núcleo de povoamento do município de Contagem.

A constituição socioespacial de Contagem, até a concepção da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias nos anos 1940, esteve ligada ao funcionamento do entreposto fiscal e ao desenvolvimento de atividades comerciais e agropastoris típicas do período colonial. O desenvolvimento destas atividades ocorreu no período entre o século XVIII e meados do século XX (FONSECA, 1978; CAMPOS; ANASTASIA, 1991).

O primeiro núcleo de povoamento da região, que existiu no entorno do posto fiscal, foi abandonado por sua população com o seu fechamento¹⁸. Entretanto, outro núcleo emergiu, paralelamente e simultaneamente, nas imediações da capela de São Gonçalo. Este arraial, diferentemente do primeiro, foi criado pela própria vontade da população de se instalar próximo a uma estrada que ligava o Rio de Janeiro à região das minas. Sam Gonçallo da

¹⁸ O fechamento do entreposto fiscal se deu pelo declínio das atividades ligadas a extração do ouro na região das minas e, também, pela perda de importância do caminho que cruzava o referido povoado, já que outro acesso havia sido construído. Para maiores detalhes ver, dentre outros, Fonseca (1978) e Campos e Anastasia (1991).

Contage dos Abóboras¹⁹, como ficou conhecido, ostentava uma vida social de caráter mais urbano do que “Contage Velha” e um significativo crescimento (CAMPOS; ANASTASIA, 1991).

Os habitantes de Sam Gonçallo da Contage dos Abóboras possuíam uma relação íntima com seu espaço. A interação entre o homem e a natureza constituía um “mundo único”, pautado por um cotidiano que se realizava pelas relações entre o homem e o espaço natural. A divisão social era rígida, sendo que sua população estava dividida em duas categorias: uma reduzida, a dos senhores; e outra bastante extensa a dos escravos. Havia, em determinadas famílias, um acúmulo significativo de riquezas, entretanto,

por ter uma economia muito voltada para a plantação de roças e criação de gado – vacum, cavalar e muar – a tendência foi, apesar da existência de grandes fortunas de determinadas famílias, a constituir um sistema onde não imperava muita distinção entre a vida dos ricos e a dos agregados” (PAULA, 1994, p. 40).

O arraial estava próximo à estrada pela qual eram transportadas as mercadorias da região das minas para a capital da colônia, o Rio de Janeiro. A transitoriedade foi um traço da constituição desse local desde suas origens, onde “nada começava ou terminava por lá – apenas passava e, era isso que permitia a seus moradores, desfrutarem da sensação de que permaneciam ligados à realidade do [estado]” (PAULA, 1994, p. 40). Apesar de estar localizado próximo a um ponto importante de circulação e de ter observado um crescimento significativo durante alguns anos, este arraial tinha suas relações sociais caracterizadas pela predominância do isolamento. Sam Gonçallo da Contage dos Abóboras era um lugar onde preponderava um cotidiano marcado por relações entre seus próprios habitantes, sem grandes interferências do mundo externo. Segundo Paula (1994), o caráter do privado nas relações era muito significativo, espaços de convivência foram construídos por sua população, porém as relações nesses locais tinham um caráter esporádico. Por mais que os habitantes desse arraial pudessem apreciar os programas de lazer em lugares públicos, as essências dessas relações estavam confinadas à esfera do privado. Ainda segundo Paula:

¹⁹ Há grande controvérsia sobre a expressão “Abóboras” na denominação do antigo arraial. Campos e Anastasia (1991) procuraram esclarecer essa questão e afirmam: “Face à multiplicidade de povoações denominadas de **São Gonçalo**, aquela situada às margens do Rio Abóboras, era referida como ‘Sam Gonçallo dos Abóboras’. Como nas imediações havia um registro fiscal, falava-se também ‘Sam Gonçalo da Contage’. E para não ser confundido com os outros registros ou contages da Capitania, denominava-se a ‘Contage dos Abóboras’. E assim, o arraial era “**Sam Gonçallo**”, por devoção ao santo português, da ‘**Contage**’ porque ficava próximo ao registro e, finalmente, “**das Abóboras**”, em razão do ribeirão local. Portanto, temos “**Sam Gonçallo da Contage dos Abóboras**”, um nome essencialmente religioso, onde o aspecto político/econômico é uma mera decorrência para esclarecer com maior precisão o lugar exato” (CAMPOS; ANASTASIA p. 09, grifo do autor).

É provável que os moradores de Contagem estivessem convencidos das vantagens que tal isolamento pudesse lhes proporcionar. Talvez acreditassem ser possível, viver em uma cidade capaz de conservar a si mesma, uma cidade que, preservada no tempo, garantisse a seus moradores a ilusão de permanecerem sempre os mesmos. Uma cidade assim, poderia oferecer vantagens inegáveis a quem nela habitasse: um ritmo temporal mais lento, um cotidiano que corre devagar, como a assegurar, a cada um, uma vida mais segura e sólida, mais duradoura e confortável. A idéia de que Contagem era desta maneira, reforçava, em seus moradores, a ilusão de viverem em uma cidade fechada em torno de sua própria herança, que vinha dos tempos coloniais e se prolongava nos costumes e nas gentes, habituadas a reconhecerem na cidade apenas os traços familiares de seu mundo privado (PAULA, 1994, p. 41).

A instrumentalização do espaço de Contagem constituiu-se como um meio de promoção da modernização e de construção e consolidação do capitalismo urbano-industrial em Minas Gerais. Naquele momento, nos finais da década de 1930, havia a convicção, por parte da emergente elite tecnocrática mineira²⁰, de que a industrialização seria a condição necessária para superação do atraso econômico, sendo o Estado, por meio de uma atuação coordenada, o promotor dessas condições (DINIZ, 1981). A realização desse projeto representava, também, a possibilidade de consolidação desta emergente elite tecnocrática, como um grupo capaz de coordenar o processo de modernização mineira²¹. Segundo Diniz, esta elite intelectual, derivada dos engenheiros formados pela Escola de Minas de Ouro Preto e pela recém criada Escola de Engenharia da UFMG, levou para o aparelho de Estado “uma ideologia desenvolvimentista e moderna para os padrões da época, advogando a industrialização como saída para o atraso econômico mineiro, antecipando-se mesmo ao próprio setor empresarial”. (DINIZ, 1981, p. 41).

A industrialização no estado de Minas Gerais era incipiente e acumulava insucessos nas tentativas de promoção dessa forma de produção econômica. A perda do projeto siderúrgico para o Rio de Janeiro e a derrocada do projeto de fabricação de aviões em Lagoa Santa foram dois casos emblemáticos dos fracassos dos projetos de industrialização do estado. Segundo Diniz (1981, p. 51), a industrialização mineira observava apenas a expansão dos projetos siderúrgicos graças ao investimento realizado pelo capital estrangeiro²². O atraso da

²⁰ Os embriões da emergência de uma “elite tecnocrática” em Minas Gerais são descritos por Diniz (1981, p. 39): “Foi na década de 1930 que se criaram no Brasil, e especialmente em Minas Gerais, as condições para o início da formação de uma tecnocracia. A mudança do padrão de acumulação de agrário exportador para urbano-industrial começa a impor a necessidade de novas orientações para a ação do Estado. Sob um sistema autoritário, resultante da Revolução de 1930 e especialmente após o Estado Novo implantado em 1937, a ‘classe política’ tradicional, denominada pelos ‘coronéis’ e pelos bacharéis, começa a ser deslocada por uma elite governamental representada pelos indivíduos de formação ‘técnica’, em aliança com os militares”.

²¹ Paula (1994), em diversas partes de seu estudo, denomina as emergentes elites tecnocráticas mineiras como “os construtores da modernização de minas”.

²² Segundo Diniz (1981, p. 51), “A expansão da siderurgia nos anos anteriores havia se efetivado graças à participação do capital estrangeiro, pelo menos nos dois empreendimentos mais importantes: a Cia. Siderúrgica Belgo Mineira, com capitais luxemburgueses, e a Cia. Ferro Brasileiro, com capitais franceses. A situação

economia mineira, principalmente com relação a São Paulo e Rio de Janeiro, e os insucessos das tentativas de promoção da industrialização no estado, fizeram com que o poder público elaborasse um projeto de vanguarda, a concepção de um parque industrial no entorno de Belo Horizonte.

A perda do projeto siderúrgico e a dificuldade de promover a expansão industrial de Belo Horizonte, especialmente pela insuficiência e deficiência da oferta energética, cuja distribuição de energia no município era de concessão da Bond and Share, levaram o Governo, inspirado pela tecnocracia emergente, a busca de uma estratégia para a saída do impasse. Em início de 1940, era lançado o plano da cidade industrial de Contagem e o respectivo sistema energético, através da Usina de Gafanhoto (DINIZ, 1981, p. 52).

(...) os esforços das elites mineiras no sentido de industrializar Minas Gerais, tomam vulto e assumem a forma de um projeto político com a criação do distrito industrial no município de Contagem, conforme o decreto lei nº 778 de 20 de março de 1941. A proximidade com os locais produtores de matéria prima e consumidores de produtos industrializados, a facilidade no escoamento da produção e obtenção de mão-de-obra, “a preservação da paisagem urbana e residencial de Belo Horizonte”, dentre outras, foram as razões que motivaram a Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio a escolher o município de Contagem para assumir a vanguarda do processo de modernização da economia (CAMPOS; ANASTASIA, 1991, p. 125-126).

A implantação da Cidade Industrial de Contagem, considerada a primeira ação planejada de construção de uma cidade industrial no Brasil, fez parte de um amplo processo de reestruturação econômica e social que incluiu outras significativas intervenções urbanas em Belo Horizonte e em seu entorno. Segundo Guimarães (1957), a industrialização de Minas Gerais que, até aquele momento, era baseada no funcionamento da indústria extrativa mineral e das indústrias siderúrgicas, representava apenas uma pequena parcela da receita fiscal estadual. A realização da implantação de um distrito industrial representaria, dessa forma, uma possibilidade de que as matérias primas extraídas pudessem ser transformadas em Minas Gerais, elevando-se a produção industrial e, conseqüentemente, a arrecadação tributária por parte do Estado, atendendo também aos anseios da elite mineira de modernização da economia.

Desse modo, o Parque Industrial Coronel Juventino Dias, implantado em Contagem na década de 1940, foi criado graças a essa convergência de interesses entre o Estado e as novas elites mineiras (DINIZ, 1981). A intervenção do Estado, responsável pela criação do núcleo industrial de Contagem, representava uma nova forma de instrumentalização do espaço que favoreceu a modernização econômica e social no entorno de Belo Horizonte e do estado de

industrial do Estado era realmente modesta, conforme comprova o Atlas Econômico mandado elaborar pelo governo em 1938.”

Minas Gerais. O provimento das novas condições gerais de produção passou, assim, pela própria criação do espaço da produção. O núcleo industrial representou a possibilidade de Minas Gerais transformar os processos produtivos que ainda estavam baseados na economia colonial e em um incipiente processo de industrialização.

O Estado e a tecnocracia em Minas Gerais incorporaram os ideais de planejamento e industrialização, como forma de prover o aumento das forças produtivas, sendo que na interseção entre esses meios de atuação está a promoção da reestruturação espacial como forma de assentar os novos processos produtivos.

Apesar do seu atraso relativo, Minas antecipara-se não só no lançamento de indústrias, mas também na ação do Estado e na presença de investimentos estrangeiros, que remontam à década de 1920. Especificamente após 1930, houve uma política econômica conscientemente orientada no sentido de promover a industrialização. Minas lançou um sistema energético público, construiu cidade industrial e se iniciou no planejamento antes de qualquer outro estado brasileiro. (DINIZ, 1981, p. 112)

O Estado assumiu, pioneiramente, o papel de promotor e regulador da modernização econômica. Para isso, reestruturou o espaço no entorno da capital, promovendo a criação do espaço da produção e, por consequência, fornecendo parte das condições gerais de produção necessárias para o funcionamento das atividades industriais²³. O projeto que promoveu mudanças definitivas para Contagem e sua população fazia parte de um plano que visava criar um local no qual haveria a “confluência de matérias primas e de distribuição de artigos industrializados mantendo, ao mesmo tempo, o que julgava ser as características da capital do Estado (...)” (PAULA, 1994, p. 45). Sendo assim, a criação do espaço industrial foi uma ação que transformou as características de Contagem, mas que foi concebida a favor da reestruturação econômica, social e política da capital do estado.

Entretanto, o projeto de modernização da economia mineira, capitaneado pela criação da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, levaria alguns anos para entrar em pleno funcionamento. Criado em 1940, o parque industrial viria a ser inaugurado somente seis anos depois, no ano de 1946. Cercado por descrença por parte dos empresários mineiros, o projeto que assumiria a vanguarda da modernização econômica do estado ganhou amplitude apenas na década de 1960. Segundo Paula (1994), em sua primeira década de existência, o parque

²³ O plano de implantação da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias previa “a construção de uma avenida pavimentada, com 35 metros de largura, ligando a cidade industrial a Belo Horizonte (av. Amazonas); urbanização de 4 milhões de metros quadrados, com preparação do terreno, água, esgotos e, montagem de uma usina hidrelétrica para o fornecimento de energia às indústrias que aí viessem a se instalar.” (Revista Mineira de Engenharia *apud* DINIZ, 1981, p. 53). Ressalta-se que apesar da implementação de toda infraestrutura descrita, os primeiros anos de funcionamento do parque industrial, colocaram em evidência a precariedade da base material necessária para o amplo funcionamento industrial e dos meios de consumo coletivo. A esse respeito ver dentre outros, Fonseca (1978), Diniz (1981) e Paula (1994).

industrial foi marcado por problemas no provimento das infraestruturas básicas para o seu funcionamento. A década de 1950 destacou-se pela permanência dos problemas da década anterior, mas, também, por um crescimento reivindicativo do setor empresarial, que pleiteava junto ao governo estadual a eliminação dos problemas que impediam o pleno funcionamento do parque industrial. A consolidação da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias ocorreria na década de 1960, sendo que, em 1966, sua área original seria completamente ocupada pelo setor industrial (Figura 01).



FIGURA 01 - Cidade Industrial Coronel Juventino Dias /
Década de 1970.
Fonte: CONTAGEM, 2009a.

A modernização do estado de Minas Gerais, em certa medida, foi construída por meio da manutenção da unidade planejada para Belo Horizonte, ao mesmo tempo em que se promoveu sua fragmentação socioespacial.

Muito cedo, Minas se deu conta de que a modernidade que perseguia escapava do traço rígido com que Aarão Reis desenhara Belo Horizonte. A nova capital podia ser uma bela cidade, podia retratar, através de suas formas, a elegância moderna das capitais européias, mas isto não era suficiente. Faltava-lhes a modernidade tal como os mineiros a entendiam: faltavam indústrias e um lugar que as abrigasse; faltavam operários e máquina em condições suficientes para produzirem aos moradores destas terras a condição para, enfim, reconhecerem-se modernos (PAULA, 1994, p. 34).

Por conta disso, talvez Contagem seja – ao menos à primeira vista – apenas uma não-cidade, a tentativa de preencher o que faltava no cenário da modernização de Minas. Talvez não seja mais do que isto, o que está expresso em seu planejamento: a

construção de um parque industrial e, a meio caminho dele, a construção de uma vila operária (PAULA, 1999, p. 34).

A concretização definitiva do espaço da produção industrial, finalmente, alcançaria o seu objetivo primevo de promover a modernização econômica em Belo Horizonte e sua consequente inserção na economia nacional, contribuindo para a consolidação das novas elites emergentes como um grupo social capaz de estar tanto na condução de importantes órgãos do aparelho de Estado,²⁴ como a frente das atividades industriais e comerciais.

2.3 As intervenções do Estado e a transformação do espaço-tempo-ser

A reestruturação econômica e social da capital mineira implicou na mudança das práticas cotidianas dos moradores de Contagem, promovendo uma nova forma desses se relacionarem com seu espaço-tempo. A criação da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias produziu para Minas Gerais o sentido de sua modernização (PAULA, 1994), impulsionando a reestruturação das relações entre o ser, o espaço e o tempo, mudança que implicou em transformações nas três dimensões mais básicas e formadoras da existência humana²⁵. Erigida no pensamento dos homens do Estado e das elites mineiras, o espaço da produção industrial foi concebido negando a própria sociedade que existia em suas imediações, expandindo-se por meio de um processo de modernização homogeneizador.

A instrumentalização do espaço de Contagem e a consolidação do parque industrial favoreceram a extensão das relações capitalistas no entorno da capital mineira. Por conseguinte, houve a expansão do espaço abstrato absorvendo a colonial Sam Gonçallo da Contagem dos Abóboras e determinando aos seus moradores novas condições para a realização de sua vida cotidiana. A expansão desse espaço instrumentalizado promoveu a mudança da face urbana de Contagem, o ideal modernizante segundo Paula (1994), citando Benjamim (1989), trouxe consigo o rastro da barbárie que está contido no progresso.

As construções antigas já não eram mais compatíveis com as novas necessidades econômicas e sociais. Inúmeros prédios foram demolidos, dando lugar às novas construções. O espaço abstrato assim foi concebido pelo Estado, funcionando instrumentalmente,

²⁴ Ressalta-se que o embrião da tecnocracia mineira formou-se na Secretaria da Agricultura, responsável pela implantação do parque industrial, após a consolidação deste projeto houve uma expansão desse grupo, sendo que, na década de 1970, este se consolidaria e se generalizaria por toda a administração pública estadual (DINIZ, 1981).

²⁵ Para uma melhor compreensão das relações entre o ser, o espaço e o tempo ver, dentre outros, Soja (1993).

interrompendo a sequencialidade do espaço histórico, que ainda persistiu como suporte. Assim, era construída, com diferentes materiais, a nova face da Contagem industrial.

Face à modernidade do parque industrial a casa de taipa dos antepassados torna-se obsoleta. Apresenta uma manutenção onerosa, implicando em permanentes reparos e caiação, não é dotada de garagem e, por fim, os lotes extensos suscitam as pressões das imobiliárias e construtoras, interessadas em muitos andares. E assim, a Contagem – Sede foi se modificando, com o emprego do bloco de concreto e do tijolo furado, da esquadria de metal, do vidro, materiais esses produzidos em série e, portanto, de gasto mais reduzido na confecção (CAMPOS; ANASTASIA, 1991, p. 128).

As antigas fazendas foram desapropriadas e cederam o espaço necessário para o funcionamento das primeiras fábricas que viriam se instalar no novo parque industrial. O velho calçamento deu lugar ao asfalto, dando novo contorno às ruas que, inclusive, tiveram seus nomes modificados “guardando consigo apenas aqueles que lhes foram trazidos no sonho da modernização de Minas” (SOARES *apud* PAULA, 1991, p. 56). O movimento triádico de preservação/degradação/transformação²⁶ (CARLOS, 2007), que ocorre pela extensão das relações capitalistas sobre/e através da produção do espaço, no caso de Contagem, foi muito concentrado na degradação e na transformação de sua constituição socioespacial, sendo poucas as permanências do período colonial²⁷.

A absorção dos espaços de caráter agropastoril pela expansão do espaço abstrato foi determinante para a reestruturação da vida cotidiana dos moradores de Contagem. A lógica de reprodução do capitalismo urbano-industrial alterou as dimensões do espaço-tempo, determinando outras condições ligadas ao ideal modernizante do Estado e da tecnocracia. “E assim, aquele modo de vida marcado pela monotonia, pela presença de pomares lotados de bananeiras e jumentos pastando em pracinhas ingressou na modernidade” (CAMPOS; ANASTASIA, 1991, p. 128).

Segundo Ferreira (2002), no ano de 1952, a atividade industrial já havia se tornado a principal atividade econômica do município, superando as atividades agropastoris que foram durante séculos a base da economia de Contagem. As transformações econômicas e espaciais promoveram, conseqüentemente, reestruturações nas formas de trabalho exercidas pelos moradores de Contagem. Segundo Campos e Anastasia (1991, p. 132), até 1950 ainda

²⁶ A reflexão de Carlos (2007) sobre o movimento triádico de preservação/degradação/transformação é inspirado na teoria lefebvriana de produção do espaço. Segundo a autora, esse movimento é impulsionado pela extensão virtual do urbano, por meio de uma tendência de generalização da urbanização a uma ampla escala da sociedade. Este movimento, segundo a autora, seria capaz de caracterizar o processo de reprodução da cidade contemporaneamente.

²⁷ Segundo Campos e Anastasia (1991), a consolidação das atividades industriais da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias provocaram, não só em Contagem Sede, mas, também em outros municípios vizinhos uma destruição violenta do patrimônio cultural.

predominavam os empregos no setor primário, sendo que em primeiro lugar tinha-se a agricultura, pecuária e a silvicultura com 832 empregos e, em seguida, a indústria de transformação que gerava 787 empregos. Já em 1955, a situação se alterou substancialmente, a industrialização do município já mostrava indícios de sua consolidação, sendo que 272 empregados estavam lotados na produção agrícola, 4.062 na indústria manufatureira fabril e 52 na indústria extrativa mineral.

A consolidação da industrialização induziu novos padrões de urbanização, promoveu transformações na distribuição espacial da população e alterações na dinâmica demográfica do município. Nas décadas de 1950 e 1960, a expansão da malha urbana na RMBH se deu no entorno da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, criando um núcleo na região sudeste do município de Contagem de grande concentração populacional. A atividade industrial atraiu um grande contingente de trabalhadores para a região. Além disso, pela dificuldade de locomoção e acesso para o parque industrial, houve uma grande ocupação nas proximidades da área industrial por parte dos empregados e da reserva de mão-de-obra.

A construção de vilas e favelas no interior do núcleo industrial, marcadas pela precariedade, foi a alternativa encontrada por boa parcela dos trabalhadores que não tinham condições de acesso a moradia em áreas dotadas de melhor infraestrutura. Os trabalhadores com maior estabilidade e melhores condições salariais ocupavam vilas operárias criadas pelas próprias empresas ou outros locais com melhores condições infraestruturais afastados do núcleo industrial. Apenas uma pequena parcela dos trabalhadores que possuíam melhores salários e condições empregatícias pôde adquirir suas habitações nas áreas próximas à Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, ainda assim por meio de financiamentos habitacionais de longo prazo. Na década de 1960, a região sudeste de Contagem estava em grande parte parcelada e o processo de conurbação com a capital mineira consolidado²⁸ (FERREIRA, 2002). Contagem torna-se, ainda, uma área propícia para a expansão periférica de Belo Horizonte sobre seu espaço.

Contagem, no contexto metropolitano, tornou-se uma das áreas mais acessíveis para a população de baixa renda. Poucas e selecionadas áreas, situadas próximas à Cidade Industrial Coronel Juventino Dias e à Sede do município, foram ocupadas pela parcela da população de maior poder aquisitivo. Eram áreas destinadas a setores da classe média local, integrada por aqueles que trabalhavam no governo municipal, os profissionais liberais, comerciantes, dentre outros. A ausência de áreas residenciais destinadas às camadas de maior renda tornou-se evidente no Município. Em linhas gerais, a qualidade dos espaços residenciais, surgidos em função do processo de industrialização, era preponderantemente de extrema precariedade (FERREIRA, 2002, p. 47).

²⁸ Para uma melhor compreensão da expansão da malha urbana no município de Contagem, ver os mapas extraídos de Monte-Mór (2005b) contidos no anexo VII desta dissertação.

A aglomeração urbano-industrial que surgiu com a consolidação do núcleo industrial, além de romper com diversas relações entre os habitantes de Contagem e seu espaço, impulsionou novas relações sociais que foram pautadas pela nova constituição do espaço urbano. A relação dialética existente entre o espaço, o tempo e o ser assume novos contornos. Dessa forma, a existência dos habitantes de Contagem foi engendrada pela produção do espaço abstrato e pelo tempo das novas formas de produção.

Contagem se tornou um espaço racional que como uma máquina simula a vida e o pensamento²⁹. A aglomeração urbano-industrial simulou a possibilidade de uma vida melhor para sua população e para um grande contingente de migrantes, possibilidades que se traduziram em impossibilidades mediante a redução do ser ao mundo e ao tempo do trabalho industrial. A existência humana dos trabalhadores do parque industrial foi imersa em uma realidade mimética, reproduzindo, assim, toda uma simulação na qual seria o arcabouço do vir-a-ser.

O habitar em Contagem modificou-se profundamente, as relações entre os homens e seu espaço promoveram novos significados para a existência humana. Conforme nos legou Heidegger (2002), o ser possui uma relação inerente com o ato de habitar, sendo que as formas como os homens habitam fundamentam a própria existência da humanidade. Nesse sentido, Heidegger (2002, p. 127) afirma que: “A maneira como tu és e eu sou, o modo segundo o qual somos homens sobre essa terra é o *buan*, o habitar. Ser homem diz: ser como um mortal sobre essa terra. Diz: habitar. A antiga palavra *bauen* (construir) diz que o homem é à medida que habita.” Em Contagem, a possibilidade de habitar enquanto um momento construtivo é bastante reduzida e passa a ser uma prática restringida à ilusão de viver uma vida moderna sob os auspícios do núcleo industrial.

A espoliação foi uma das marcas desse processo. Em um ambiente marcado pela transitoriedade das relações, a casa representava a solidez, a garantia de estabelecimento de uma relação de pertencimento com aquele espaço. Os trabalhadores tinham a casa como seu principal bem; um produto, ou melhor, um prêmio para aqueles que mediante uma grande privação de necessidades básicas conseguiam alcançar sua moradia. A busca pela conquista da casa própria ditava, em alguns casos, o ritmo da própria existência, um processo que

²⁹ Segundo Santos (2006, p. 303), o espaço racional torna-se uma máquina. Para Lefebvre (1967), as máquinas da sociedade industrial simulariam a própria natureza, impulsionando novas formas simuladas de relações sociais. A máquina, autômato técnico, simularia a própria vida e o pensamento. Dessa forma, o espaço instrumentalizado, transfigurado em uma máquina, transformaria a relação do homem com sua obra. “O homem não se perderia mais em sua obra, mas nelas se encontraria; iria da máquina ao encontro de si mesmo. Não haveria mais alienação na obra e no ser - outro. Muito ao contrário: o conhecimento e o domínio se realizam ao mesmo tempo, através da *mimêsis*” (LEFEBVRE, 1967, p. 246).

implicava a abdicação das necessidades básicas e da possibilidade de vivenciar outras dimensões da vida na cidade. Os moradores de Contagem não imaginavam que essa luta para aquisição e/ou construção de suas casas “os privaria de quase tudo e transformaria o trabalho no peso de uma vida onde não cabiam mais lazer, descanso, alegria duradoura ou esperança de felicidade” (PAULA, 1994, p. 64-65). A constituição do ser foi envolta em um processo de penúria cotidiana e o habitar, enquanto momento construtivo da existência humana, se vê elidido na medida em que a busca de sua conquista encerra o vivido no trabalho exaustivo e degradador.

Contagem, ou pelo menos a aglomeração que surgiu do parque industrial, aproxima-se do que Lefebvre (1967) considerou como sendo um simulacro de cidade, na qual o habitar transforma-se em habitat e a cotidianidade se revelaria em sua forma pura, sendo as práticas dos seus habitantes pautadas pela *mimêsis* imposta pela sociedade industrial. No entanto, apesar do cotidiano se revelar em seu estado puro, os sentidos dessa relação estavam obscurecidos e simulados, assim como a própria vida dos seus habitantes e de suas casas.

Enganavam na vida como enganavam nas casas, reproduzindo nelas o contraste que marcava a profunda diferença existente entre fachada e o interior. Quem estava do lado de fora, andando pelo bairro e olhando da rua enxergava paredes, portas e janelas de qualidade, sem perceber, entretanto, o que existia no interior, nos móveis, utensílios e na realidade cotidiana de seus habitantes. Da rua, pondera um deles, não se alcança “o fundo de nós”, não se sabe o que cada morador está comendo, “o que a mulher dele está dando pro filho dele”. Quem está de fora, completa, não vê a parte de dentro, não alcança o interior (PAULA, 1994, p. 68).

O trabalho nas indústrias de Contagem se tornou, para seus habitantes e migrantes que chegavam à procura de uma vida melhor, a dimensão mais importante da vida. A existência humana foi reduzida ao mundo do trabalho nas fábricas, nas ações repetitivas das práticas na produção das indústrias e na crença de que as atividades exercidas nestas empresas poderiam ser o caminho para uma vida mais digna.

Esta vida começa a perder a cor, no momento em que se vê reduzida ao trabalho. Não foram poucos os que se dirigiram ao Parque “sonhando trabalhar em fábrica” e, consumiram sua existência no ritmo orquestrado por ele, um ritmo que não era determinado apenas pela quantidade de horas dedicadas à sua realização mas, principalmente, por transformá-lo na dimensão mais importante da vida de cada um. A rigor, isto significava ver no trabalho, o meio mais eficiente – e talvez o único que conheciam – para realização dos sonhos com que povoaram os caminhos que conduziam ao Parque (PAULA, 1994, p. 65).

Concebido sob a ordenação do mimetismo da produção industrial, o trabalho humano realizava-se reproduzindo uma realidade mecânica. Contudo, a repetição não estava somente presente no trabalho nas fábricas. Ela constituía parte integrante da vida cotidiana da população que habitava o município. A precariedade dos meios de transporte que levavam os

trabalhadores aos seus locais de trabalho e o fato de que muitos deles moravam em locais distantes do núcleo industrial gerava a sensação de que “a vida era apenas a repetição cotidiana do movimento de ir e vir do trabalho, nas condições que lhes eram oferecidas” (PAULA, 1994, p. 59). Segundo alguns relatos descritos por Paula, fora e dentro das indústrias, a sensação de repetição das práticas cotidianas foi recorrente na construção da existência de alguns dos trabalhadores do núcleo industrial, ainda segundo a autora:

Alguns operários, percebiam-se incapazes de periodizar este tempo que corria imutável. Como Alice, por exemplo, uma metalúrgica do Parque que sentia seus 30 anos vividos no interior da fábrica, como sendo um só, e tudo o mais acontecendo “da mesma forma, sempre igual, dia após dia”. Uma cadência de trabalho interminável, que deixa suas marcas no corpo e na alma de quem se envolve com ela. No corpo, cedo apareciam os sinais ligados às doenças e aos acidentes de trabalho, o esgotamento físico, cansaço constante provocados por jornadas de 10 a 11 horas diárias – sensações dolorosas que faziam do cotidiano uma sucessão de dias estigmatizados pela presença da monotonia, da repetição e da estafa (PAULA, 1994, p. 64).

No entanto, Contagem foi capaz de reunir embriões da vida política³⁰, contribuindo para o surgimento de vigorosas lutas urbanas³¹. A aglomeração urbano-industrial reuniu, em um mesmo espaço, a realidade mimética da sociedade industrial, a busca pela recomposição dos sujeitos políticos e a tentativa de reconstituição do ser (e dos sujeitos coletivos) mediante um ambiente de profunda fragmentação da vida. A interseção de diferentes sensibilidades motivou tanto a emergência de diversos movimentos políticos quanto de distintas interpretações acerca destes eventos.

A greve de 1968, ocorrida em Contagem, um dos marcos do movimento operário brasileiro e dos movimentos populares no município, por exemplo, foi descrita de diferentes formas e sentidos. Weffort (1972, p. 21) apresenta esse movimento como “um caso típico de irrupção das massas operárias”, fruto da conjugação de atos espontâneos dos trabalhadores em um ambiente de formação social recente. Por outro lado, Neves (1990) entende que esse movimento representou a possibilidade de organização e autonomia dos sujeitos políticos, uma conjugação que propiciou a construção de novos espaços para o exercício da política. De um ponto de vista análogo e complementar ao de Neves, Paula (1994) salienta que a desobediência política perante os ditames do Estado autoritário possibilitou aos trabalhadores

³⁰ A ideia de que Contagem, em determinados momentos, reuniu embriões da vida política é derivada do entendimento que Arendt (2008) tem sobre as suas possibilidades e importância. A referida autora entende que a política não é parte constitutiva do homem, mas ela surge entre as relações dos homens na medida em que estes assumem suas diferenças. Para ela, a política é uma possibilidade de organizar “os absolutamente diferentes, tendo em vista a sua relação de igualdade e em contraposição a suas relativas diferenças” (ARENDT, 2008, p.147).

³¹ A expressão lutas urbanas foi empregada por Somarriba, Valadares e Afonso (1984) para designar o conjunto de movimento sociais emergentes na RMBH entre as décadas de 1960 e 1980.

de Contagem construir um caminho político viável, sendo visitados por uma visão de liberdade ao sair do estático e criarem um espaço de aparência para ser desfrutado por eles.

A eclosão da greve surge mediante um movimento complexo que vai da vida cotidiana ao chão de fábrica e da fábrica à vida cotidiana. Fora dos marcos do sindicato, a greve surge no setor de trefilaria da Companhia Siderúrgica Belgo Mineira (Figura 02), ganhando força paulatinamente e recebendo a adesão de outros empregados de diferentes indústrias da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias (WEFFORT, 1972). Entretanto, os impulsos para tal movimento não estavam contidos apenas nas fábricas do parque industrial, a organização (e acrescenta-se aqui a própria produção) do espaço urbano, também foi determinante para a construção de uma identidade coletiva que ultrapassou os limites das indústrias (NEVES, 1990).

Esta forma de organização do espaço urbano permite a constituição de uma identidade que extravasa os muros da fábrica. Muitos desses trabalhadores instalaram-se nessa área durante a implantação da Cidade Industrial. Eles vieram com suas famílias, ergueram suas casas, com a ajuda de parentes e vizinhos, foram criando, através de suas experiências comuns, laços de solidariedade, de reconhecimento (NEVES, 1990, p. 184).

A construção dessa identidade coletiva foi sendo constituída ao longo de todos esses anos, através da vida cotidiana, do trabalho e também dos mutirões, das festas nos bairros e nas reuniões onde buscavam resolver seus problemas comuns (NEVES, 1990, p. 185).

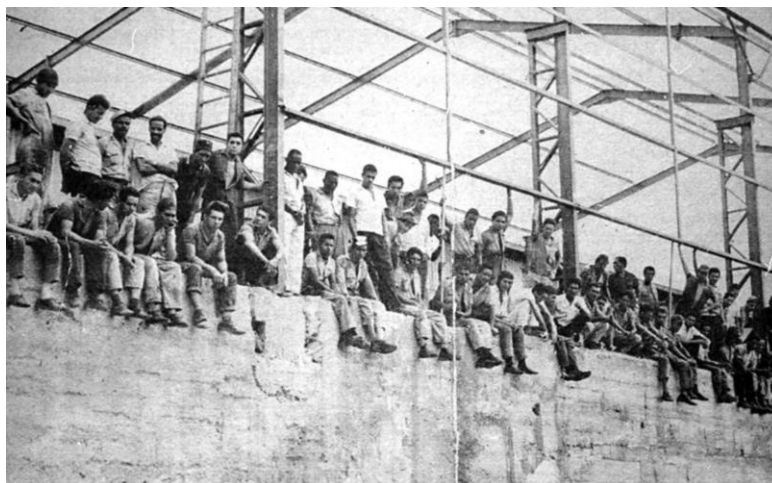


FIGURA 02 - Ocupação da Companhia Belgo Mineira / Greve de 1968.
Fonte: PINHEIRO *apud* CONTAGEM, 2009e.

A greve operária que insurge abruptamente em abril de 1968 é muito representativa, pois coloca em evidência um movimento que surge e se solidifica, simultaneamente, por meio da resistência nas fábricas e do encontro propiciado pelo espaço urbano. A ação dos operários, neste sentido, contribuiu para a politização de diferentes espaços da prática cotidiana,

recriando os espaços da política, assim como estes foram determinantes para a politização da classe operária.

Cotidiano constituído pelo espaço da casa e também do bairro, da fábrica e do sindicato. E é na diversidade desse cotidiano que se instituem práticas políticas, estas que, em abril de 1968, surgem com mais força, questionando a lógica de um progresso irreversível, a lógica da organização racional do trabalho, a lógica da sociedade moderna produtivista e burocratizada que ameaça a identidade do sujeito, procurando tudo uniformizar. Por sua escolha e ação, os trabalhadores, mostram que são sujeitos com vontade, com autonomia do falar, do pensar e do agir. Como apontou Weffort, é nesse movimento, nessa dinâmica, em seu fazer, que os trabalhadores se afirmam. E nesse movimento, mulheres e homens operários estabelecem uma ruptura com a lógica de uma história contínua e com a concepção de um tempo homogêneo e vazio, sem passado e sem recordação (NEVES, p. 1990, p. 225).

A vida cotidiana era o lugar da alienação, mas, também, o local da solidariedade, da resistência, do encontro e das possibilidades de transformação. Neste ambiente, as possibilidades e impossibilidades do urbano manifestaram-se como expressão de profundas contradições³². Em um espaço marcado pela fragmentação socioespacial e pela espoliação urbana³³ residem feixes de possibilidade da ação política e de reconstituição dos indivíduos mediante um ambiente de decomposição e desintegração (PAULA, 1994).

O significado desse momento representa o resgate do desejo dos migrantes que chegaram ali em Contagem, o desejo de progresso. Progresso que criasse possibilidade de vida e não de morte, de esperança e não de medo, de desejo e não de repressão. Desejo de se tornarem também sujeitos do processo e não meros objetos, simples força de trabalho (NEVES, 1990, p. 225-226).

Em uma conjuntura marcada pelas imposições da ditadura militar que se instalara no Brasil em 1964, e por um espaço urbano no qual residem impossibilidades construtivas do ser, a greve operária – símbolo de um movimento que se constituiu conjuntamente e simultaneamente em diferentes espaços vividos³⁴ – surge como um movimento subversivo que expressa a recusa dos sujeitos políticos aos ditames do capital e do Estado autoritário. As

³² O urbano, em sentido atribuído por Lefebvre (1986), é o lugar do exercício da democracia direta, sendo a possibilidade do cidadão participar de maneira mais próxima dos momentos de realização de uma vida social diferente, que se aproxime cada vez mais do *espaço-tempo* vivido.

³³ A expressão “espoliação urbana” designa um fenômeno descrito por Kowarick (1979, p. 59), no qual deve ser entendido sob a ótica das lógicas contraditórias dos processos de acumulação de capital. Segundo o autor este processo representa “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que – conjuntamente com o acesso à terra e à habitação – se apresentam como socialmente necessários a subsistência das classes trabalhadoras”.

³⁴ Segundo Lefebvre (*apud* Costa; Costa, 2005, p. 373): “Espaço de representações é o espaço que é diretamente *vivido* através de suas imagens e símbolos associados, sendo, portanto, o espaço dos ‘habitantes’ e ‘usuários’ (...). É um espaço que é passivamente ‘vivenciado’ – espaço que a imaginação procura apropriar”.

ações e as resistências foram capazes de trazer para a realidade a possibilidade de direitos básicos à plena existência humana, como, por exemplo, o direito à ação e ao discurso³⁵.

Segundo Neves (1990), o cotidiano de Contagem, no início dos anos 1970, era marcado pela poluição industrial, pela falta de moradia, pela precariedade dos meios de consumo coletivo como, por exemplo, transportes públicos, inexistência da rede de água e esgoto, e da carência de creches e escolas. Não bastassem essas condições, a década de 1970, fortemente marcada pela repressão política impetrada pelo Estado autoritário, trouxe à tona um cotidiano caracterizado pelo desemprego, pela prisão e, até mesmo, pelo exílio e clandestinidade imposta a muitos trabalhadores que participaram da greve de 1968. “A resistência ao controle, à vigilância, a todos esses mecanismos de repressão é difícil de ser organizada, mas, ao mesmo tempo, ela vai sendo gestada no cotidiano, através de formas fragmentárias e heterogêneas de atuação” (NEVES, 1990, p. 256).

O cotidiano passa a ser o cenário das ações políticas do sujeito coletivo, em que afirma sua autonomia frente ao Estado, este tentando silenciar a prática e a voz daquele. A ação política ultrapassa o lugar institucional dos partidos e sindicatos, surgem em múltiplas dimensões, transformando o social no espaço da política (NEVES, 1990, p. 308).

Mesmo silenciados pelo poder do Estado militar, os habitantes de Contagem, agora não só mais operários, mas homens, mulheres, enfim, moradores da cidade, iriam instituir novos espaços da busca pela autonomia política (NEVES, 1990). Nas trajetórias que a cidade proporciona e rompendo com estas, os moradores de Contagem construíram novos espaços da luta política, criando diferentes canais de luta e reivindicação.

Nesse sentido, segundo Ferreira (2002), os movimentos populares em Contagem, a partir de 1970, teriam ampliado o escopo de suas lutas e reivindicações, assumindo diferentes papéis. Houve a incorporação da luta pela melhoria da qualidade ambiental, ao acesso a equipamentos coletivos de educação, lazer, dentre outros. Mesmo sendo espaços construídos em busca da autonomia política, as ações dos movimentos sociais eram promovidas em sinergia com outros tipos de organização como as entidades religiosas e estudantis, sindicatos, partidos políticos e organizações de profissionais liberais³⁶.

³⁵ Para Arendt (2000), a ação e o discurso são os meios que possibilitam os sujeitos demarcarem sua existência. É com base neste entendimento que Paula (1994) afirma que as resistências dos trabalhadores foram capazes de trazer à tona direitos básicos da existência humana.

³⁶ Em um “balanço crítico dos movimentos sociais urbanos” no Brasil, Cardoso (1983) identifica que os anos da década de 1970 trouxeram à cena uma camada popular mais participante. Em sua acepção, duas grandes causas motivaram o surgimento de tais manifestações: a primeira, a transformação do papel econômico do Estado e a centralização das decisões; e a segunda, a existência de um governo autoritário que não se furtou da utilização da repressão as formas tradicionais de expressão e reivindicação populares.

Segundo Neves (1990), por meio de encontros promovidos pela Igreja Católica, por exemplo, os moradores foram estimulados a criar associações de bairro que surgiram em várias regiões do município, como se pode observar no trecho destacado abaixo:

Com muita disposição alguns moradores do Bairro Eldorado resolveram se unir para discutir os problemas do bairro. Em um domingo chuvoso 32 pessoas encontraram-se na Igreja N. Sra. da Glória com a finalidade de formar uma associação de bairro, para defender os interesses da comunidade junto as autoridades. (JORNAL DOS BAIRROS *apud* NEVES, 1990, p. 274).

Em Contagem, no período de 1974 e 1980, atuavam 22 associações comunitárias que possuíam objetivos bem diversificados como reivindicação de infraestrutura básica, lazer e recreação, entidades ligadas à assistência social, defesa da moradia, profissionalização e promoção do associativismo. Ressalta-se que, nesse mesmo período, havia 262 entidades atuando nos municípios da RMBH pesquisados³⁷, sendo 202 somente na capital (SOMARIBA; VALADARES; AFONSO *apud* FERREIRA, 2002, p. 87).

Desde a greve operária de 1968, à diversificação e ampliação dos movimentos sociais em Contagem, as práticas políticas e lutas urbanas foram em grande parte restritas às necessidades imediatas que as carências urbanas do município impunham. Entretanto, as lutas travadas pelos movimentos sociais remetem a um importante sentido simbólico no qual o espaço vivido, mesmo solapado por uma realidade mimética, transforma-se em locus do devir dos sujeitos políticos. O espaço urbano, assim, propiciou relações cotidianas que possibilitaram a construção de identidades coletivas que contribuíram, em certa medida, para impulsionar transformações na atuação dos diferentes agentes sociais da produção do espaço urbano.

2.4 A aglomeração urbano-industrial e as mudanças das práticas e das políticas do Estado

A realidade urbana em Contagem propiciada pela produção do espaço, capitaneada primeiramente pelo poder público estadual, impulsionou modificações nas formas de intervenções do Estado. A transformação (modernização) dos interesses das elites locais, as possibilidades de aumento da arrecadação tributária por meio de uma nova rodada de

³⁷ Os municípios pesquisados pelos autores são: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

produção do espaço urbano-industrial e as reivindicações dos movimentos populares contribuíram para mudanças nas práticas e intervenções do Estado em seus diferentes níveis.

A criação da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias e suas consequências motivaram uma mudança significativa de atuação econômica das elites municipais. A elite de Contagem era tradicionalmente relacionada às atividades agropastoris, no entanto, com o crescimento do processo migratório para o município, as elites passaram seus interesses para o setor imobiliário, especialmente para a criação de loteamentos.

Dos finais da década de 1940 até o ano de 1963, enquanto a região Sede do município, área que apresentava um significativo processo de estagnação, era contemplada com grande parte dos investimentos públicos, na região da Cidade Industrial observava-se o rápido aumento dos problemas de infraestrutura básica, com poucas intervenções do poder local. Até aquele momento, as administrações municipais deram maior ênfase às políticas que contemplassem as “necessidades” da região Sede, área na qual predominavam as propriedades da elite agropastoril que governavam o município (FERREIRA; CARVALHO, 1995).

No entanto, houve uma significativa mudança na correlação de forças no Estado local. Com a modernização dos interesses econômicos da elite e com prefeitos que passaram a representar os interesses da região industrial, a administração pública municipal, a partir de 1963, passa a direcionar maiores investimentos públicos voltados para esta região. Durante a administração do prefeito Francisco Firmo de Mattos Filho, no ano de 1967, concretiza-se uma aliança de interesses entre os proprietários de terras locais, da qual o prefeito era um dos representantes, e o setor industrial. Nesse período, além de o poder público municipal contar com representantes que tinham interesses nos investimentos na região da Cidade Industrial, a reforma tributária de 1966 teria grande influência para o interesse em prover o fomento e a consolidação do setor industrial no município.

A reforma tributária de 1966, que propiciou aos municípios se beneficiarem do recém criado ICM (Imposto sobre circulação de mercadorias), permitiu uma significativa elevação da arrecadação por parte do poder público municipal. Contagem torna-se, nesse período, o município com a segunda maior arrecadação do estado de Minas Gerais, graças ao seu parque industrial. Além disso, esses recursos foram determinantes para permitir uma série de intervenções promovidas pela prefeitura e para dar maior autonomia de atuação ao poder público municipal.

Em consonância com alguns dos princípios do “planejamento compreensivo” desenvolvido pelo SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo)³⁸, a Prefeitura Municipal de Contagem (PMC) cria, no ano de 1967, o Escritório de Planejamento Urbano de Contagem (EPUC). Segundo Ferreira e Carvalho (1995, p. 30), o objetivo principal dos trabalhos elaborados pelo EPUC foi o de “promover o planejamento integrado municipal que contemplasse o desenvolvimento físico, econômico e social da comunidade, baseado em uma estrutura administrativa e institucional adequada”.

Diferentemente dos planos de desenvolvimento integrado elaborados com base na metodologia do SERFHAU, que eram praticamente natimortos, dado à forte centralização política do governo federal e a pouca capacidade de intervenção dos municípios (MONTE-MÓR, 2008), os estudos e as propostas elaboradas pelo EPUC canalizaram e foram responsáveis por uma série de intervenções no ambiente local. Segundo estudo da PMC (1993, p. 17), o aumento da arrecadação tributária e as propostas de intervenção elaboradas pelo EPUC permitiram a execução de três grandes projetos que modificariam definitivamente a estrutura urbana do município: a captação de água de Vargem das Flores, a criação do Centro Industrial de Contagem (CINCO) e a implantação do projeto Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada (CURA) no Bairro Eldorado.

Em alguns dos trabalhos que abordam as transformações na estruturação urbana de Contagem³⁹, essas intervenções aparecem como possibilitadas pela elevação significativa da arrecadação municipal, conforme mencionado anteriormente. Contudo, é preciso ressaltar outra questão que tem relativa importância para a análise a que este estudo se propõe: o poder público municipal, ao ter a possibilidade de alcançar uma maior arrecadação tributária e construir maior autonomia para realizar suas práticas, lança-se em uma nova rodada de planejamento e intervenções urbanas que buscaram instrumentalizar o espaço de Contagem,

³⁸ No ano de 1966, foram criados o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI) e o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, que seria gerido com recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) o coordenador geral do sistema (MONTE-MÓR, 2008). O SERFHAU concentrou suas ações ao nível local, financiando a elaboração de diversos estudos e Planos de Desenvolvimento Integrado mais, especificamente, para cidades médias e pequenas. Os planos elaborados eram tinham uma visão do município como uma entidade autônoma, capaz de intervir diretamente no curso dos problemas urbanos locais. Os planos integrados abrangiam a visão físico-territorial, social, econômica e administrativa, abrindo, de um lado, uma nova possibilidade a organização do espaço urbano e, por outro, desconhecendo a crescente centralidade política do governo federal. Transpondo o pressuposto positivista disciplinar para a análise urbana, os planos elaborados pelo SERFHAU contribuíram significativamente para o conhecimento dos problemas urbanos e sistematização de dados referentes à organização do espaço. Por outro lado, adotou-se “todo um discurso de planejamento urbano voltado para o fortalecimento da célula mínima autônoma da nação – o município – quando os instrumentos de política eram cada vez mais centralizados e autoritários” (MONTE-MÓR, 2008, p. 53). Para uma melhor compreensão acerca dos trabalhos desenvolvidos e apoiados pelo SERFHAU ver, dentre outros, Monte-Mór (2008) e Bernardes (1986).

³⁹ Contagem (1993) e Ferreira (2002).

integrando a Sede do município ao parque industrial, modernizando determinadas regiões e criando novas centralidades. Ferreira e Carvalho (1995) renunciaram parte da intencionalidade dessa perspectiva, ao afirmar que por detrás dos objetivos da criação do EPUC havia o propósito de:

(...) criar meios de aumentar a arrecadação do município, aproximar o empresariado da instituição municipal, e principalmente preparar o município para a mudança tributária do país, orientando o Prefeito para administrar e empregar bem os recursos municipais (FERREIRA; CARVALHO, 1995, p. 30).

O represamento e a captação de água da Vargem das Flores, realizada conjuntamente com o município de Betim, solucionou o grave problema de abastecimento que atingia o município. Este projeto possibilitou a continuação do processo de industrialização no município, contudo, restringiu o parcelamento e o uso do solo de parte significativa da região noroeste de Contagem, sob o risco de comprometimento do manancial (CONTAGEM, 1993).

O CINCO propicia ao município de Contagem dar novos rumos ao seu processo de industrialização que, até aquele momento, tinha estado sob os auspícios do poder público estadual. Além disso, essa nova área possibilitaria a descentralização das atividades produtivas da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, visando resolver os problemas de saturação deste parque industrial e abrindo espaço para a “nova industrialização mineira”, fruto da tríplice aliança feita entre o Estado, capitais estrangeiros e nacionais⁴⁰ (NEVES, 1990). A implantação do CINCO permitiu, ainda, maior integração do tecido urbano na medida em que este centro industrial foi planejado e implantado em uma área entre a região da Sede e da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias (CONTAGEM, 1993).

O projeto CURA, programa do Banco Nacional da Habitação (BNH), destinado ao financiamento de obras de urbanização e construção de equipamentos urbanos, foi executado no Bairro Eldorado. A realização desse projeto contribuiu para um rápido adensamento do Bairro que, até aquele momento, tinha apenas pequenas áreas ocupadas. Dotado de melhores condições de infraestrutura urbana, o Eldorado torna-se uma nova centralidade que, abrigando

⁴⁰ Segundo Monte-Mór (2005b, p. 05): “A partir do final dos anos 60, quando o Estado promoveu articulações econômicas e institucionais, unindo-se a capitais estrangeiros e nacionais na dita ‘tríplice aliança’, com o objetivo de diversificar e fortalecer a base industrial de Minas Gerais, o impacto do crescimento urbano-industrial sobre Contagem se acentuou. A ‘nova industrialização mineira’ concentrou investimentos nos setores de bens de capital e de consumo durável no entorno de Belo Horizonte, expandindo e criando áreas industriais em Contagem, implantando equipamentos de caráter metropolitano (e supra-metropolitano, como o CEASA), enfim, dando ao município uma dimensão ainda mais expressiva no contexto funcional e econômico da Região Metropolitana de BH”.

uma população de nível de renda superior ao das outras regiões do município, converte-se na principal referência urbana de Contagem (CONTAGEM, 1993)⁴¹.

O conjunto dessas intervenções promovidas pela prefeitura municipal, entre meados da década de 1960 até o final da década de 1970, tinha um caráter modernizante do espaço urbano do município e, ainda, estava alinhado com a perspectiva de atração de novos investimentos oriundos do processo da “nova industrialização mineira”. Em consonância com os interesses das elites locais e do capital industrial, o poder local buscou, primeiramente, viabilizar as condições de um ambiente propício para a instalação de empresas ligadas ao capital estrangeiro (Bens de Capital e Bens Duráveis de Consumo) e um espaço urbano residencial capaz de abrigar setores da classe média empregadas por essas empresas.

As intervenções no espaço urbano de Contagem, por parte da PMC, foram possíveis graças à maior autonomia econômica propiciada pela apropriação de parte do ICM recolhido pelo estado. Essa mesma apropriação de parte do ICM pelo município fez com que o poder local, em articulação com outros níveis do Estado brasileiro, promovesse intervenções urbanas estruturantes visando reproduzir as condições de desenvolvimento da acumulação no ambiente local, aumentando, assim, sua arrecadação tributária, o que, conseqüentemente, lhe possibilitaria a ampliação do seu poder de intervenção e de seu poder político.

A realidade urbana do município de Contagem impulsionaria, ainda, outros processos que exigiriam mudanças nas formas de intervenção do Estado em seus diferentes níveis. Tanto a greve operária de 1968 quanto o aumento e diversificação dos movimentos populares reivindicatórios no município exigiram uma mudança de postura do Estado, obrigando-o a fazer concessões positivas, mesmo que de forma pontual.

A greve dos operários da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias gestada, como mencionado anteriormente, em um movimento que vai da fábrica à vida cotidiana, foi considerada uma afronta ao Estado autoritário regido pelos militares. A irrupção do

⁴¹ A ocupação do Bairro Eldorado foi iniciada no ano de 1956, durante a gestão do prefeito João de Mattos Costa. Com o objetivo de abrigar parte da população que migrava para o município graças ao desenvolvimento das atividades na Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, o presidente Juscelino Kubistchek encomendou a empresa imobiliária COMPAX o projeto de um bairro residencial nas proximidades do parque industrial. De autoria do arquiteto Sérgio Bernardes, o projeto do Bairro “Cidade Jardim Eldorado” era inspirado no conceito das cidades-jardins inglesas e devido aos valores elevados dos lotes e a falta de melhor infraestrutura a ocupação era restrita a pequenas áreas ocupadas pelos operários do parque industrial. Com a realização do projeto CURA, na década de 1970, essa região passou a abrigar uma população de nível de renda superior. No entanto, alguns anos mais tarde, na década de 1980, segundo estudo da PMC (1993), o Eldorado passa a ser um local privilegiado para a construção de prédios multifamiliares, destinados aos extratos da população de baixa renda. Esse processo é consequência da reorientação dos programas habitacionais, que passaram a privilegiar, naquele momento, os projetos de cooperativas habitacionais. Além disso, as restrições impostas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte à periferização da ocupação multifamiliar, também, contribuiu para que a expansão dos programas habitacionais destinados à população de renda relativamente mais baixa fosse realizada no Eldorado e em outros bairros de Contagem (CONTAGEM, 1993).

movimento exigiu pronta-resposta do governo federal, manifestando a insatisfação do governo militar expressada por meio de pronunciamentos feitos pelo Ministro do Trabalho Jarbas Passarinho, que acabou sendo obrigado a comparecer para negociar diretamente com os trabalhadores em greve (Figura 03).



FIGURA 03 - Operários de Contagem reunidos com o Ministro do Trabalho Jarbas Passarinho / Greve de 1968.

Fonte: PINHEIRO *apud* CONTAGEM, 2009e.

Segundo Weffort (1972, p. 41), em Contagem, de certa forma, a realidade recuperou seus direitos, sendo que o movimento operário fez com que o Estado e seu governo militar tomasse ciência de fatos que a ideologia repressiva oficial fazia o possível para desconhecer. O governo militar esteve diante de um grande impasse: “(...) diante de uma situação de fato que poderia fazer o governo? Obedecer aos ditames de sua ideologia e de suas normas legais e passar diretamente à repressão ou tratar de encontrar algum caminho para a negociação das reivindicações apresentadas?” A situação criada pelos operários em Contagem coloca em evidência que o Estado, naquele contexto, foi obrigado a sobrepor sua ideologia oficial e conjugar recursos de negociação e repressão, o que seria, no entendimento de Weffort, a prática de costume do Estado mediante tais situações. Nos termos do próprio autor:

(...) embora o governo seja de formação militar, a economia é capitalista, não uma economia de guerra. As leis econômicas do mercado de trabalho não podem ser abolidas apesar da ideologia oficial considere ilegítimos os conflitos de classe e as normas governamentais busquem determinar rigidamente o processo de fixação do salário (WEFFORT, 1972, p. 41).

O governo militar é obrigado a reconhecer os conflitos de classe, mesmo considerando a greve como ilegal, e acaba propondo aos trabalhadores a concessão de um abono de emergência. No entanto, também determina ações repressivas como a ocupação da Cidade

Industrial Coronel Juventino Dias pela polícia militar, a proibição das assembleias de greve, de distribuição de boletins e de ajuntamentos de rua (Figura 04). Dessa forma, o movimento se enfraquece e acaba por findar-se. Contudo, em ação quase simultânea com a greve de Osasco-SP, estes movimentos atingem repercussão nacional e contribuem diretamente para a concessão de abono para todos os trabalhadores do Brasil. A questão é que esse movimento operário insurgente, gestado no encontro possibilitado pelo espaço urbano contagense e implodido nas fábricas do parque industrial, faz com que o Estado assuma uma postura que, em certa medida, diverge da ideologia repressiva instaurada. Ademais, esse movimento representa simbolicamente “o resgate da possibilidade de intervir no curso das decisões políticas do país e da dimensão de dignidade que a vida cotidiana parecia negar aos operários de Contagem” (FERREIRA, 2002, p. 82).



FIGURA 04 - Polícia Militar ocupa a Cidade Industrial Coronel Juventino Dias durante a greve de 1968.

Fonte: PINHEIRO *apud* CONTAGEM, 2009e.

As reivindicações dos movimentos populares em Contagem, que se haviam diversificado e incorporado novos papéis desde a década de 1970, exigiram uma nova postura da administração estadual e local com relação ao atendimento das carências urbanas e sua forma de relacionamento com as entidades populares. Essa trajetória de transformação de postura não foi algo tão simples, na verdade, certos setores temiam o crescimento e avanço desses movimentos sociais e, sendo assim, buscavam uma forma de regulamentar suas atividades no ambiente local como se pode observar na descrição destacada abaixo:

Na Região Metropolitana também são feitas tentativas para agrupar essas organizações em uma entidade coordenadora e/ou trazê-las para o âmbito dos partidos políticos e instituições formais. Um exemplo expressivo é a iniciativa de uma parlamentar de Contagem, que em um requerimento ao prefeito propõe que toda reivindicação de associação de bairro ao Poder Público seja encaminhada

através de um vereador. Justifica sua proposta como medida para impedir o surgimento de líderes com objetivos negativos. O pedido é aprovado por unanimidade pela Câmara e motiva vários protestos de associações (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 53).

As tentativas de aproximação e/ou cooptação dos movimentos reivindicatórios foram uma prática recorrente, promovida tanto pelo poder público estadual como pela administração local⁴². No âmbito do poder público estadual, foram criados, por exemplo, programas como o PRODECOM (Programa de Desenvolvimento de Comunidades), que, segundo a SEPLAN (Secretaria de Estado e Planejamento, e Coordenação Geral), visava:

(...) induzir a mobilização do esforço e da capacidade criativa das comunidades, adormecidas por falta de estímulos que se aglutinem e direcionem; satisfação de necessidades básicas da comunidade, utilizando substancialmente seus próprios recursos – a força de trabalho que brota da adesão livre da comunidade em relação a objetivos consensual e comunitariamente fixados; simultaneamente prover necessidades básicas e propiciar formação e consolidação de uma cultura e de uma prática comunitária (PRODECOM *apud* SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 52).

Em Contagem, segundo Ferreira (2002), o poder público municipal também buscou aproximar-se dos movimentos reivindicativos. Todavia, o autor identifica que as mudanças nas relações entre o poder local e os movimentos populares não trouxeram alterações substanciais na atuação da administração pública. Dessa maneira, o poder local manteve os traços nitidamente populistas de atuação. As intervenções, por parte da PMC, eram realizadas conforme as conexões e articulações políticas dos líderes dos movimentos e sua capacidade de mobilização. Assimilados pelos canais de interlocução do poder local e pelas instituições partidárias, os líderes comunitários se tornaram um espécie de intermediários entre os movimentos populares e a administração local. Dessa forma, consoante Ferreira:

A população tornou-se mais pragmática e sua adesão às associações passou a ser influenciada pela natureza mais ou menos urgente das reivindicações, pelas possibilidades de concretização de seus propósitos e pela propensão e capacidade do poder público em responder às demandas prontamente. As lideranças das associações passaram a ganhar legitimidade segundo suas possibilidades de obter benefícios junto ao poder público, não conquistando maior autonomia política (FERREIRA, 2002, p. 87-88).

Os cerceamentos da autonomia política desses movimentos não lhes retiram o valor simbólico e, até mesmo, material de suas conquistas. O Estado, em sua instância local, é obrigado a executar medidas materiais positivas mediante o poder aglutinador e reivindicativo

⁴² Segundo Somarriba, Valadares e Afonso (1984, p. 51) “Do ponto de vista do Estado, em março de 1979, assiste-se a uma mudança na orientação do Poder público com relação a esses movimentos, não só em nível municipal, mas também estadual e nacional”. Esta mudança de orientação em todos os níveis do Estado buscou criar certos canais que possibilitassem novas formas de relação entre os movimentos reivindicativos e o poder público.

dos movimentos populares. Além disso, a administração estadual e local precisou reinventar as formas de comunicação e relacionamento com a população tendo que criar novos canais de interlocução. Mesmo que ligados a demandas pontuais, os movimentos populares, frutos do encontro propiciado pelo urbano e pela vida cotidiana, lograram vitórias materiais e simbólicas significativas.⁴³

2.5 De volta às relações entre o Estado e o espaço: o que Contagem tem a nos dizer?

A leitura das trajetórias dos processos de produção do espaço urbano do município de Contagem permite inferir algumas questões acerca do Estado (em seus diferentes níveis), bem como do seu papel e intencionalidade na reconfiguração das atividades capitalistas e da reprodução do seu poder político por meio de suas intervenções no espaço.

A atuação deste agente social não deve ser levada em consideração, ao longo desta trajetória descrita, como tendo um caráter de exterioridade em relação aos conflitos e contradições decorrentes da produção social do espaço. O Estado e suas intervenções contribuíram para a existência de profundas transformações socioespaciais neste município. Por outro lado, a instrumentalização do espaço em Contagem foi utilizada como uma ação estratégica que permitiu não somente a consolidação do capitalismo urbano-industrial na região de Belo Horizonte, mas, também, o fortalecimento do Estado – em sua instância estadual e, posteriormente, em sua instância municipal – e a consolidação de determinadas frações da elite mineira. Acrescenta-se a isso o fato de que as relações constituídas sobre e por meio da produção social do espaço urbano de Contagem contribuíram para provocar importantes alterações nas práticas do Estado.

A criação da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias representava o impulso inicial da modernização econômica e social de Minas Gerais. Capitaneada pelo poder público estadual, aliado a outras políticas de planejamento e fomento econômico, a produção desse espaço urbano-industrial foi um dos meios que possibilitou a consolidação e ampliação do Estado desenvolvimentista em Minas Gerais, além de legitimar a posição e o papel de destaque que assumiu a tecnocracia mineira como grupo social capaz de construir o projeto de modernização do estado. É nesse sentido que o Estado interveio, criando um espaço

⁴³ Para uma análise crítica dos ganhos materiais e simbólicos das lutas urbanas em Contagem, ver, dentre outros, Neves (1990), especialmente o capítulo 4 de sua Tese de Doutorado.

instrumentalizado com vistas a prover e garantir uma “nova” ordem política e econômica, propiciando, assim, melhores possibilidades de apropriação de parte da acumulação privada da riqueza, obtendo uma maior arrecadação tributária e reproduzindo, consequentemente, suas formas de atuação e seu poder político.

Dessa forma, a ampliação do poder político do Estado desenvolvimentista, em sua instância estadual, e a legitimação da tecnocracia emergente em Minas Gerais foram possíveis, dentre outros fatores, pela transformação e instrumentalização do espaço de Contagem, propiciando o funcionamento de um importante parque industrial que colocaria Belo Horizonte no mapa da economia brasileira. O espaço abstrato (LEFEBVRE, 2006) expandiu-se, promovendo um processo de homogeneização das relações entre os antigos e os novos habitantes do município, estes últimos atraídos pelas novas perspectivas criadas em torno do funcionamento da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias.

O Estado, ao conceber o projeto industrial para Contagem, impôs aos habitantes novas relações sociais de produção. Mais do que isso, ao produzir o espaço da produção industrial, o Estado concebeu novas formas da sociedade se relacionar com seu espaço, garantindo as práticas sociais necessárias à reprodução do capital e à manutenção e extensão do seu poder político e de sua burocracia. Levando-se em consideração que esse espaço e sua organização passaram a ter papel de destaque no desenvolvimento econômico e social, o Estado, tanto no nível estadual como no municipal, ao deter o poder de intervenção nessa instância da sociedade, fortalece sua centralidade política.

O conjunto dessas relações contribuiria, ainda, após a reforma fiscal de 1966, para que o poder local, podendo apropriar-se de uma parcela do ICM arrecadado pelo estado, ganhasse maior autonomia econômica, tendo maiores condições para efetuar seus objetivos políticos. A produção do espaço instrumentalizado para o funcionamento industrial influenciou a transformação das práticas econômicas das elites locais que estavam à frente da administração pública municipal. Passando seus interesses das atividades agropecuárias para o mercado imobiliário, o Estado local re-instrumentalizou o espaço urbano de Contagem, garantindo, assim, a possibilidade deste angariar uma maior derivação da acumulação privada, por meio da arrecadação tributária, alimentando, também, os novos interesses da elite contagense.

Entretanto, em Contagem, surgiram fortes embriões da vida política, capazes de suscitar alterações de posturas e práticas do Estado em seus diferentes níveis. A realidade urbana, que inicialmente foi concebida pela intervenção do Estado, reuniu diferentes lutas e reivindicações que foram gestadas no cerne do viver cotidiano. As possibilidades da apropriação insurgem no centro do espaço da dominação, fortalecendo-se o valor de uso de

determinados espaços que se transformaram em importantes símbolos da luta de cidadãos e operários. O parque industrial, assim como outros bairros de Contagem, se transforma no lugar do cotidiano onde, por meio do conflito entre dominação e apropriação, emerge, em alguns casos muito abruptamente, a dimensão política do espaço. Mesmo que ligados, na maioria das vezes, a causas pontuais e imediatistas, os movimentos reivindicatórios obtiveram importantes vitórias materiais e simbólicas.

Mediante o poder de aglutinação e o crescimento de tais movimentos no município de Contagem, o Estado, em seus diferentes níveis, se vê obrigado a realizar determinadas medidas e concessões táticas. Os movimentos sociais foram capazes, sim, de suscitar alterações nas práticas políticas, no entanto, sem modificar a natureza destas. Dessa maneira, o Estado conserva a ordem social que propicia a acumulação privada da riqueza e, sobretudo, mantém a capacidade de execução e legitimação de suas práticas políticas.

As intervenções do Estado nos processos de produção do espaço urbano de Contagem foram sempre carregadas de diversas intencionalidades que, em determinados momentos, expressaram a manifestação do conflito entre diferentes classes e suas frações e, em outros, exprimiam os seus interesses e de sua burocracia. Conclui-se, portanto, que a intervenção na produção social do espaço é um expediente central para a legitimação do poder político do Estado. O espaço é um instrumento estratégico, no qual o Estado intervém procurando manter, e em determinados momentos transformar, as práticas de reprodução capitalista. Transformando seu poder político concreto no espaço, o Estado, por meio de um jogo de compromissos, exerce o controle das práticas espaciais. Em alguns momentos cerceando os movimentos de apropriação que insurgem no seio do espaço da dominação, em outros realizando concessões táticas para as classes menos favorecidas socialmente. Em ambos os casos, a (re)produção do espaço é um expediente para realização desse jogo.

Entende-se que a aglomeração urbano-industrial em que se transformou Contagem é o resultado/materialização de um complexo e diverso processo que aliou o provimento das condições gerais – necessárias para reproduzir as formas de acumulação do capital (e todas as suas contradições e conflitos inerentes) – e a busca da manutenção e reprodução do poder político do Estado, em diferentes períodos e níveis. No entanto, percebe-se que a produção e organização desse espaço foram pré-condições fundamentais desses processos. Da mesma forma, verifica-se que o Estado e suas práticas políticas foram, simultaneamente, uma pré-condição e, em parte, resultado da produção social do espaço urbano, na medida em que as contradições e os conflitos contribuíram para alterar, em alguns momentos, a correlação de forças existente em alguns aparelhos de Estado. Portanto, a premissa apresentada na primeira

parte deste capítulo, sobre a possibilidade de uma lógica dialética existente nas relações entre o Estado e o espaço, parece pautar, em determinada medida, as trajetórias de Contagem, colocando em evidência uma relação mais direta entre este agente social (o Estado) e essa instância basilar da sociedade (o Espaço).

3. POLÍTICA URBANA NA ENCRUZILHADA⁴⁴

Nesta parte da dissertação, procura-se identificar os sentidos da política e do planejamento urbanos no Brasil contemporâneo. Inicialmente, analisam-se as concepções predominantes nos estudos urbanos sobre a constituição deste tipo de política. A partir da crítica dos estudos relacionados à economia política da urbanização, caminha-se na perspectiva de um enfoque mais abrangente, que leve em consideração o papel da política e do planejamento urbanos na transformação das formas de produção e reprodução social, de tal forma, reiterando a noção de que as intervenções do Estado no espaço não constituem apenas um nexos epifenomenal.

Por outro lado, entende-se que a política e o planejamento urbanos não são dotados de uma universalidade constitutiva. Sendo assim, para compreendê-los, torna-se necessário incorporar uma noção mais ampliada, que avance na problematização dos conflitos e contradições que se expressam nas estruturas e nos aparelhos de Estado.

Com base nessas premissas, interpretam-se os caminhos e os sentidos da política e do planejamento urbanos no Brasil contemporâneo. A metáfora da “encruzilhada” é empregada, pois, verifica-se que no centro da constituição dessa política existem novos conflitos, contradições e incertezas. Contudo, acredita-se, também, que há possibilidades da construção de novos caminhos na conquista de uma maior justiça social urbana. Essas possibilidades prescindem da adoção de uma estratégia urbana, que alinhe o conhecimento e as práticas políticas, sem que se tenha nenhuma dissociação entre essas dimensões. O horizonte destas práticas lúcidas – termo empregado por Souza (2006b) – é a conquista de uma noção mais ampliada do direito à cidade.

As indagações que se seguem são os fios condutores da reflexão que se inicia: De que forma a política e o planejamento urbanos podem interferir na mudança das formas e das práticas de produção e reprodução social? Quais os grandes conflitos e contradições expressos na atual matriz de política urbana brasileira? Em meio aos conflitos, contradições e incertezas

⁴⁴ O título deste capítulo é inspirado na reflexão de Carvalho (2000), na qual ele propõe que a cidadania está em uma verdadeira encruzilhada. Nesta dissertação, o termo é utilizado para caracterizar o atual momento da política e do planejamento urbanos no Brasil, no qual se acredita que é marcado por um misto de conflitos, contradições e incertezas. Cabe, ainda, ressaltar que o termo encruzilhada está presente em diversas discussões sobre o planejamento e a gestão urbanos. Por exemplo, no ano de 1993, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) escolheu como tema central do seu encontro o seguinte título: “Encruzilhadas das Modernidades e Planejamento”.

contemporâneas, quais as possibilidades da construção de uma noção mais ampliada do direito à cidade?

3.1 Uma questão inicial: por uma visão mais abrangente da política e do planejamento urbanos

Como apontado por Gottdiener (1997) e problematizado no capítulo anterior desta dissertação, as relações entre o Estado e a produção do espaço urbano foram tratadas de forma parcial por autores relacionados à economia política marxista. Um dos resultados desses estudos é que as definições construídas, sobre o papel da política e do planejamento urbanos, possuem uma característica em comum: defini-lo como a intervenção do Estado que busca atenuar as contradições e conflitos inerentes aos processos de produção e reprodução social.

A política e o planejamento urbanos são descritos como uma ação do Estado que contribui diretamente para a realização dos processos de acumulação privada da riqueza e legitimação da ordem social reinante no ambiente urbano. Nesse sentido, Gottdiener (1997) acredita que há uma concepção predominante, na qual tais políticas visam apenas amenizar os problemas de acumulação de capital, tendo um nexu epifenomenal com relação às relações sociais capitalistas. Essa conclusão coloca em evidência a existência de um interessante consenso entre os autores marxistas, fato que chama a atenção, pois estes partem de diferentes pressupostos teóricos.

Castells (2000), por exemplo, parte de uma interpretação do “Estado como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1981) e do sistema urbano como unidades de meios de consumo coletivo necessários à reprodução da força de trabalho. Com base nessas definições, o autor considera a política urbana como a intervenção do Estado sobre a unidade coletiva de reprodução da força de trabalho, tendo por finalidades: assegurar a reprodução ampliada; regular as contradições inerentes ao processo de produção social, garantindo os interesses das classes dominantes e reorganizando “o sistema urbano” com vistas a permitir a reprodução estrutural do modo de produção dominante.

Diferentemente deste primeiro autor, Harvey (1985) não apresenta um posicionamento mais claro com relação à teoria do Estado⁴⁵. No que tange ao conceito de espaço urbano, este o define como “ambiente construído” necessário tanto para a produção quanto para o consumo⁴⁶. Contudo, mesmo com premissas teóricas diferentes, Harvey (1985) defende tese similar a de Castells (2000), afirmando que a tarefa do planejamento urbano seria contribuir de forma direta para o processo de reprodução social, intervindo na formação social de forma a manter e criar as condições para acumulação.

Uma visão mais ampliada sobre o papel da política e do planejamento urbanos é desenvolvida por Lojkin (1981). Em concordância com Prêteceille (1974), esse autor entende que a política urbana é uma forma de intervenção do Estado nas relações de produção e de circulação. A definição de Lojkin avança no sentido de compreender a política urbana não somente como um instrumento de controle do Estado sobre as relações sociais de produção, mas como intervenção direta nos meios de produção. Em sua acepção, a intervenção estatal não deve ser reduzida a um mero mecanismo “de ‘adaptação’ funcional da estrutura capitalista às contradições sociais (...)” (LOJKINE, 1981, p. 170-171). Dessa forma, para Lojkin, a política urbana, ao invés de suprimir as contradições entre os meios de reprodução do capital e os meios de reprodução do trabalho, exacerba este conflito, sendo um instrumento condicionado pela lógica de acumulação do capital privado.

Forma mais desenvolvida da socialização capitalista, a planificação estatal representa com efeito a resposta mais coerente do modo de produção capitalista para “acertar” as contradições econômicas e sociais que o solapam; mas na medida em que ela se mostra incapaz, a longo prazo, de dominá-las realmente, na medida em que a planificação estatal aparece subordinada não a uma lógica de controle racional, pela sociedade, de seu desenvolvimento coletivo mais sim à lógica de acumulação de capital privado, a planificação assim como o conjunto da política estatal agem menos como instrumento de regulação do que como revelador de uma sociedade retalhada pelo conflito de classes antagônicas (LOJKINE, 1981, p. 321).

O autor, tendo por base suas pesquisas desenvolvidas na França durante a década de 1960 e 1970, define a política urbana como uma resposta, ou melhor, um reflexo ativo/ação de retorno a três grandes contradições:

⁴⁵ Questão levantada por Costa (1995) a partir da interpretação do seguinte trabalho: HARVEY, D. The urban process under capitalism: a framework for analysis. IN: DEAR, M. & SCOTT, A.J. (eds). *Urbanization and urban planning in capitalist societies*. New York: Methuen. 1981. Essa ausência de posicionamento sobre a teoria do Estado é, também, perceptível no artigo “A teoria marxista do Estado” escrito por Harvey e publicado, no Brasil, no livro “A produção capitalista do Estado” (referenciado neste trabalho). Neste, Harvey (2005c) descreve as principais concepções marxistas relativas à teoria do Estado, no entanto, o autor em suas considerações apresenta algumas tendências de análise não se posicionando diretamente sobre os diferentes enfoques.

⁴⁶ Conceituação realizada em Harvey (1981).

1) entre a reprodução do capital (acumulação) e reprodução da força de trabalho – contradição espacialmente materializada pela “não-rentabilidade” (capitalista) do financiamento dos meios de consumo coletivo; 2) contradição entre a divisão social e espacial do trabalho para os agentes individuais capitalistas (produtores ou usuários do urbano) e a necessidade de uma cooperação espacial cada vez mais desenvolvida entre unidades econômicas como condição geral de toda produção industrial avançada; 3) enfim, contradição entre a fragmentação privada do solo, sob o efeito da renda fundiária capitalista, e a dupla exigência de uma socialização espacial das forças produtivas e de uma eliminação, pelo capital produtivo, do “obstáculo fundiário” (LOJKINE, 1981, p. 328).

A política urbana, como reflexo ativo/ação de retorno a essas contradições, é constituída por três componentes básicos, que seriam:

- o financiamento público dos meios de comunicação, de aglomeração das atividades econômicas e dos meios de consumo coletivos concentrados nos lugares de aglomeração da força de trabalho (produção maciça da “habitação social”, dos equipamentos sociais, escolares, sanitários, culturais, etc.);
- a planificação urbana como coordenação estatal das produções e dos usos privativos do quadro construído;
- a política fundiária como tentativa de supressão do “obstáculo fundiário”, isto é, da contradição entre propriedade privada do capital e propriedade fundiária (LOJKINE, 1981, p. 328-329).

Para caracterizar a política urbana como resposta às contradições engendradas pelo modo de produção, Lojkin (1981, p. 327) resgata a noção elaborada por Engels⁴⁷, na qual este afirma que há três tipos de ações do Político sobre o Econômico “dependendo de ele ‘ir na mesma direção, em direção inversa ou, enfim, de ele fechar ao desenvolvimento econômico certas vias, prescrevendo-lhe outras’”. Com base nesses pressupostos, Lojkin entende a política urbana como um reflexo ativo/ação de retorno, não concebido de forma mecânica as contradições supracitadas, mas uma resposta própria da superestrutura estatal às contradições correntes na base urbana (base econômica).

Além disso, Lojkin (1981) reconhece, ainda que de forma parcial, o papel da política e do planejamento urbanos no favorecimento de mudanças nas formas de reprodução do capital. O autor identifica que, a partir dos anos 1960, a política urbana francesa deixa de se pautar por uma articulação mais rígida, cedendo espaço a uma planificação mais flexível, adequando-se tanto aos novos preceitos dos grupos monopolistas quanto aos novos princípios da política econômica. A política urbana no ambiente francês teve, na conclusão do autor, papel importante na concessão das novas necessidades espaciais aos grupos monopolistas, contribuindo para a emergência de outras formas de produção e acumulação.

No entanto, segundo Costa (1995, p. 267), a abordagem de Lojkin é “típica da chamada economia política da urbanização que, apesar da referência a todo momento ao

⁴⁷ No trabalho de Lojkin não há referências de data e publicação do texto de Engels.

espaço construído, é essencialmente a-espacial”. A política urbana acaba por ser reduzida à intervenção do Estado na base econômica, enfoque de viés economicista que desconsidera a amplitude da dimensão espacial como momento e instância basilar da vida social. Por esse enfoque a-espacial, a análise de Lojkin atribui pouca ênfase à política urbana como uma ação que pode contribuir para modificações nas relações sociais capitalistas. Nesse caso, mesmo que o autor entenda essa como uma intervenção direta do Estado nos meios de produção e circulação, a política urbana acaba por ser definida mais como uma resposta da superestrutura estatal que visa amenizar as contradições engendradas pelos processos de acumulação no ambiente urbano, visão semelhante àquela apresentada por Castells (2000) e Harvey (1985).

As definições dos autores supracitados, sobre o papel da política e do planejamento urbanos, colocam em evidência a crítica realizada por Gottdiener (1997) à economia política marxista. Este autor considera que essas análises tendem a caracterizar, de maneira parcial, o planejamento urbano apenas como uma forma de o Estado capitalista amenizar os problemas de acumulação de capital.

Apresentado por Gottdiener como uma abordagem alternativa, “somente a abordagem de Lefebvre entre os marxistas vê que o papel do espaço é mais do que epifenomenal, de fato, essencial ao funcionamento das relações sociais capitalistas” (GOTTDIENER, 1997, p. 148). Lefebvre insere na discussão sobre a produção social do espaço o conceito marxiano de reprodução das relações sociais de produção. Segundo Magalhães (2008), este conceito é apresentado por Lefebvre em seu livro “La Survie Du Capitalisme” (A sobrevivência do capitalismo) como uma crítica à insistência no conceito de modo de produção capitalista, que estava no centro das problematizações teóricas do marxismo/estruturalista. Ainda segundo Magalhães, o resgate desse conceito marxiano permitiu que Lefebvre incorporasse diferentes dinâmicas que não foram examinadas pelos marxistas/estruturalistas. Na acepção de Lefebvre:

(...) o capitalismo como totalidade é um projeto histórico inacabado. Como modo de produção, mudou e alterou-se a fim de sobreviver. Lefebvre concebe a sobrevivência do capitalismo como uma consequência de sua capacidade de recriar todas as relações sociais necessárias para o modo de produção numa base contínua. Isso foi conseguido, no decurso dos anos, pelo uso do espaço pelo capitalismo (GOTTDIENER, 1997, p. 147).

Diferentemente das análises da economia política marxista, a análise do espaço realizada por Lefebvre “procura evitar a redução de espaço aos três domínios, de produção, consumo e troca (...)” (GOTTDIENER *apud* COSTA, 1995, p. 267). Nessa acepção, o espaço (abstrato) é um contribuinte direto do potencial produtivo, juntamente com a tecnologia, o conhecimento humano e a força de trabalho (GOTTDIENER, 1997). Com base nesses preceitos, Costa (1997, p. 1421) afirma que “o espaço organizado teria um status ontológico

semelhante ao de outras relações sociais que estariam na base da dinâmica do modo de produção capitalista, capaz de engendrar contradições importantes e ter potencial de transformação em relação ao modo de produção”. Essa constatação está expressa abaixo nos termos do próprio Lefebvre:

Esse espaço [abstrato] carrega a negatividade em relação ao que o precede e o suporta: o histórico, o religioso-político. Ele funciona também negativamente em relação ao que nele nasce e ao que o atravessa, um espaço-tempo diferencial. Ele nada tem de um “sujeito” e, contudo, ele age como um “sujeito” veiculando e mantendo determinadas relações sociais, dissolvendo outras, opondo-se, ainda, a outras. Esse espaço abstrato funciona positivamente em relação às suas implicações: técnicas, ciências aplicadas, saber ligado ao poder. Ele é mesmo identicamente o lugar, o meio, o instrumento dessa “positividade” (LEFEBVRE, 2006, p. 81-82).

Nesse escopo, a intervenção do Estado no espaço, por meio da política e do planejamento urbanos, pode contribuir para alterações em diferentes níveis da sociedade, re-instrumentalizando este que é um produto e um produtor de relações sociais que se realizam em diferentes níveis: forças produtivas, organização do trabalho, relações de propriedade, instituições e ideologia, favorecendo, assim, a recriação das formas de produção e reprodução social. Na abordagem de Lefebvre, “as propriedades dialéticas das relações espaciais se articulam com as propriedades exteriorizadas do modo de produção em inúmeros níveis, de maneira totalmente ignorada pelos economistas políticos marxistas – os quais reduzem as propriedades do espaço apenas ao ambiente construído” (GOTTDIENER, 1997, p. 128-129). Portanto, partindo-se dessa noção do espaço, a política e o planejamento urbanos podem tanto contribuir para a manutenção dos preceitos das formas de produção social, quanto favorecer a mudança de um tipo a outro.

Incorporando as noções construídas pela escola da regulação⁴⁸, posteriormente, Harvey (1989) reconhece o papel da política e do planejamento urbanos na recriação das formas de produção e reprodução social. Para este autor, a ascensão de uma política urbana baseada no empreendedorismo urbano, no final do século XX, desempenhou papel facilitador na transição geral da dinâmica capitalista, contribuindo para a passagem de formas mais rígidas de acumulação (regime fordista-keynesiano) para formas mais flexíveis (acumulação flexível). A esse respeito, Harvey ressalta:

De fato, pode-se afirmar com segurança que (...) as mudanças na política urbana e o movimento rumo ao empreendedorismo têm desempenhado um importante papel facilitador na transição dos sistemas de produção fordistas localizacionalmente

48 Partindo da crítica aos estudos produzidos pela economia neoclássica, “os regulacionistas” se concentraram na análise das crises estruturais do capitalismo, procurando estabelecer uma nova abordagem sobre esses processos. Para uma interpretação das reflexões elaboradas pelos regulacionistas ver, dentre outros, Boyer (1986).

rígidos, suportados pela doutrina do bem-estar estatal keynesiano, para formas de acumulação flexível muito mais abertas em termos geográficos e com base no mercado. Além disso, pode-se afirmar (...) que a transição do modernismo de base urbana para o pós-modernismo, com relação ao design, às formas culturais e ao estilo de vida, também está conectada à ascensão do empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005, p. 181).

A consideração em relação à concorrência interurbana, porém, indica um modo pelo qual o empreendedorismo urbano aparentemente autônomo pode se harmonizar com as exigências contraditórias da acumulação contínua do capital, enquanto garante a reprodução das relações sociais capitalistas em escalas sempre maiores e em níveis sempre mais profundos (HARVEY, 2005, p. 187).

Ainda analisando as premissas teóricas desenvolvidas por Lefebvre, verifica-se que o autor construiu críticas contundentes em relação à política e ao planejamento urbanos. Em seu entendimento, o Estado possui um papel contraditório com relação às intervenções nos processos de produção do espaço. Para Lefebvre, citado por Gottdiener (1997), na relação dialética entre o espaço da dominação (espaço abstrato) e o espaço da apropriação (espaço social), o Estado:

(...) precisa intervir a fim de preservar as coerências do espaço social em face de sua destruição pelas transformações capitalistas dos valores de uso em valores de troca – isto é, de espaço social em espaço abstrato. De outro, suas intervenções são explicitadas pela relação de dominação. Por conseguinte, as intervenções do Estado não resgatam o espaço social; ao contrário, ele apenas ajuda a hegemonia do espaço abstrato, produzindo alguns de seus próprios espaços através do planejamento (LEFEBVRE *apud* GOTTDIENER, 1997, p. 148).

Com base nesse pressuposto da intervenção do Estado no espaço, Lefebvre entende que o Estado é uma estrutura de poder nas quais suas intervenções promovem a destruição do espaço social, sendo este um aliado do capital contra as práticas da vida cotidiana. Nesse sentido, o autor afirma que “o urbano não tem um inimigo pior do que o planejamento urbano e o ‘urbanismo’, que é um instrumento estratégico do capitalismo e do Estado para a manipulação da realidade urbana fragmentada e a produção do espaço controlado” (LEFEBVRE *apud* GOTTDIENER, 1997, p. 149).

Em resumo, na concepção lefebvriana, o espaço organizado é considerado um elemento das forças produtivas da sociedade, além disso, as propriedades dialéticas das relações espaciais se articulam com propriedades exteriorizadas do modo de produção. Sendo assim, a política e o planejamento urbanos ao intervir na (re)produção do espaço pode favorecer mudanças nas relações de produção e reprodução social, enfoque, em certa medida, desconsiderado pela economia política marxista. Entretanto, como afirma Costa (1995) e apresenta-se no primeiro capítulo desta dissertação, a abordagem do Estado implícita na abordagem lefebvriana não se diferencia do contido nas análises produzidas pela economia política marxista. Ambas as abordagens apresentam o Estado capitalista como uma entidade

monolítica e que possui funções de caráter universal. Esse tipo de enfoque faz com que não se leve em conta a política e o planejamento urbanos enquanto um campo no qual ocorrem diversos conflitos.

Ressalta-se, novamente, que se compreende o Estado como uma condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes da sociedade, sendo que este possui determinado grau de autonomia relativa (POULANTZAS, 1981). Tendo por base essa concepção, acredita-se que as políticas do Estado são resultantes das contradições e conflitos da sociedade capitalista que atravessam suas estruturas e aparelhos. Dessa forma, a política e o planejamento urbanos tendem a expressar e reagir (dialeticamente) a esses aspectos da vida social e suas diferentes dimensões⁴⁹. Contudo, segundo Poulantzas (1981), o Estado possui uma autonomia relativa em relação ao bloco no poder e em relação a interesses particulares das classes sociais e isto confere à política e ao planejamento urbanos – como políticas do Estado capitalista – uma “certa dose” de interesses próprios do Estado e de sua burocracia. Em suma, a política urbana é uma combinação resultante da relação de forças entre classes e frações de classe no seio das estruturas e dos aparelhos de Estado e dos próprios interesses deste e de sua burocracia.

A política urbana não possui uma universalidade constitutiva, mas é um processo que expressa e reage às relações sociais de uma dada formação social que variam no espaço e no tempo. O entendimento dessa política requer a compreensão das correlações de forças sociais que se desenvolvem no interior do aparelho de Estado e, também, o entendimento da amplitude dos processos relacionados à produção social do espaço. Nesse caso, considera-se que os conflitos e disputas contidos nas relações entre dominação e apropriação do espaço social possuem outras características que perpassam a dimensão do espaço como um mero receptáculo e/ou base econômica. Com base nesses preceitos descritos, a política e o planejamento urbanos são expressões e, ao mesmo tempo, indutores de contradições e de conflitos em diferentes dimensões da vida social, a saber: econômica, política e cultural, estas que são centrais no âmbito da produção do espaço.

E, finalmente, por mais que a autonomia relativa inerente ao Estado e a hegemonia exercida por uma fração de classe – fração do bloco no poder – transforme as políticas estatais em uma “unidade” (aparentemente consensual), o seu aparelho é imerso de lutas políticas inscritas na sua estrutura (POULANTZAS, 1981). Portanto, a política urbana, como uma das

⁴⁹ Aqui cabe novamente reafirmar o pensamento poulantziano: “O Estado, sua política, suas forças, suas estruturas, traduzem portanto os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento” (POULANTZAS, 1981, p. 149).

várias expressões de contradições e conflitos, tanto no seio do aparelho de Estado quanto no âmbito do espaço social, constitui um campo estratégico no qual ocorrem diversos conflitos.

Portanto, busca-se uma visão mais abrangente acerca do papel da política e do planejamento urbanos. Parte-se de uma problematização do Estado que ultrapasse uma visão deste como uma entidade monolítica; consideram-se os pressupostos teóricos de Lefebvre (2006, 2008a), buscando superar o enfoque a-espacial predominante nas reflexões da economia política marxista; procura-se entender esse tipo de política não somente como uma resposta às contradições e conflitos engendrados pela acumulação no ambiente urbano, mas, também, como capaz de favorecer mudanças nas relações sociais capitalistas. E, por fim, entende-se a política e o planejamento urbanos como uma resultante do certo grau de autonomia que o Estado possui e dos conflitos que ocorrem no seio de suas estruturas e aparelhos.

3.2 Os caminhos e os sentidos recentes da política e do planejamento urbanos no Brasil

A definição dos sentidos de uma matriz de política urbana no Brasil contemporâneo parece uma tarefa difícil. A diversidade de experiências e práticas não autoriza uma conclusão que se aplique à totalidade da realidade brasileira, não obstante, algumas tendências tornam-se mais claras, colocadas em evidência por pesquisas e descrições construídas por diferentes áreas de conhecimento.

O embate político entre diversos segmentos da sociedade durante a Assembleia Nacional Constituinte, a consequente aprovação do capítulo de política urbana no texto constitucional de 1988, e sua regulamentação, no ano de 2001, por meio do Estatuto da Cidade, instituiu uma matriz de planejamento na qual se reúnem as experiências e reivindicações dos movimentos populares e antigos preceitos e instrumentos do planejamento modernista/funcionalista⁵⁰.

⁵⁰ Com fortes inspirações iluministas, o planejamento modernista/funcionalista assume maiores especificidades durante o período do *Welfare State* nos países de capitalismo avançado. Segundo Maricato (2000): “Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas. A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado (...), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social” (MARICATO, 2000, p. 126).

De um lado, a ideia de um planejamento autônomo e que se dirige contra o Estado. Nessa concepção, o conhecimento técnico não é desconsiderado, mas encontra-se em segundo plano em relação às experiências dos cidadãos. Os protestos, reivindicações e ações dos movimentos populares, desenvolvidos fortemente durante as décadas de 1970 e 1980, materializaram-se, inicialmente, em experiências pioneiras e, posteriormente, na luta política para inclusão de princípios e instrumentos básicos que norteassem o capítulo de política urbana na Constituição Federal de 1988. Por outro lado, há ênfase efetiva no planejamento urbano e no plano diretor como instrumento central de realização da política urbana – bandeiras da burocracia estatal que tinha, pelo menos, uma trajetória de vinte anos de experiência por meio dos trabalhos desenvolvidos, principalmente, pelo SERFHAU (CARDOSO, 1997).

A abertura política e a possibilidade de apresentação de Emenda Popular ao Congresso Constituinte serviram como um “catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana” (SOUZA, 2006b, p. 157). O conjunto de manifestações e articulações entre os movimentos sociais urbanos no Brasil, que vinham se desenvolvendo desde a década de 1960, acabou por contribuir para a formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). As ideias do MNRU eram uma reação aos graves problemas urbanos brasileiros que se apresentavam de forma intensa nas grandes cidades e tinha ênfase em dois princípios básicos: a função social da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade. O movimento atingiu status nacional, aglutinando diferentes atores e segmentos da sociedade civil (MARICATO, 2000).

Na concepção das propostas e até mesmo na articulação do movimento havia a clara inspiração dos estudos de sociologia urbana marxista. A ideia de lutas urbanas e a crença na capacidade revolucionária dos movimentos sociais, por exemplo, são indícios dessa influência, mas, também, são indicativos da articulação entre os movimentos sociais e a dinâmica intelectual prevalente nas universidades naquele momento (CARDOSO, 1997). Dessa forma, constituiu-se a proposta progressista de reforma urbana, caracterizada por Souza (2006b) como:

(...) um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também muito enfatizados). Dessa forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social (ou, fantasiosamente, imaginando que uma remodelação espacial trará, por si só, “harmonia social”), não obstante ela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial (SOUZA, 2006b, p. 158).

Com base nos preceitos acima descritos, o MNRU elaborou uma emenda popular com o apoio de cerca de 130.000 eleitores. Os debates na Assembleia Nacional Constituinte em torno da proposta envolveram diferentes atores sociais, como as entidades representativas de arquitetos, dos empresários da construção civil e até mesmo de organismos federais relacionados à temática urbana como o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), além de representantes do próprio MNRU. A correlação de forças entre os diferentes atores envolvidos foram determinantes na aprovação ou não das propostas.

O texto final foi aprovado com inúmeras modificações em relação à proposta inicial apresentada (Quadro 01). Dentre essas se destacam a exclusão das proposições relativas aos transportes coletivos e serviços públicos, a retirada da aplicação do instrumento de usucapião aos terrenos públicos e a inclusão do plano diretor como instrumento central de planejamento urbano. O quadro abaixo faz um balanço entre as propostas apresentadas pelo MNRU e as medidas aprovadas pelas Assembleia Nacional Constituinte.

QUADRO 01

Balanço entre as propostas do MNRU e as medidas aprovadas pela Assembleia Nacional
Constituinte

Propostas (MNRU)	Medidas aprovadas
- direito de propriedade condicionado ao interesse social e subordinado ao estado de necessidade.	- propriedade urbana cumpre sua função social quando atende ao plano diretor.
- tributação imobiliária progressiva, tributação sobre valorização imobiliária, desapropriação por interesse social ou utilidade pública, parcelamento e edificação compulsórias, concessão de direito real de uso, discriminação de terras públicas, tombamento, proteção urbanística e preservação ambiental.	- aplicação sucessiva de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública, em 10 anos, pelo valor real e juros legais.
- direito de propriedade não pressupõe o direito de construir (solo criado).	
- desapropriação da casa própria em caso de utilidade pública, com justa e prévia indenização em dinheiro. Nos demais casos, pagamento em títulos da dívida pública, em 20 anos.	- desapropriação de imóveis urbanos com justa e prévia indenização em dinheiro.
- identificação e recuperação de terras públicas e discriminação das terras devolutas	
- usucapião após três anos em terras públicas ou privadas, com área até 300m ²	- usucapião após cinco anos, para terrenos até 250m ² , não se aplicando aos terrenos públicos.
- prestação de serviços públicos é monopólio do poder público. As tarifas de transportes não podem ultrapassar 6% do salário mínimo.	- transporte coletivo urbano de responsabilidade do município, podendo ser operado através de concessão ou permissão.
- iniciativa popular de lei com 0,5% do eleitorado.	- iniciativa popular com 5% do eleitorado.
- 5% do eleitorado podem vetar execução de legislação urbana.	
- garantir a aprovação do legislativo e participação da comunidade na elaboração e implantação de plano de uso e ocupação do solo, transporte e gestão dos serviços públicos (através de audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários, plebiscitos ou referedum popular).	- obrigatoriedade de plano diretor aprovado pela Câmara Municipal para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Fonte: Costa, 1988, p. 890-891.

Um dos casos emblemáticos dos embates políticos entre o MNRU, segmentos da sociedade civil organizada e a burocracia estatal foi à inclusão, no texto aprovado, do plano diretor obrigatório. Segundo Maricato (2000) no processo de construção da Iniciativa Popular de Reforma Urbana, posteriormente apresentada pelo MNRU, já havia sido rejeitada a proposta de plano diretor como instrumento prioritário de planejamento. Nesse caso, a preferência era de angariar instrumentos específicos que permitissem a realização da função

social da propriedade urbana. Ainda segundo Maricato, buscou-se centrar em objetivos mais prementes, “àquilo que constituía o nó de toda a resistência à sua realização: o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária visando sua função social” (MARICATO, 2000, p. 175). Maricato, eleita representante do MNRU para defender as propostas na Assembleia Nacional Constituinte, considera uma verdadeira estratégia protelatória o fato da validação dos instrumentos garantidores da função social da propriedade estarem vinculados à produção de um plano diretor obrigatório, uma das reivindicações da burocracia estatal.

Maricato, também considera um equívoco do MNRU o fato de centrar sua atuação na inclusão de propostas formais legislativas como se os “males” urbanos tivessem origem na ausência de um aparato urbanístico/regulatório. Opinião, em certa medida, compartilhada por Rolnik (1994). Para esta autora o produto do confronto de posições foi uma inclusão formal das demandas populares que reforçaram ainda mais o papel do Estado. Com a ênfase expressa na redação final do capítulo de política urbana da Constituição, Rolnik, criticando esse processo, afirma “(...) que a cidade cumprirá sua função social quando seu processo de produção for controlado pelo Estado, através do planejamento urbano” (ROLNIK, 1994, p. 357).

O texto final do Capítulo de Política Urbana da Constituição Brasileira é a expressão da disputa entre diferentes grupos e atores sociais com os mais diversos interesses. O MNRU viu a supressão, ao longo do processo, de importantes reivindicações dos movimentos urbanos, mas, por outro lado, observou também a inclusão formal de algumas de suas proposições.

A constituição de 1988 redefiniu as esferas e as escalas do planejamento urbano brasileiro. Com a vinculação do princípio da função social da propriedade urbana à elaboração do plano diretor municipal, a escala local passa a ter um status estratégico nas lutas pelo ideário da reforma urbana. Assim como houve, também, “a redefinição do campo do debate político, que se deslocou da esfera do direito para a do plano” (CARDOSO, 1997, p. 79).

Nos desdobramentos pós-constitucionais, há indícios de novas práticas criativas de planejamento e gestão urbanos que, pautados pelo ideário da reforma urbana, incluem a participação popular na alocação dos investimentos públicos e na criação e ampliação das condições de reprodução social (COSTA, 1997). Costa (2008, p. 73) entende que as experiências participativas, praticadas em algumas administrações locais, mesmo que ainda de forma embrionária, consolidam e institucionalizam uma prática política relacionada aos processos decisórios “nas e para as cidades”.

Nessa perspectiva, Souza (2006b) chama a atenção para as práticas insurgentes que aparecem de forma embrionária “aqui e ali” de forma surpreendente. Para o autor, existem nichos de criatividade e resistência nas quais as práticas de planejamento e gestão não sucumbiram ao conformismo. Como forma de comprovação empírica de sua argumentação, Souza cita a experiência paradigmática do orçamento participativo de Porto Alegre que, em sua acepção, é um exemplo do começo de uma longa caminhada na trilha da gestão compartilhada.

Para alguns autores como Souza, o orçamento que inclui a participação da população passou a ter um importante conteúdo político. O pleno funcionamento desse espaço de co-gestão orçamentária representa a possibilidade de rompimento com os pressupostos de uma democracia representativa, aproximando e rompendo com a separação estrutural entre dirigentes e dirigidos. Essa re-politização do orçamento apresenta, ainda, um forte conteúdo político-pedagógico no qual a população está em constante aprendizado acerca dos seus direitos e do seu papel político (SOUZA, 2006b).

Ao analisar as trajetórias e desdobramentos do orçamento participativo de Belo Horizonte, Costa (2003) também ressalta a importância deste mecanismo de gestão urbana. Nesse caso, a autora destaca que, levando-se em consideração as inúmeras instâncias de participação popular e gestão democrática, o orçamento participativo sobressai como um importante mecanismo para o estabelecimento de prioridades. Mecanismo este que incorpora o impasse e/ou a tensão entre argumentos técnicos e as reivindicações populares.

Contudo, a aprovação dos planos diretores “participativos” tem sido um processo permeado de conflitos e ambiguidades. Cardoso (1997), baseando-se nos estudos realizados por Cavalieri (1993) e Pontual (1993), explica que os pontos mais polêmicos contidos nos planos permanecem ao longo do processo de aprovação deslocando-se do poder Executivo para as Câmaras de Vereadores. Esse processo implica, segundo o autor, em perdas significativas angariadas ao longo do processo de construção participativa dos planos.

Outro entrave observado por Cardoso são os problemas relacionados à efetiva participação da população nos processos de planejamento e gestão urbanos. Isso se deve, na maioria das situações analisadas, à discussão pautada em termos excessivamente técnicos e em situações nas quais não há uma demanda social mais clara e/ou imediata. No caso específico da elaboração dos planos diretores, o autor entende que o meio técnico-acadêmico – presente nas entidades de assessoria, nas associações profissionais ou nos centros de pesquisa universitários – acaba por desempenhar papel central, assumindo as bandeiras e reivindicações populares.

A análise realizada por Cardoso (1997), sobre os planos diretores elaborados pós-constituente, levanta, ainda, uma importante questão. De uma forma geral, o autor afirma que os planos tratam essencialmente do equacionamento da questão social, do aumento da eficiência do poder público e da preservação do meio ambiente. Todavia, a questão do desenvolvimento econômico não aparece como elemento estruturador dos planos. Nesse caso, ainda que o modelo de plano diretor do SERFHAU não fosse completamente abandonado, os novos planos diretores não têm grande ênfase na questão desenvolvimentista como os anteriores.

A vertente do desenvolvimento econômico se não foi assumida plenamente pelos planos diretores pós reforma urbana é, por outro lado, tomada como principal bandeira pela ideologia do empreendedorismo urbano. Essa “nova” proposta de planejamento e gestão complexifica as características da matriz de política urbana brasileira, que possuía um instrumental e práticas oriundas dos embates entre um amplo movimento popular, setores burocráticos do Estado e diferentes grupos sociais da sociedade civil.

A expressão empreendedorismo urbano é empregada por Harvey (2005) para designar o conjunto de estratégias adotadas pelos governos urbanos com vistas a reorientar as políticas estatais no atual estágio do capitalismo. A readaptação das políticas urbanas estão centradas na passagem de uma abordagem “administrativa”, típica do período do Estado de bem-estar social nos países de capitalismo avançado, para uma abordagem “empreendedora”, compatível com as novas necessidades de flexibilização da produção e do consumo, do trabalho e de toda sua regulação.

Nesse tipo de política urbana, propalada como a saída para a crise econômica que atingiu diversos países e suas cidades, há uma ênfase nas ações locais como forma de inserir as cidades no ambiente competitivo proporcionado pelos processos de globalização econômica. Harvey (2005) defende que a ênfase contida nas ações dos governos locais apresenta relações com o declínio da capacidade do Estado-Nação de controlar os fluxos financeiros, “de modo que o investimento assume cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais (que fazem o possível para maximizar a atratividade local como chamariz para o desenvolvimento capitalista)” (HARVEY, 2005, p. 168).

Partindo do estudo de caso sobre Baltimore que fundamenta os argumentos apresentados, Harvey explicita três grandes asserções sobre o empreendedorismo urbano. Em primeiro lugar, ele acredita que esse tem como eixo principal a noção de parceria público-privada, na qual há uma integração da iniciativa tradicional local utilizando-se dos poderes

governamentais locais com o objetivo de atrair fontes externas de financiamento, investimentos diretos e novas fontes de emprego. Em segundo lugar, essa parceria público-privada é essencialmente uma atividade especulativa, estando sujeita aos riscos concernentes a este tipo de prática. Nesse caso, o setor público assume, na maioria das vezes, os riscos e o setor privado os benefícios, mesmo que haja exemplos onde isso não teria ocorrido. Em terceiro lugar, o empreendedorismo urbano enfatiza a política de construção do “lugar”, procurando criar uma imagem urbana por meio da construção de centros culturais, de varejo, de entretenimento e empresariais. Desse modo, Harvey considera que o empreendedorismo urbano:

(...) se apóia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo) (HARVEY, 2005, p. 174).

A redução das barreiras espaciais – ocasionadas pelas sucessivas revoluções nos meios de transportes e comunicações e, também, pelo processo de reestruturação dos processos produtivos – intensifica a “guerra dos lugares” (SANTOS, 2006), orientando a governança urbana para a oferta de todos os incentivos possíveis para atração do capital às cidades. Em resumo, “a missão da governança urbana é atrair fluxos de produção, financeiros e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço” (HARVEY, 2005, p. 180). Orientada pelos preceitos do empreendedorismo, a política urbana busca recriar estilos de vida, formas culturais, produtos e serviços, assim como formas institucionais e políticas.

Castells e Borja, autores que em determinado período apoiaram a vertente da política urbana empreendedora, entendem que a cidade deveria tornar-se o principal ator político na busca pela superação da crise. Estas devem assumir um papel proeminente na condução e no provimento das condições atuais para desenvolvimento das atividades econômicas. O projeto assume um caráter estratégico de transformação urbana pautado por três fatores:

a) sensação de crise aguda pela conscientização da globalização da economia; b) a negociação entre os atores urbanos públicos e privados, e a geração de liderança local (política e cívica); c) a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural (CASTELLS; BORJA, 1996, p.156).

O instrumento para elaboração e execução de uma política urbana empreendedora tem sido o Plano Estratégico de Cidades. Esse tipo de projeto e sua plena realização implicam, segundo Vainer (2000b), a apropriação direta e imediata da cidade por interesses dos agentes empresariais inseridos na economia global, além da criação de um consenso em torno do desenvolvimento econômico que representa o banimento da política, a eliminação do conflito

e das plenas condições de exercício da cidadania. Ainda de acordo com Vainer, no seio da estratégia discursiva desse tipo de planejamento articulam-se três paradoxais analogias: a cidade como mercadoria; a cidade como empresa; a cidade como pátria.

As articulações entre essas analogias constituem o cerne das concepções dos projetos de cidade alinhados à perspectiva do planejamento estratégico. A cidade, seus cidadãos e demais agentes sociais devem se “unir” em torno do consenso, no qual o principal objetivo é a inserção na competitividade urbana. Como mercadoria, a cidade deve se preparar para ser posta à venda, principalmente para atender aos “consumidores” internacionais. Para isso, a atratividade é construída por meio de uma imagem que veicula, quase sempre em desacordo com a realidade, a ideia de uma cidade segura, justa e democrática, altamente preparada para receber bem os consumidores “qualificados”. Dessa forma, o marketing urbano (city marketing) apresenta-se como uma das esferas do processo contemporâneo de planejamento e gestão urbanos, diagnosticando as características da cidade, o nicho de mercado no qual essa deseja se inserir e pesquisando o tipo de consumidor sensível aos atributos oferecidos.

A cidade-empresa é descrita por Vainer (2000b, p. 90) como a “democracia direta da burguesia”. Na visão de alguns dos difusores do planejamento estratégico, a cidade contemporânea apresenta-se como as multinacionais do século XXI. Nessa concepção, as cidades em disputa no competitivo mercado global procuram elevar sua capacidade de atração de investimentos, tendo como horizonte as perspectivas e as necessidades do mercado. Como ator político, esta se redefine, transformando as lógicas pelas quais ocorre a legitimação dos instrumentos do poder público por grupos empresariais privados. O ideário de cidadania contido nesses planos caminha paralelamente à destituição dos grupos sociais menos abastados. De certa maneira, a realidade e as tendências do mercado é que são os pressupostos do plano, abdicando-se o planejamento urbano da construção de projetos utópicos, pois as cidades devem ser competitivas, ágeis e flexíveis. Os resultados são, mais do que qualquer processo construtivo e participativo, a finalidade do planejamento e gestão que visam antes de qualquer coisa à produtividade. De acordo com Vainer (2000b, p. 90), passar-se-ia do despotismo burocrático de pretensões racionalistas para a ditadura gerencial com o objetivo de “produtivizar as cidades e os cidadãos”.

A ideologia do consenso pauta a terceira e última analogia utilizada por Vainer para descrever as intencionalidades do planejamento estratégico. A cidade-pátria tem como base a engenharia do consenso, na medida em que a cidade-mercadoria e cidade-empresa constituem por si a morte da vida política. O consenso produzido com vistas a criar um sentido cívico é a base que permite a legitimação dos projetos que ocasionam um significativo encolhimento

dos espaços públicos e a sua subordinação à apropriação privada. O patriotismo de cidade é apresentado como condição *sine qua non* para o desenvolvimento das intenções estratégicas, devendo o governo local dotar seus habitantes de “patriotismo cívico”. A coesão e a necessidade de um “governo forte”, que tenha carisma e que consiga sustentar a engenharia do consenso em torno desses projetos, são necessidades dessa concepção de gestão. Isto acaba por expressar, em certa medida, a inviabilidade de convívio entre os conflitos/debates políticos e a concepção estratégica difundida pela ideologia neoliberal contemporânea.

Tendo invocado em sua origem a necessidade de descentralização do poder, e sua consequente democratização na esfera municipal, o planejamento estratégico urbano e seus patriotismo de cidade desembocam claramente num projeto de eliminação da esfera política local, transformada em espaço do exercício de um projeto empresarial encarnado por uma liderança personalizada e carismática. Transfigurando-a em mercadoria, em empresa ou em pátria, definitivamente a estratégia conduz à destruição da cidade como espaço da política, como lugar de construção da cidadania (VAINER, 2000a, p. 98).

No Brasil, diversos estudos têm analisado diferentes propostas de planos e intenções estratégicas. Vainer (2000a) realiza uma análise crítica acerca do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro; Ferreira (2007), procurando desconstruir a noção de cidade global que normalmente é atribuída à cidade de São Paulo, também discute o papel do planejamento estratégico nessa construção ideológica; Pereira (2001) discute as intenções estratégicas bem como uma série de ações de city marketing promovidas pelo poder local em Belo Horizonte; Sánchez (1997; 1999) problematiza o city marketing e as intenções estratégicas em Curitiba. Esses estudos colocam em evidência que o empreendedorismo urbano e o seu principal instrumento, o Planejamento Estratégico, tem sido de uso recorrente em importantes cidades brasileiras. O receituário neoliberal difundiu-se com extrema eficácia em diferentes regiões no Brasil e complexifica ainda mais o real entendimento das práticas de planejamento e gestão urbanos.

3.3 Conflitos, contradições e incertezas: a encruzilhada

Com base nos diferentes caminhos e sentidos que compõem a política e o planejamento urbanos no Brasil descritos no tópico acima, acredita-se que esses se encontram no centro de uma encruzilhada. De origem no latim *Crux*, ou seja, cruz, o termo encruzilhada refere-se ao formato de duas estradas ou caminhos que formam um ângulo reto entre si, ou

seja, uma interseção⁵¹. No Brasil, como em outros países⁵², a palavra encruzilhada tem sido empregada não somente para designar as ideias contidas em sua origem etimológica, apresentada nas linhas acima, mas, também, para expressar o sentido de ponto ou momento crucial, decisivo e, às vezes, de profundas incertezas de direção.

Em termos de conflitos na interseção dessa encruzilhada, projetos originalmente antagônicos, organicamente contraditórios pautam as práticas de política e de planejamento urbanos no Brasil contemporâneo. De um lado, propostas originárias de um amplo movimento social que tinha como grandes objetivos criar um processo de planejamento e gestão urbanos mais participativos, além da defesa da função social da propriedade urbana e do “direito à cidade”. As propostas do MNRU se materializaram na Constituição Brasileira de 1988, sofrendo alguns adendos e supressões. Por outro lado, um planejamento que deriva dos preceitos neoliberais no qual a cidade necessitaria de criar um grande “consenso” com vistas à promoção do desenvolvimento econômico, transformando-se em um novo “ator político” e, que na maioria das experiências, leva em consideração apenas a participação dos agentes sociais dominantes. Esse conflito de propostas embrionariamente antagônicas não se dá de maneira homogênea, nem mesmo de forma inequívoca nos municípios brasileiros, no entanto, existem alguns estudos que apontam Planos Diretores municipais que conjugam aspectos e premissas dos dois projetos⁵³.

Quanto às incertezas, essas se constituem tanto em termos teórico-metodológicos quanto nas práticas de planejamento e gestão. As transformações nos processos de urbanização, pelo menos desde a década de 1970, ocasionadas pelos processos de reestruturação produtiva, pela magnitude dos processos de globalização/mundialização financeira e pelas transformações da atuação do Estado, promoveram significativas alterações no objeto de estudo dos analistas urbanos críticos, a saber: a metrópole fordista-keynesiana. Harvey (1995, p. 03), por exemplo, afirma: “A cidade industrial, que funcionava tão bem quanto as oficinas do capitalismo do século dezenove e do início do século vinte, tornou-se certamente coisa do passado”. Assim, segundo Costa (1999), mediante as transformações em curso, as teorias socioespaciais são tomadas de incertezas.

As incertezas atingem, também, as ações e as práticas de planejamento urbano. A matriz de planejamento modernista/funcionalista, que prevaleceu nos países de capitalismo avançado e teve forte influência no Brasil, foi fortemente atingida pelas propostas de cunho

⁵¹ Conforme consulta realizada ao site de etimologia <http://origemdapalavra.com.br/>.

⁵² Na língua inglesa, por exemplo, segundo o dicionário Michaelis (2003), o termo *crossroad* (encruzilhada) é empregado para expressar impasse ou, até mesmo, ponto crucial.

⁵³ Ver, dentre outros, Compans (2004) e Cardoso (1997).

neoliberal. As transformações econômicas, políticas, culturais e sociais, contribuíram para mudanças na antiga matriz de política e de planejamento urbanos (MARICATO, 2000). Com relação às transformações no Brasil, Maricato questiona: “Cabe perguntar se a nova matriz que está sendo gerada resulta de um processo endógeno calcado na práxis urbana ou segue o mesmo caminho de dominação econômica, política e ideológica de inspiração externa, seguido pela primeira” (MARICATO, 2000, p. 123).

A aprovação do capítulo de política urbana na Constituição Brasileira de 1988 e sua posterior regulamentação pela criação do Estatuto da Cidade não foram suficientes para supressão das incertezas. Costa aponta que existe uma série de imprecisões conceituais relacionados a esses processos o que tem ocasionado “à inexistência de fronteiras claras entre planejamento, plano diretor, plano de governo, instrumento de política urbana, legislação urbana etc” (COSTA, 2008, p. 72).

Em outro sentido, ao procurar uma definição das práticas de planejamento e gestão nos anos 90, Rolnik entende que exista uma permanência de um estilo de política urbana, que se reproduz tanto no nível nacional quanto no municipal, e que tende a responder demandas antagônicas, “numa espécie de varejo de demandas empresariais a cidadãs (...)” (ROLNIK, 1994, p. 351). Esse fenômeno pode ser um indício da ausência de um planejamento como um processo de pensar a realidade urbana, seus problemas e tendências em longo prazo.

Conflitos entre propostas relativamente antagônicas, contradições, indefinições e incertezas parecem colocar a política urbana brasileira em uma verdadeira encruzilhada, no duplo sentido que o termo é normalmente empregado. Esse processo pode ocasionar tanto o retorno de antigas propostas teóricas e práticas, quanto de novas formas alternativas de análise e de práxis urbana.

No que tange à construção do conhecimento socioespacial e da análise dos processos vigentes, Costa (1999) entende que, apesar das situações de incerteza, o momento não caracteriza uma conjuntura de impasse. Ao invés disso, o autor afirma que o momento tem sido propício para que se avance tanto na construção de uma abordagem multiparadigmática, quanto na avaliação das práticas políticas observadas mais contemporaneamente no Brasil. Com relação à política urbana, Maricato entende que o momento de transição se mostra favorável ao debate, tendo em vista o vazio deixado pelas “certezas” do planejamento modernista/funcionalista, preenchido apenas pela perplexidade dos funcionários públicos e professores envolvidos com a temática. A autora acrescenta, ainda:

A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a

democracia no Brasil. A oportunidade é a de “replantear” a questão em novas bases, através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob forma nova, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades. Trata-se também de ousar apontar novos caminhos, mesmo em meio à tormenta... e por isso mesmo (MARICATO, 2000, p. 188).

3.4 A estratégia urbana e a busca de novos caminhos para o planejamento e a gestão do espaço social

Um novo caminho teórico e de práticas delineia-se em meio às contradições e conflitos das transições sociais em curso. Reconhecer esse processo e as estratégias dos diferentes agentes torna-se primordial para qualquer projeto crítico de transformação da realidade social, incluindo as propostas de uma cidade socialmente mais justa. A ampliação das relações capitalistas em escala planetária, o arrefecimento das energias utópicas e a heteronomia são as marcas da sociedade em mutação que, ao mesmo tempo, contém os embriões das possibilidades de transformação social.

Na sociedade contemporânea, os agentes imbuídos de intensificar o processo de globalização econômica em curso propagam a desnecessidade do bem coletivo, ou a sua privatização, tendo como estratégia discursiva a difusão da obsolescência do Estado Nacional perante o poder do capital multinacional. Opera-se a degradação e a desnecessidade da esfera pública com vistas a destruírem-se os meios políticos das classes dominadas, anulando e desmoralizando suas falas e seus discursos, destruindo a classe que faz sua existência enquanto se coloca em movimento (OLIVEIRA, 2000).

A descaracterização das classes dominadas por meio da anulação e desmoralização de suas falas é uma estratégia de eliminação da própria política. Instaura-se um consenso ideológico impedindo a oposição entre diferentes modos de ser. A política – que segundo Rancière tem o dissenso como sua fundação, ou seja, é o conflito sobre a configuração do sensível – é destruída em favor de um consenso legitimador das práticas dos agentes dominantes. Consoante Rancière (1996), impera-se o poder de polícia, ou seja, um conjunto de processos em que se operam o controle em diferentes dimensões das populações, dos lugares, das funções e dos seus sistemas de legitimação.

A divisão da vida social, característica constitutiva da sociedade capitalista, ao que parece é ainda maior na sociedade contemporânea. Sob o processo de globalização econômica, as práticas sociais perdem ainda mais os seus referenciais constitutivos. Eleva-se a fragmentação da sociedade, de seu espaço e de seu tempo, processo induzido por uma

generalização em escala mais ampla das relações sociais capitalistas. Dessa forma, as práticas sociais se realizam fragmentariamente, dividindo-se ainda mais diferentes dimensões da vida em sociedade⁵⁴.

Esse contexto, no qual a alienação percorre o modo de ser da sociedade e da política, traz como característica marcante da existência social a heteronomia. Confundida com o ato de escolha, a liberdade realiza-se tendo por base determinações externas, constituindo-se como uma liberdade mais negativa do que a dos modernos⁵⁵, o que contribuiria efetivamente para o aprofundamento da heteronomia (CHAUÍ, 2006).

Algumas das consequências dessa situação são descritas por Carvalho (2000), tendo por base pesquisas de opinião realizadas no Brasil. O autor identifica que a cultura política brasileira não parece se enquadrar em nenhuma das grandes versões políticas que marcaram a tradição ocidental⁵⁶. Segundo Carvalho, os dados colocam em evidência um cidadão que ignora seus direitos básicos e ainda apresenta pouco apreço por um direito típico da sociedade liberal, o de propriedade. Nas respostas dos questionários, o autor ressalta: aparece uma visão que “privilegia a ação do Estado em detrimento da iniciativa e da participação do cidadão e mesmo de seus interesses materiais vistos pelo viés da propriedade” (CARVALHO, 2000, p. 109). Ele ainda acrescenta:

No Brasil, o descaso, ou mesmo desprezo, pela política e pelos políticos aparece consistentemente nas pesquisas e o mesmo pode dizer dos baixos índices de participação social. Tem havido, sem dúvida nos últimos 15 anos uma ampliação da prática dos rituais democráticos constituídos pelas eleições livres, pela organização partidária e sindical, pelo debate público. O estranho é que tal prática não parece ter alterado uma cultura política marcada pela ausência, ou ao mesmo pela fraca

⁵⁴ A constatação desse parágrafo é inspirada na afirmação feita por Chauí (2006), para ela: “O processo de constituição da nova ordem histórica [capitalismo] é um processo de divisão interna do social (e não no social) separando as práticas sociais que tendem, doravante, a aparecer como desprovidas de centro e como independentes, cada qual buscando oferecer sua própria origem, seus fundamentos e princípios e sua legitimidade. Assim, a sociedade separa-se da política, esta separa-se do jurídico que, por seu turno, separa-se do saber que, finalmente, separa-se em conhecimentos independentes. Aparecendo como despojada de centro e de um pólo unificador de onde partiriam todas as práticas sociais, a nova formação social aparece como fragmentação de seu espaço e de seu tempo, fragmentação que, no entanto, é sustentada por um processo real de generalização e de unificação, qual seja o mercado ou o movimento posto pelo capital” (CHAUÍ, 2006, p. 278).

⁵⁵ A “liberdade mais negativa dos que a dos modernos” é uma sentença utilizada por Carvalho (2000) para designar o atual momento no Brasil que é marcado, como se aponta no corpo deste texto, por uma falta de referenciais às grandes tradições ocidentais de cidadania e ausência de uma ação política efetiva por parte da população.

⁵⁶ Nos estudos desenvolvidos por Carvalho constam questões relacionadas a três grandes prismas acerca da cidadania ocidental: a primeira é a versão liberal do conceito de cidadania, que incorpora a dimensão de uma liberdade mais negativa, baseada no indivíduo e seus interesses, o que deixa de fora a virtude cívica (*liberdade dos modernos*); a segunda diz respeito ao republicanismo clássico ou humanismo cívico, incorporação da dimensão de *res publica*, ou seja, preocupação com o bem coletivo em detrimento do interesse individual; a terceira visão é a denominada comunitária que vem de Aristóteles e com formulação moderna em Rousseau e Comte, essa se fundamenta pelo sentido de pertencimento a uma comunidade política e aproxima-se dos preceitos do republicanismo clássico, no entanto com menos ênfase na participação política.

presença, dos valores que na tradição ocidental tradicionalmente se vinculam a uma cidadania ativa (CARVALHO, 2000, p. 113).

Esse quadro de apatia política – empregando-se o termo utilizado por Chauí (2006) – é marcado por um momento no qual há profundos questionamentos e reformulações das teorias que sustentam as tradições de cidadania ocidental. O contexto de questionamento e debate abre “brechas” para novos conceitos e estratégias que procuram iluminar os processos de transição em curso. Da negatividade da apatia política, de “uma liberdade ainda mais negativa do que a dos modernos” (CARVALHO, 2000), descortinam-se as possibilidades da crítica radical que caminha na direção de uma nova positividade.

Processos e conceitos centrais como política, civilização e cidadania derivaram da forma espacial e da organização social da cidade⁵⁷. O processo em curso de implosão/explosão da cidade, que transformou radicalmente suas formas-conteúdos, trouxe profundas consequências para as noções fundadoras da cultura política ocidental (MONTE-MÓR, 2005a)⁵⁸. O urbano – no sentido empregado por Lefebvre (1986, 2008a) – surge do reconhecimento que a sociedade caminha em um período de transição, sendo necessário partir destes processos para compreendê-la. Da negatividade à positividade, o conceito procura descortinar o novo, iluminar fatos e relações obscurecidos e colocados em silêncio. O termo traz consigo uma estratégia do conhecimento e uma estratégia política sem que haja qualquer separação entre essas.

A crítica de Lefebvre parte do pressuposto marxiano que concebe a sociedade capitalista como totalidade e, ao mesmo tempo, como um momento de transformação total. Lefebvre, assim como Marx, procurou abrir o caminho tanto ao conhecimento como à ação política. Acrescentando à crítica marxista da filosofia e da ideologia uma crítica radical “das disciplinas redutoras”⁵⁹, Lefebvre procurou um conhecimento e uma estratégia que parte da

⁵⁷ “De fato, alguns dos conceitos centrais da vida contemporânea derivam da cidade, tanto em sua forma espacial quanto em sua organização social. Da idéia grega de *polis* vem o conceito de política, enquanto do latim *civis* e *civitas* vêm cidadão, cidadania, cidade e mesmo, civilização. Também do latim veio o sentido de *urbano*, com dupla conotação: de *urbanum* (arado) veio o sentido de povoação, a forma física da ocupação do espaço de vida delimitado pelo sulco do arado dos bois sagrados que marcava o território da produção e de vida dos romanos; da sua simplificação semântica vieram *urbe* e *urbs*, este último termo referindo-se a Roma, cidade-império, centro do mundo e assim, desaparecido até as grandes cidades da era moderna” (MONTE-MÓR, 2005a, p. 03).

⁵⁸ Questão descrita por Monte-Mór, inspirada na obra de Lefebvre, na qual este afirma que: “Se é exato que a cidade foi um lugar de civilização, sua explosão [son éclatement] pode aniquilar esse papel” (LEFEBVRE, 1986, p. 08).

⁵⁹ Essa afirmação pode ser confirmada lendo-se atentamente o capítulo “Para uma estratégia urbana”, Lefebvre (2008a). Neste texto, Lefebvre afirma: “Em certa medida, a situação teórica atual pode ser comparada à que Marx conheceu. Naquele momento a crítica radical já abria o caminho ao pensamento, como à ação. Marx partiu, com se sabe, da filosofia alemã, da economia política inglesa, da reflexão francesa sobre a ação revolucionária e seus objetivos (o socialismo). A crítica do hegelianismo, da ciência econômica, da reflexão sobre a história e seu sentido, permitiu-lhe conceber a sociedade capitalista ao mesmo tempo como totalidade e como momento de uma transformação total. Da negatividade da crítica radical, para Marx, coincidia teórica e praticamente com a

explosão da cidade, da deterioração da vida urbana e que caminha em direção a uma democracia e um acontecer político radical. O urbano designa a “crise” (a explosão da cidade e das relações que lhe davam suporte) e procura compreender essa problemática, unificando-a, encontrando uma terminologia.

O urbano? É uma forma geral: a da reunião, a da simultaneidade, a do espaço-temporal nas sociedades, forma que se afirma de todos os lados no curso da história e quaisquer que sejam as peripécias dessa história. Desde as origens e o nascimento das sociedades, essa forma se confirma, com os conteúdos os mais diversos. Ela se confirma enquanto forma até na explosão [dans l'éclatement] que assistimos (LEFEBVRE, 1986, p. 01).

A perspectiva traçada por Lefebvre (1986, 2008a) consiste na proposição de uma reflexão crítica sobre o fenômeno urbano (suas formas e conteúdos), elevando-se a filosofia em metafilosofia e utilizando-se de todas as ciências por meio de uma crítica radical. A práxis se descortina como ação que alinha o conhecimento e a prática em uma relação dialética que visa à apropriação das dimensões que constituem a modalidade superior da liberdade.

A estratégia do conhecimento não pode ficar isolada. Ela visa a prática, ou seja, em primeiro lugar, uma confrontação incessante com a experiência, e, em segundo lugar, visa a constituição de uma prática global, coerente, a prática da sociedade urbana (a prática da apropriação, pelo ser humano, do tempo e do espaço, modalidade superior da liberdade). (LEFEBVRE, 2008a, p. 128).

A estratégia urbana, proposta por Lefebvre, incorpora o emprego ótimo e máximo das técnicas, todos os meios técnicos, na solução da questão urbana e a favor da vida cotidiana. Cabe ainda o recurso à filosofia, ou melhor, à metafilosofia como forma de conceber novos sentidos às teorias e conceitos à luz das novas problemáticas (urbanas). Esse é o caminho pelo qual os cidadãos podem alcançar o “direito à cidade”, a saber: o direito à apropriação do tempo e do espaço; o direito de apropriar-se do “centro” como lugar da criação, e o direito à civilização (urbanidade, bem viver) (LEFEBVRE, 1986; 2001).

O direito à cidade é a concretização do projeto político e estratégico lefebvriano, tornando mais concreto os abstratos “direitos dos cidadãos”. Por meio desse direito, o cidadão-cidadino alcançaria uma participação ativa no controle da produção e gestão do território, incluindo o direito à participação na reinvenção dos domínios e níveis do arquitetônico, do urbanístico, do territorial (LEFEBVRE, 1986).

do proletariado revolucionário. As analogias e as diferenças entre essa situação e a da segunda metade do século XX logo aparecem. Atualmente, cabe acrescentar à crítica marxista da filosofia e da ideologia política, em primeiro lugar, a crítica radical das disciplinas redutoras, das ciências parcelares, especializadas, institucionalizadas como tais” (LEFEBVRE, 2008a, p. 123).

A participação ativa dos cidadãos-citadinos nesses domínios e níveis representa um processo revolucionário de transformação da própria vida em sociedade e das dimensões que lhe dão substância. A realização do direito à cidade:

(...) supõe uma transformação da sociedade segundo um projeto coerente, respondendo as interrogações e resolvendo teoricamente (o sentido forte implicando o momento da prática) os problemas e, de outro lado, criações nos domínios nos quais interferem a arte e o conhecer, o cotidiano e o global: a arquitetura, por exemplo. Mas, também mais largamente, o tempo e o espaço (LEFEBVRE, p. 08-09 [grifo no original]).

Com base na obra lefebvriana *Du contrat de Citoyenneté*, Fernandes (2008) afirma que os pressupostos do direito à cidade – como atualização e reformulação da declaração dos direitos dos cidadãos – são de extrema importância para que se alcance uma noção de cidadania social que expresse as peculiaridades das relações sociais contemporâneas. Nessa concepção, segundo Fernandes, Lefebvre defende a formulação e a concretização de um contrato político de cidadania social que reconheça e legalize os direitos dos cidadãos a participar efetivamente na sociedade política e civil que é, também, condição *sine qua non* para a expansão e aprofundamento de uma democracia urbana radical.

A noção de “direito à cidade”, problematizado por Lefebvre na década de 1960, assume posição central nas “lutas urbanas” e na tentativa de construção de um novo marco institucional urbano no Brasil. A proposta de reforma urbana incorporou essa noção, empregando-lhe um sentido mais restrito, fruto da influência de outros estudos marxistas. Segundo Costa (1997), o enfoque da chamada economia política da urbanização, em grande parte a-espacial e que terminava por enfatizar o papel do Estado na produção do ambiente construído, permeou a proposta do MNRU encaminhada à Assembleia Nacional Constituinte em 1988. Nesse sentido, apesar das proposições do MNRU identificarem e apontarem ações para temas centrais da realidade urbana brasileira, “as propostas de solução concentravam-se essencialmente na responsabilidade do Estado, em uma abordagem coerente com a então vigente nas análises urbanas” (COSTA, 1997, p. 1430).

Os esforços do MNRU em avançar na constituição do “direito à cidade” acabaram por concentrar suas proposições de instrumentos e gestão democrática do espaço urbano no seio do Estado. Ao ser atravessado por uma série de conflitos políticos, este incorpora as propostas populares, mas, também, novas tendências de planejamento e gestão como, por exemplo, o empreendedorismo urbano. Esse processo deturpou alguns dos objetivos dos instrumentos progressistas de captura de mais valia urbana, bem como impôs limites à construção de uma política urbana mais justa e democrática.

Dessa forma, apesar dos avanços participativo-democráticos, grande parte das práticas e das ações relacionadas ao planejamento e à gestão do espaço social encontra-se restrita ao âmbito do Estado e de sua burocracia. Esse atual momento da política e do planejamento urbanos no Brasil torna a estratégia urbana apresentada por Lefebvre, na década de 1970, uma proposição bastante atual. Mesmo recusando as “políticas do espaço” empreendidas pelo Estado, Lefebvre (2008a) entende que, enquanto a prática social estiver submetida aos políticos no interior das instituições e dos aparelhos, a estratégia do conhecimento encontrasse diante de uma dupla obrigação: “Ela não pode desconsiderar as estratégias políticas. Ela precisa conhecê-las” (LEFEBVRE, 2008a, p 129). Sendo assim, o autor questiona:

Como poderia, então, afastar do conhecimento esses “objetos” e esses “sujeitos”, esses sistemas e esse domínio? A sociologia política e a análise institucional, a da administração e a da burocracia, têm, a esse respeito, muito a dizer. Entre as ações estratégicas, cabem proposições aos políticos, homens de Estado, tendências, partidos. Isso em nada significa que o conhecimento crítico possa confiar em tais políticos especializados e renunciar a favor deles. Ao contrário. Como apresentá-los projetos e programas sem renunciar à análise crítica de suas ideologias e realizações? Como persuadi-los ou impeli-los, respondendo a suas pressões através de pressões opostas? Certamente isso não é fácil. No entanto, o abandono, pelo conhecimento, de seu direito de crítica sobre as decisões e sobre as instituições seria fatal. Um processo dificilmente reversível põe-se em curso após cada renúncia. É a democracia que renuncia e não apenas a ciência ou as instituições científicas (LEFEBVRE, 2008a, p. 129).

Acredita-se que a estratégia do conhecimento – que é, ao mesmo tempo, uma estratégia política – não deve abdicar da realização da crítica do funcionamento e das decisões realizadas no âmbito desses “novos” espaços e instrumentos institucionalizados, sob o risco de se renunciar a própria luta por uma democracia urbana radical. Entende-se que a assimilação e reconfiguração dos diversos instrumentos e proposições contidos no ideário do MNRU não impedem que estes ainda possam favorecer novas formas de produção e gestão do espaço e da vida social. Lefebvre alerta para o fato de que: “A assimilação das iniciativas (de cada iniciativa) na ordem das coisas existentes, por este ou aquele ‘sistema’, não impede tais proposições de abrir e assinalar uma via” (LEFEBVRE, 2008a, p. 129).

Na atual conjuntura, concorda-se com Souza (2006b) no qual ele defende, citando Lênin (1981), que é necessário utilizar-se de todos os meios de luta, incluindo, também, as formas legais e institucionais. Com base nesse pressuposto, Souza (2006a) propõe, em relação à política e ao planejamento urbanos, que no plano tático se busque tirar melhor proveito dos meios legais disponíveis como, por exemplo, planos diretores, processo orçamentário, legislação urbanística e tributária, políticas públicas em geral, procurando “subverter-lhes a ‘lógica’ original e habitual por meio de novas interpretações e novos instrumentos, na base de

uma correlação de forças favorável” (SOUZA, 2006a, p. 157). Essas ações devem apontar para que, no plano estratégico, produza-se uma organização espacial e um planejamento e gestão urbanos capazes de favorecer maior justiça social.

Em uma sociedade utilitarista, na qual o ativismo político e a preocupação com o bem coletivo encontram-se extremamente escassos, os avanços táticos angariados pelo MNRU podem favorecer a criação de novas formas de participação social que aliem o interesse e a virtude. Ademais, a participação popular na política urbana é uma das formas dos cidadãos ocuparem alguns espaços no seio deste campo político estratégico, o Estado⁶⁰.

Trata-se, primeiramente, de não abrir mão das conquistas democráticas ensejadas durante anos por diversos movimentos sociais. Mas, também, de elaborar a construção da crítica de seus mecanismos, instrumentos e do funcionamento desses espaços, procurando subverter-lhes sua “lógica” original, como aponta Souza (2006a). Nesse sentido, concorda-se novamente com o autor que defende que o planejamento e a gestão urbanos devem ser vistos como práxis. A participação deve incorporar “práticas lúcidas e explicitamente auto-assumidas enquanto políticas, mas de algum modo, teoricamente fundamentadas” (SOUZA, 2006b, p. 518).

Nesse sentido, entende-se que a estratégia urbana de construção do “direito à cidade” faz-se simultaneamente, não renunciando aos novos espaços institucionalizados do Estado e a elaboração de sua crítica, conforme se defende acima, mas, também e principalmente, incorporando as lutas sociais travadas no âmbito da vida cotidiana⁶¹. Dessa forma:

(...) não apenas o Estado deve planejar e gerir, se bem que, em nossa sociedade, ele tenha a prerrogativa de criar, sancionar e aplicar as leis formais, de realizar intervenções no espaço ‘público’, de regular as atividades dos agentes privados e de ‘garantir a lei e a ordem’. Grupos da sociedade devem buscar qualificar-se e organizar-se para planejar e gerir seus espaços (seus destinos), às vezes com o Estado (pressionando-o e conquistando parcerias autênticas e delegação de poder), às vezes à revelia do Estado e, muitas vezes, contra o Estado, resistindo (SOUZA, 2006b, p. 525).

A construção de um planejamento e gestão que incorpore a práxis urbana como eixo norteador pode contribuir para a superação de uma liberdade mais negativa do que a dos modernos – termo empregado por Carvalho (2000) –, não como uma solução para todos os impasses que apresentam a questão da cidadania na contemporaneidade. No entanto, esse processo de planejamento e gestão do espaço social pode favorecer ações que auxiliem na

⁶⁰ Para Poulantzas (1981) o Estado não é um bloco monolítico, mas um campo político estratégico atravessado por contradições e conflitos.

⁶¹ Poulantzas (1981) já advertia que a presença das classes populares no seio do aparelho de Estado não representa diretamente que estas detenham poder. Dessa maneira, a ação nos espaços institucionalizados é uma condição básica para a transformação da sociedade, entretanto, isto não seria suficiente.

superação do alto grau de heteronomia que apresenta a sociedade brasileira atual. Uma prática crítica que não abdique de nenhum dos meios técnicos, políticos e que consiga estabelecer uma estratégia que não faça dissociação entre conhecimento e ação, conforme proposto por Lefebvre (2008a), poderá favorecer a restituição da capacidade dos cidadãos de compreensão dos processos de dominação e sua consequente superação.

A estratégia urbana proposta por Lefebvre é um dos caminhos para a restituição da autonomia no sentido empregado por Chauí (2006), ou seja, uma liberdade capaz de subverter a submissão, intervindo na realidade social empregando-lhe novos caminhos, novas leis e novas regras. Dessa forma, a autonomia pressupõe e visa repor “a diferença social entre o poder, o direito e o saber, de sorte que a compreensão da pluralidade de fontes das práticas sociais permita que cada uma delas atue sobre as outras esferas para modificá-las” (CHAUÍ, 2006, p. 304).

4. DA REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA E DO ESPAÇO SOCIAL ÀS MUDANÇAS NAS PRÁTICAS DE POLÍTICA E DE PLANEJAMENTO URBANOS

Um grande esforço de análise vem sendo realizado, por meio de várias pesquisas, procurando uma melhor compreensão das mudanças na dinâmica urbana da RMBH. Esses estudos contemplam diversas temáticas e possuem diferentes abordagens acerca dos processos de produção social da metrópole. Um ponto, decerto muito comum nessas reflexões, é a noção de que, de um lado, há um processo de permanências de algumas das características da metrópole e, por outro, tem-se a transformação de determinados processos de produção social deste espaço.

No livro organizado por Costa (2006), por exemplo, há um grande número de artigos que colocam em evidência as novas dinâmicas de reprodução do espaço metropolitano de Belo Horizonte. A tensão entre permanências e transformações é uma relação central debatida em várias das reflexões, indicando que a reprodução da metrópole é pautada por “velhas” e “novas” formas de apropriação do espaço.

A consolidação da área metropolitana de Belo Horizonte e a formação de uma nova espacialidade denominada “cidade-região” é a questão problematizada por Magalhães (2008). Com o objetivo de analisar a configuração da cidade-região no Brasil, este autor realiza uma reflexão pautada na discussão dos processos socioespaciais das três maiores regiões metropolitanas brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte), identificando, em relação à Belo Horizonte, a consolidação dos processos de metropolização e a emergência de uma nova forma urbana.

Mendonça (2008), em um estudo que analisa as características da estrutura socioespacial da RMBH, afirma que não se constata transformações significativas na organização deste espaço. Para corroborar sua afirmação, a autora destaca quatro processos que permaneceram e se consolidaram: a) “permanente concentração das elites na chamada zona sul da capital e em sua expansão na direção sul”; b) “contínuo espraiamento dos grupos médios pelos espaços peri-centrais de Belo Horizonte”; c) “consolidação da mescla de grupos médios com operários nos espaços do chamado eixo industrial da RMBH, particularmente na região do Barreiro, em Belo Horizonte, e em Contagem, mas alcançando também Betim, ao longo da BR – 381 (Rodovia Fernão Dias)”; d) “consolidação dos espaços populares na periferia imediatamente a norte de Belo Horizonte” (MENDONÇA, 2008, p. 71). Não obstante, Mendonça identifica que há novos processos socioespaciais e alterações socio-

territoriais em áreas específicas da RMBH, mesmo que não se observe rupturas na estruturação metropolitana.

Nas análises supracitadas, a reprodução do espaço metropolitano de Belo Horizonte é acompanhada, dialeticamente, pela alteração das práticas dos diversos agentes sociais envolvidos nesse processo. Vários são os indícios de que na RMBH, a despeito da permanência das formas de estruturação socioespacial, ocorrem algumas modificações nos processos que constituem a produção social deste espaço. Como um dos exemplos dessas transformações, identifica-se as alterações na Inserção de Contagem no Contexto Urbano da RMBH, como bem descreve Ferreira (2002). Segundo o autor, esse município passa por um processo de transição nas suas características, sendo algumas destas mudanças reflexos da própria alteração da dinâmica urbana metropolitana. Em sua acepção, Contagem torna-se uma aglomeração urbano-industrial com maior complexidade do que no passado – marcado pela influência das atividades industriais –, assumindo novos papéis e assimilando novas particularidades (FERREIRA, 2002).

O processo de reestruturação em curso nesse município é uma mudança dinâmica de algumas das características da economia, da sociedade e do espaço metropolitano e local. Observa-se, além disso, uma mudança de atuação do Estado local, na qual a política e o planejamento urbanos parecem assumir um papel mais central. Novos princípios, instrumentos e mecanismos colocam em evidência as mudanças na esfera do planejamento e da gestão do espaço urbano local.

Todos esses processos em curso suscitaram alguns questionamentos: Há alguma relação entre o processo de reestruturação em curso no município de Contagem e as novas formas de atuação do Estado local? Qual a essência dos novos princípios, instrumentos e mecanismos de política e de planejamento urbanos empregados pelo Estado local? Quais os preceitos que compõem a atual matriz de política urbana de Contagem? Em meio aos novos processos urbanos, quais as possibilidades de construção de uma cidade socialmente mais justa e democrática? Mais do que pontos de partida para a construção deste capítulo, essas questões motivaram a elaboração desta dissertação. Desperta a atenção o fato de que o Estado local, mediante um processo de reestruturação, que envolve diferentes dimensões da vida social, adote novos princípios, instrumentos e mecanismos de intervenção no espaço urbano.

Neste capítulo, pretende-se analisar as relações entre a reestruturação da economia e do espaço social de Contagem e a mudança das práticas de política e de planejamento urbanos. Parte-se das definições e contribuições construídas nos capítulos anteriores,

procurando interpretar as novas formas de intervenção da administração pública nos processos de produção do espaço urbano local.

4.1 O processo de reestruturação e a nova dinâmica urbana de Contagem

As mudanças na economia, os novos padrões de crescimento da população e de ocupação do solo, a melhoria dos indicadores de conforto urbano e qualidade de vida são indicadas por Ferreira (2002) como as grandes tendências que constituem as transformações recentes no município de Contagem. Neste município, coexistem permanências relativas ao período em que a lógica de produção do seu espaço urbano estava vinculada às demandas da produção industrial e transformações relativas às novas formas de produção e apropriação do espaço. Segundo Ferreira (2002), essas mudanças fazem com que Contagem tenha uma dinâmica urbana renovada, caracterizada por cinco novos processos.

A primeira das transformações descritas refere-se às “novas tendências na distribuição espacial e na proporção de equipamentos e serviços coletivos e de estabelecimentos econômicos (...)” (FERREIRA, 2002, p. 99-100). De espaço da produção industrial a importante local de concentração de atividades comerciais e de serviços, Contagem passa por um processo de diversificação da dinâmica econômica. Segundo dados apresentados e problematizados por Ferreira, referentes às décadas de 1990 e 2000, há um aumento da atividade econômica no município resultante, principalmente, do crescimento no número de estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços. Desse modo, o setor terciário passa a predominar em todas as regiões de Contagem⁶², com exceção da Região da Ressaca, onde houve uma diminuição desse tipo de atividade. O setor secundário, em termos absolutos, aumentou sua participação em todas as regiões, com exceção da Vargem das Flores. No

⁶² No período analisado por Ferreira, o poder público municipal adotava uma divisão do território em sete regiões administrativas, a saber: Industrial, Sede, Ressaca, Nacional, Nova Contagem, Vargem das Flores e Petrolândia. Com a revisão do Plano Diretor, no ano de 2006, adotou-se uma nova regionalização. Na nova divisão, Contagem permaneceu com sete regiões administrativas, mas a composição destas foi alterada, estabelecendo-se, assim, a seguinte regionalização: Eldorado, Industrial, Nacional, Petrolândia, Ressaca, Sede e Vargem das Flores. A regionalização ainda sofreria mais uma modificação, sendo a Região do Bairro Riacho desmembrada da antiga regional administrativa do Eldorado. Sendo assim, atualmente, Contagem possui oito regiões administrativas. Em anexo a esta dissertação, encontra-se uma ilustração com as atuais regiões administrativas do município.

entanto, o ritmo deste crescimento foi menor do que o identificado no setor terciário, verificando-se, apenas na Região da Ressaca, um crescimento maior do setor secundário⁶³.

A diversificação das atividades econômicas e sua redistribuição no espaço local ocorreram paralelamente à ampliação da rede de equipamentos e serviços coletivos. Contudo, o provimento destes não se deu de forma homogênea, ocasionando significativas diferenças entre as regiões do município. Segundo Ferreira, mesmo com as diferenças regionais, há um processo de diversificação dos usos do território, “pois às áreas residenciais estão sendo agregadas diversas atividades que intensificam e aumentam a complexidade da dinâmica urbana local” (FERREIRA, 2002, p. 100).

A segunda transformação da dinâmica urbana possui relação direta com as transformações econômicas e com os usos do território apontados acima. Segundo Ferreira, observa-se “a alteração do caráter e a ampliação das áreas anteriormente ocupadas exclusivamente por indústrias e por estabelecimentos atacadistas (...)” (FERREIRA, 2002, p. 101). Os espaços especializados do município, ou seja, os distritos industriais⁶⁴ e as instalações da CEASA – MG⁶⁵ passam a não atender as novas características das indústrias e dos novos estabelecimentos atacadistas. O autor destaca que os portes dos novos empreendimentos dificultam seu funcionamento nestes espaços, sendo que nas áreas especializadas para as atividades produtivas, as grandes dimensões dos terrenos e seu custo inibem a instalação de empresas de pequeno e médio porte. Processo semelhante acontece na CEASA, onde os valores de aluguel e as altas taxas de condomínio são empecilhos aos estabelecimentos de menor porte⁶⁶.

Como consequência dessa desarticulação, entre as características dos espaços especializados e das necessidades dos novos empreendimentos industriais e atacadistas, verifica-se, em Contagem, um transbordamento dessas atividades para fora dos espaços que lhe são destinados. Áreas ocupadas por edificações reservadas ao uso residencial passam a

⁶³ O crescimento do setor terciário no município continua sendo uma tendência, conforme indica a reportagem extraída do site da PMC: “Em 2008, Contagem registrou Produto Interno Bruto (PIB) no valor de R\$ 14.869.759 de acordo com dados divulgados pela Fundação João Pinheiro na última sexta-feira (10). Com esse resultado, o município reassumiu o 3º lugar no Estado ao aumentar a sua participação no PIB mineiro de 5,1 para 5,3%. O crescimento foi impulsionado pelo setor de serviços, principalmente o comércio, conforme aponta a pesquisa” (www.contagem.mg.gov.br/noticias <acesso em 01/02/2011>).

⁶⁴ Os distritos industriais de Contagem são: Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, CINCO, CINCO, CINQUINHO, Áreas industriais do Bairro Inconfidentes, Distrito Industrial Riacho das Pedras, Distrito Industrial Cotias e o Distrito Industrial do Ressaca.

⁶⁵ A CEASA (Centrais de Abastecimento de Minas Gerais) iniciou suas atividades, no município de Contagem, no ano de 1974. Empresa de capital misto, a CEASA é um entreposto atacadista de produtos agrícolas. Para maiores informações sobre as atividades deste pólo atacadista, ver: <http://www.ceasaminas.com.br/>

⁶⁶ Segundo Ferreira (2002, p. 103), no ano de 2002, “(..) somente 15% aproximadamente das indústrias existentes em Contagem estão em distritos para este fim e um número significativo de estabelecimentos atacadistas não está situado na CEASA”.

abrigar empreendimentos industriais e atacadistas. Essa diversificação acentua de forma significativa o conflito de usos do espaço.

Contudo, se há uma ocupação das áreas destinadas ao uso residencial por atividades industriais e atacadistas, observa-se, também, “a diversificação de usos nos espaços especializados (...). Nos centros fabris mais antigos e na CEASA, verifica-se o fechamento contínuo de estabelecimentos e a incorporação de novas atividades de natureza diferente das originais” (FERREIRA, 2002, p. 103). Este é o terceiro processo que, segundo Ferreira, contribui diretamente para a mudança da dinâmica urbana de Contagem.

Na Cidade Industrial Coronel Juventino Dias é cada vez mais recorrente a instalação de atividades comerciais, institucionais e de prestação de serviços, sendo que, segundo Ferreira, “em 2002, no núcleo industrial e seu entorno, somente 524 de um total de 1634 estabelecimentos existentes são industriais” (FERREIRA, 2002, p. 103). Esse espaço, “tornou-se mais do que um aglomerado de indústrias e consolidou seu papel de pólo metropolitano e centro industrial, comercial, institucional, de prestação de serviços, bem como local de moradia para a população que habita as vilas e ocupações existentes em seus limites” (FERREIRA, 2002, p. 103). De forma análoga, na CEASA, diversas atividades não relacionadas ao comércio atacadista desenvolvem-se com maior frequência. Nesse sentido, Ferreira entende que esse entreposto é, cada vez mais, um importante “centro institucional, de serviços e de comércio (...)” (FERREIRA, 2002, p. 104).



FIGURA 05 - Instituição de Ensino (Faculdade) / Localizada na Cidade Industrial Coronel Juventino Dias.

Fonte: Acervo do autor.



FIGURA 06 - Salão de Eventos / Localizado na Praça da Cemig – Cidade Industrial Coronel Juventino Dias.

Fonte: Acervo do autor.



FIGURA 07 - Centro de Serviços / Localizado na CEASA.

Fonte: Acervo do autor.

A consolidação das atividades terciárias em Contagem resulta em um quarto processo, que contribui para as mudanças na dinâmica urbana. Segundo Ferreira, “além da consolidação de núcleos urbanos que abrigam atividades de abrangência local, verificam-se investimentos em empreendimentos de grande porte, que ampliaram a participação do setor terciário local no mercado econômico regional.” (FERREIRA, 2002, p. 104).

Nas últimas décadas, desenvolveram-se núcleos de atividades econômicas de caráter local ligados à oferta de mercadorias e bens diversos. Ferreira destaca as atividades desenvolvidas em diferentes pontos do Bairro Eldorado, na Região Sede, no Bairro Inconfidentes e no entorno do Conjunto Habitacional de Nova Contagem. Simultaneamente à expansão do comércio de caráter local, ocorrem grandes investimentos em atividades de grande porte, destacando-se o empreendimento mais recente, o Complexo Comercial do Itaú Power Shopping (Figura 08) (FERREIRA, 2002).



FIGURA 08 - Complexo do Itaú Power Shopping
Fonte: Acervo do autor.

E, finalmente, o quinto processo apontado por Ferreira, como um dos responsáveis por uma nova dinâmica urbana no município de Contagem, é a maior articulação entre as regiões do município, e deste, com as demais localidades da RMBH. Após uma série de obras viárias, na década de 1990⁶⁷, “tornou-se possível deslocar-se entre todas as Regiões sem sair do Município, através de um sistema viário de porte e qualidade satisfatórios. A ampliação de sua malha viária possibilitou otimizar a integração com os municípios de entorno” (FERREIRA, 2002, p. 105). Para Ferreira, o sistema viário de Contagem, anteriormente, era um reflexo de uma estrutura radial metropolitana monocêntrica, na qual as principais vias deste município ligavam às diversas regiões ao centro de Belo Horizonte.

Além dos processos descritos, a nova dinâmica urbana de Contagem “caracteriza-se, também, pela diversidade social e pelas múltiplas identidades existentes no Município”

⁶⁷ As principais obras viárias, realizadas na década de 1990 são: “(...) a implantação da Via Expressa de Contagem, da Avenida Helena Vasconcelos Costa e outras avenidas sanitárias (...)” (FERREIRA, 2002, p. 105).

(FERREIRA, 2002, p. 107). Com base em diferentes trabalhos⁶⁸, Ferreira entende que a população de Contagem tornou-se bastante heterogênea com relação aos “aspectos culturais, hábitos de lazer, ocupações profissionais, identidades, rendas, grau de instrução e quanto a padrões de deslocamento, dentre outros aspectos” (FERREIRA, 2002, p. 107).

Os processos descritos constituem a reestruturação em curso, modificando a inserção deste município no contexto urbano da RMBH. A partir da reflexão de Ferreira (2002), é possível afirmar que há uma re-inserção de Contagem no contexto metropolitano. Este não é mais um município marcado apenas pelo desenvolvimento das atividades industriais, há uma transformação da dinâmica econômica, na qual Contagem deixa de ser, eminentemente, um espaço destinado à produção industrial. Por outro lado, há um processo de crescimento e uma ampla modernização do setor terciário.

Além da re-inserção econômica no contexto metropolitano, Ferreira entende que este município deixa de “integrar a área periférica de expansão populacional e industrial da monocêntrica Metrópole de Belo Horizonte, para se tornar uma área urbana semiperiférica em uma aglomeração policêntrica e dinâmica” (FERREIRA, 2002, p. 109). Nessa acepção, Contagem deixa de ser uma área marginal e periférica da RMBH e passa a ocupar uma espécie de um “anel semiperiférico” ou uma “faixa intermediária” de expansão no aglomerado metropolitano. Em conjunto com esses processos descritos, o maior desenvolvimento dos núcleos comerciais confere maior autonomia à Contagem, em relação ao Centro de Belo Horizonte. Essa dinâmica não indica uma ruptura, pois, segundo o autor, não há “alterações na estruturação e nas características gerais da urbanização metropolitana” (FERREIRA, 2002, p. 110).

Constata-se, ainda, “(...) uma ampliação significativa da heterogeneidade espacial e socioeconômica em Contagem” (FERREIRA, 2002, p. 111). Ferreira afirma que uma grande parte da população ainda está sujeita aos impactos dos processos de segregação socioespacial metropolitana. Contagem possui áreas nas quais há uma significativa expansão populacional, espaços marcados por serem urbanos e desurbanizantes. Locais nos quais as iniquidades sociais e econômicas são intensas, descritas pelo autor como “um lugar em que dramas contemporâneos como o desemprego, a violência, a fome e a pobreza extrema manifestam-se com magnitude” (FERREIRA, 2002, p. 111). Entretanto, algumas parcelas do território foram incorporadas à dinâmica do mercado imobiliário para a população de classe média e alta.

⁶⁸ Os trabalhos citados por Ferreira sobre a diversidade social e cultural da população contagense são: ARRUDA, D. S; WESTIN, V. L. C. *Cultura e hábitos de lazer em Contagem*. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, Fundação João Pinheiro. (Monografia, Especialização em Administração Municipal), 1995; PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM. Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Unidades de Planejamento – Indicadores Sociais*. Coleção Plano Diretor, Volume V. 1994.

Dessa forma, há o enobrecimento de certas parcelas desse município, as quais “passaram a ser ocupadas pela população de alta renda, inclusive de forma exclusiva em condomínios privados, e a verticalização das construções em algumas de suas regiões” (FERREIRA, 2002, p. 112).

Com base nesses processos, o autor constata o processo de reestruturação da aglomeração urbano-industrial, caracterizada, no passado, por abrigar uma Cidade Industrial. Em uma relação dinâmica e dialética, essas transformações são acompanhadas por mudanças nas formas da produção social da metrópole, revelando a incorporação de novas características, contradições e conflitos. Ferreira (2002) conclui que este processo não constitui “uma ruptura simples nas suas condições econômicas, sociais e espaciais, mas sim um processo de reestruturação e complexificação” (FERREIRA, 2002, p. 117).

4.2 A reestruturação da economia e do espaço social e as mudanças no âmbito do Estado local

Uma questão importante para a construção desta dissertação e, especificamente, para este capítulo é a hipótese de que a reestruturação da economia e do espaço social em curso no município de Contagem faz com que o Estado local adote novas estratégias de atuação. Nesse contexto, as políticas públicas relacionadas com o planejamento e a gestão urbanos parecem assumir papel de destaque no favorecimento de novos processos de produção e reprodução social, constituindo, ademais, uma forma de fortalecimento do poder político institucionalizado do Estado local, em um ambiente no qual há um processo de reestruturação de diferentes dimensões da vida social.

Como se pode observar, a reestruturação do espaço de Contagem, em diferentes momentos, foi um instrumento político estratégico do Estado (em diferentes níveis), ao mesmo tempo em que as relações sociais construídas no seio das contradições do processo de produção do espaço influenciaram as ações deste agente. No entanto, a indução da reestruturação do espaço urbano de Contagem, por parte do Estado local, parece ter um novo conteúdo, que é marcado pela adoção de diferentes modelos que compõem a matriz de política urbana brasileira. Nesse sentido, entende-se que poderá haver novos conflitos na realização da intervenção do Estado local no ambiente urbano e novas possibilidades de construção de uma cidade socialmente mais justa e democrática.

Levanta-se essa hipótese, tendo como referência a relação dialética do Estado e a produção social do espaço, analisada anteriormente. Além disso, na concepção dessa questão, leva-se em consideração a teoria de Poulantzas (1981), na qual o Estado não é uma estrutura exterior às relações sociais. Segundo este autor, as transformações nas relações sociais de produção podem levar a importantes modificações na condensação material de forças que dá materialidade ao Estado e, conseqüentemente, na constituição de suas políticas. A inspiração poulantziana pode contribuir para que se possam colocar em evidência as relações entre a reestruturação da economia e do espaço social em curso nesse município – que é um processo dialético de transformação da economia, da sociedade e do espaço – e as alterações na constituição e nas formas de ação política do Estado local.

Ferreira (2002) já havia identificado o surgimento de novas visões e posturas a respeito da problemática urbana, por parte do poder local. A tendência apontada por este autor é de que as questões urbanas ampliam seu espaço na formulação e na definição das intervenções e ações do Estado local. Ferreira entende que há uma mudança na determinação das prioridades nos investimentos realizados, os quais indicam que, ao contrário do momento anterior em que as mudanças no município foram induzidas pela industrialização metropolitana, a política urbana “está crescentemente se envolvendo com a reprodução social e menos com o suporte do processo de desenvolvimento via industrialização” (FERREIRA, 2002, p.113).

As alterações nas políticas do Estado local, contudo, ainda se aprofundariam de forma substancial. Contagem, desde o ano de 1973, vinha sendo consecutivamente governada por Newton Cardoso (atualmente no PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro), Ademir Lucas (atualmente no PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) ou por lideranças ligadas ao grupo político de ambos. Nas eleições de 2004, ocorre uma ruptura nos rumos da administração local, a candidata Marília Campos (PT – Partido dos Trabalhadores) vence as eleições municipais no 2º turno, derrotando o seu oponente naquele pleito, o ex-prefeito Ademir Lucas (PSDB).

No ano de 1996, Marília Campos já havia sido candidata ao cargo de prefeita municipal, concorrendo com Newton Cardoso (PMDB) e Ademir Lucas (PSDB), sendo derrotada no primeiro turno daquela eleição que, posteriormente, foi vencida pelo candidato do PMDB⁶⁹. Com uma trajetória política que passa por uma longa militância no movimento

⁶⁹ Questionada sobre a eleição de 1996 e a derrota naquele pleito, a atual prefeita de Contagem afirma: “Aquele foi uma eleição muito pesada para nós. Enfrentamos os dois principais caciques da política local até então: Newton Cardoso (PMDB) e Ademir Lucas (PSDB). Os dois eram ex-prefeitos e tinham uma história antiga na cidade. Eu disputava a primeira eleição pelo Partido. Mesmo assim, com todas as dificuldades, tive cerca de 20%

sindical e no próprio PT⁷⁰, Marília Campos, ao assumir o executivo municipal, rompe com uma longa trajetória de governos sucessivos exercidos por lideranças ligadas ao PMDB e PSDB (Quadro 02). Essa mudança na correlação de forças sociais no ambiente local, que teve por consequência a vitória de Marília Campos, contribuiu para alteração da atuação do poder público municipal. Como veremos adiante, essa administração adota novos princípios e mecanismos diferentes das anteriores.

QUADRO 02

Relação de Prefeitos Municipais de Contagem desde 1973

Ano	Prefeito	Partido
1973	Newton Cardoso	MDB
1979	José Luiz de Souza	MDB
1983	João Batista Brandão Lima	PMDB
1984	Newton Cardoso	PMDB
1986	Guido Fonseca	PMDB
1989	Ademir Lucas Gomes	PSDB
1993	Altamir José Ferreira	PSDB
1997	Newton Cardoso	PMDB
1998	Paulo P. Augusto de Mattos	PMDB
2001	Ademir Lucas Gomes	PSDB
2005	Marília Campos	PT
2009	Marília Campos	PT

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Prefeitura Municipal de Contagem (2009a).

A princípio, é difícil estabelecer alguma relação entre a influência da dinâmica de reestruturação e a mudança nos rumos políticos de Contagem. Vários processos que se desenvolveram em outras escalas podem ter favorecido a alteração na correlação de forças no ambiente local. Os níveis de popularidade do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, também do PT⁷¹, e a influência da experiência belo-horizontina, que há onze anos vinha sendo governada por prefeitos do PT ou de partidos coligados com este, são exemplos de

dos votos, o que considero uma vitória pessoal e partidária. A semente estava lançada. Em 1998, fui candidata a deputada estadual e fiquei na terceira suplência. Conquistei o primeiro mandato legislativo em 2000, ao ser eleita a vereadora mais votada do PT em Contagem” (PREFEITA DE CONTAGEM, entrevista concedida em 28/02/2011).

⁷⁰ Marília Campos foi uma das fundadoras da CUT e do PT na região do Triângulo Mineiro. Já em Belo Horizonte, a atual prefeita de Contagem foi eleita Presidente do Sindicato dos Bancários, na década de 1990, por duas vezes. Ainda naquela década, Marília Campos foi funcionária do Banco Credereal em Contagem e foi neste período que veio a militância no PT local.

⁷¹ Conforme pesquisa divulgada pelo IBOPE, em 09/12/2004, a administração Lula termina a primeira metade de seu mandato avaliada como "Ótima/Boa" por 41% da população nacional. Sobre os dados dessa pesquisa, ver: www.ibope.com.br.

fatores que podem ter contribuído para a chegada de Marília Campos ao poder executivo municipal. Contudo, ao indagar a própria prefeita sobre esse processo, percebe-se que a nova dinâmica econômica e socioespacial, em certa medida, favoreceram a mudança na correlação de forças. Marília Campos entende que a cidade transformou-se e modernizou-se, processo que teria colaborado para que houvesse um rompimento de um ciclo político marcado, em Contagem, pelo populismo.

(...) A cidade se transformou, cresceu e se modernizou. Ficou mais aberta ao discurso de novas lideranças. Rompeu-se um ciclo de populismo. Contagem deixou de ser um lugar das grandes fábricas, porque a tecnologia avançou e os espaços necessários para a produção se tornaram menores e a produção maior em menor tempo. Isso modifica a vida das pessoas. Creio que, se tivéssemos rádio, TV, ou jornais diários, o ritmo da mudança teria sido mais acelerado (Informação verbal)⁷².

De acordo com a percepção da prefeita, as transformações em curso tiveram uma importante contribuição na mudança dos rumos políticos municipais, abrindo caminho para novas lideranças e projetos políticos. Assim como a correlação de forças, as políticas públicas da administração local sofrem a influência da dinâmica de reestruturação da economia, da sociedade e do espaço. O poder local não é exterior às transformações em curso e, em certa medida, suas políticas são repostas às relações conflituosas e contraditórias contidas nesse processo.

Indicada como ação primordial para intervir nos principais problemas do município na atualidade⁷³, a reestruturação do espaço urbano foi escolhida como eixo integrador dos principais programas e intervenções setoriais promovidos pela administração municipal, contidos no Planejamento Estratégico de Contagem (PEC) 2009/2013. Em um momento no qual há importantes mudanças em dimensões da vida social no ambiente local, a reestruturação do espaço torna-se uma política pública estratégica. Novamente, a reprodução dessa instância da sociedade é o meio pelo qual o Estado, neste momento em sua esfera local, procura favorecer novas relações de produção e reprodução social.

⁷² Entrevista concedida pela Prefeita Municipal de Contagem, em 28 de fevereiro de 2011.

⁷³ Segundo o integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC entrevistado, a reestruturação do espaço urbano foi percebida como principal desafio a ser enfrentado pelo poder público local. Isto se deu porque as propostas de ações prioritárias escolhidas na elaboração do PEC estavam diretamente relacionadas às intervenções no espaço urbano.

4.3 O novo conteúdo da política e do planejamento urbanos contagense

Com a administração da prefeita Marília Campos (PT), a política urbana em Contagem, passa por alterações significativas tanto em seus princípios, quanto nos espaços e instrumentos de planejamento e gestão. Assim como grande parte das ações de um Estado capitalista, a política urbana contagense é essencialmente contraditória, expressando os conflitos que atravessam o poder local. Contudo, essa contradição é caracterizada por novas particularidades, na qual o Estado local adota ações e instrumentos baseados no ideário do MNRU – que tinha como preceitos básicos a função social da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade – e, ao mesmo tempo, executa ações que se alinham aos princípios neoliberais do empreendedorismo urbano e do Planejamento Estratégico de Cidades.

Desde 2005, primeiro ano da administração Marília Campos, o município passou a executar o Orçamento Participativo (OP) como uma forma de gestão democrática dos investimentos públicos. Além desse mecanismo inspirado nas perspectivas do MNRU de uma gestão mais democrática da cidade, o poder local, no ano de 2006, convoca a Primeira Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU), com o objetivo de realizar a revisão do Plano Diretor, agregando a participação da população. Por outro lado, alinhado com algumas das perspectivas do Planejamento Estratégico de Cidades, o Plano Diretor incorpora determinados princípios e diretrizes que objetivam a flexibilização das normas de ocupação do espaço, visando à inserção competitiva de Contagem na atração de novas atividades econômicas. Ademais, no ano de 2008, a PMC elabora o Planejamento Estratégico de Contagem (PEC) que além de ter como objetivo a dinamização da máquina pública, reúne, também, aspectos relacionados às três analogias mencionadas por Vainer (2000b) – cidade-empresa, cidade-mercadoria, cidade-pátria – para caracterizar o Planejamento Estratégico de Cidades.

Os processos descritos formam uma “unidade contraditória”, na qual se acredita que seja a essência da atual política urbana contagense. Os novos processos de produção e reprodução social, conteúdos da reestruturação em curso, fazem com que o Estado local procure criar novas formas de atuação. Com o objetivo de analisar a política e o planejamento urbanos contagense, procura-se problematizar as várias concepções e ações que compõem essa “unidade contraditória”.

4.3.1 O orçamento participativo de Contagem – gestão democrática dos investimentos públicos?

A criação do orçamento participativo foi decretada, em Contagem, nos primeiros meses do governo da prefeita Marília Campos. Com o objetivo de agregar a participação da população na elaboração do Plano Plurianual de Investimento, o OP foi implementado sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN)⁷⁴. Considerando o conteúdo do decreto de criação, observa-se que o OP é uma política pública que tem outros objetivos como a promoção da cidadania, o fomento da participação popular e a garantia de maior transparência dos investimentos públicos.

A inspiração do modelo contagemense surge de outras administrações locais do PT, que utilizaram essa forma participativa de construção da peça orçamentária. Segundo a Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo⁷⁵, o OP tornou-se uma bandeira petista após a experiência da cidade de Porto Alegre.

O OP não começou aqui. Ele começou há 22 anos na cidade de Porto Alegre. (...) era uma bandeira do Partido dos Trabalhadores. Então toda administração petista tinha como bandeira o Orçamento participativo. Hoje ampliou, não é só o PT que administra e tem esse projeto, mas todo segmento de governos populares de outros partidos também aplicam o OP. Na cidade de Contagem, foi muito importante o primeiro ano de Marília Campos que, em 2005, foi instituído esse trabalho aqui. O OP é uma maneira diferente de governar, porque antes, a participação era só via o Poder Legislativo, mas com a criação do OP, a pessoa pode ajudar a mudar a cidade (Informação verbal)⁷⁶.

Além da inspiração do modelo porto-alegrense, o “OP – Contagem” incorpora aspectos da dinâmica instituída em Belo Horizonte, como a periodicidade bianual do mecanismo e a adoção da regionalização já estabelecida pela administração municipal⁷⁷. Segundo a Secretária Adjunta do OP, tem-se a intenção de criar uma prática mais democrática

⁷⁴ O Orçamento Participativo de Contagem foi criado por meio do decreto nº 065 de abril de 2005.

⁷⁵ Com o objetivo de compreender as formas de realização do OP – Contagem, no dia 17/02/2011 foi realizado uma entrevista com a Secretária Adjunta do Orçamento Participativo. Aplicou-se um formulário dirigido no qual as respostas da entrevistada foram gravadas em Fita Cassete. Nos anexos desta dissertação, consta o referido questionário.

⁷⁶ Entrevista concedida pela Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo, em 17 de fevereiro de 2011.

⁷⁷ Cunha (2010) também aponta essa questão, afirmando: “Caravana [de prioridades], assim como os formulários de proposição, a utilização de índices de qualidade de vida como critério redistributivo, a estrutura das rodadas deliberativas e muitas outras características do OP de Contagem são adaptações da experiência participativa de Belo Horizonte. A proximidade das cidades, o alinhamento entre as propostas de governo dos dois prefeitos petistas e o constante e volumoso trânsito de pessoas e informações entre as duas são os principais elementos que tornaram o OP de Contagem uma adaptação, bem sucedida em alguns aspectos e nem tanto em outros, do OP de Belo Horizonte.

de gestão da cidade, uma política na qual o cidadão participa diretamente, apontando os problemas que o governo não consegue identificar. Nesse sentido, segundo a entrevistada, procura-se criar as condições para que a população participe diretamente do governo municipal, produzindo, assim, uma forma mais ampliada de democracia local.

É uma maneira democrática de organizar a cidade, de estar mais próximo da população. (...) tem coisa que o governo não percebe. A pessoa que mora é que vai saber aquilo que é importante para ela. Portanto, a participação democrática é permitida a todos e a todas, principalmente às pessoas mais pobres e mais carentes, porque os grandes projetos os governos conseguem perceber, agora os pequenos projetos só percebe quem mora, quem vive e convive com o problema ali do seu lado, na sua região, no seu bairro, na sua rua. Então o OP é um viéz diferente da democracia representativa (...) e hoje se abre para a população. As pessoas que querem participar, ajudar a governar, (...) o governo está aberto para cada um estar ajudando a organizar a cidade (Informação verbal)⁷⁸.

4.3.1.1 Características gerais das três primeiras edições do OP – Contagem

A primeira edição do OP em Contagem foi realizada no ano de 2005, como forma de definir parte dos investimentos a serem empregados em 2006 e 2007⁷⁹. Os recursos destinados foram definidos pela prefeita e seus assessores, sendo atribuição da SEPLAN o gerenciamento e a execução do mecanismo.

Na primeira edição, o OP adotou como referência espacial para os processos de deliberação as 13 Unidades de Planejamento (UP's) e as 28 Unidades de Análise (UA's), existentes desde o Plano Diretor de 1995. Três rodadas compuseram o processo de definição dos investimentos, sendo que na primeira foi realizada uma apresentação geral sobre as dinâmicas e os objetivos do OP, um evento de lançamento para todo o município. No âmbito das UA's, ocorreram as primeiras reuniões, com o objetivo de apresentar as dinâmicas de discussão e escolhas dos investimentos. Na segunda rodada, realizada ainda no âmbito das UA's, recolheram-se as demandas da população em relação aos investimentos prioritários, realizou-se uma seleção prévia da viabilidade das mesmas, de acordo com os pré-requisitos técnicos e financeiros e promoveu-se, também, a eleição dos delegados que representariam cada UA. Na terceira rodada, realizada no âmbito das UP's, ocorreu a votação, por parte dos delegados, das obras selecionadas pela população nas UA's, além da escolha de cinco

⁷⁸ Entrevista concedida pela Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo, em 17 de fevereiro de 2011.

⁷⁹ São restritos os relatórios e outras formas de divulgação do OP 2006/2007, fato que dificultou a análise da primeira edição do mecanismo.

delegados de cada UP para integrar o Conselho Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR), que tem por objetivo acompanhar os desenvolvimentos da aplicação dos investimentos e das obras.

O valor deliberado pela população foi de R\$ 6.906.000,00⁸⁰. Esse montante correspondeu a 0,87% da despesa total e 17,4% de todos os investimentos realizados nos anos de 2006 e 2007 pelo poder público municipal (Tabela 01)⁸¹. Segundo os técnicos da Secretaria Adjunta do Orçamento Participativo, participaram de todo o processo aproximadamente 15.000 pessoas, tendo sido aprovadas 54 obras. Com pouca estrutura para o acompanhamento da execução das intervenções e sem um completo conhecimento das infraestruturas já implantadas no município, as realizações das obras ficaram extremamente comprometidas. Sendo assim, o número de intervenções foi considerado excessivo, por parte dos técnicos da PMC⁸².

TABELA 01

Orçamento de Contagem (Tesouro municipal 2006 e 2007) – Despesa total, investimentos e recursos destinados ao OP

Biênio	Orçamento (Despesa total) / Empenhado (R\$)	Investimentos / Empenhado (R\$)	Recursos deliberados no OP - 2006/2007 (R\$)	Percentual do OP em relação ao Orçamento (Despesa total)	Percentual do OP em relação aos Investimentos
2006/2007	796.241.910,00	39.697.419,00	6.906.000,00	0,87%	17,4%

Fonte: Elaboração própria, com em dados da Coordenação Geral do Orçamento da Prefeitura Municipal de Contagem e da Secretaria Adjunta do Orçamento Participativo.

A segunda edição do OP ocorreu no ano de 2007, para escolher os investimentos prioritários a serem realizados em 2008 e 2009. Diferentemente do primeiro, o OP 2008/2009 adotou como base das suas ações as UP's e as sete regionais administrativas do município, não havendo reuniões e/ou mobilizações por UA's. Além disso, o processo foi dividido em duas modalidades diferentes: o "OP – Regional" e o "OP – Cidade". As alterações na

⁸⁰ O valor de recursos deliberados durante a primeira edição do OP foi extraído do trabalho de Cunha (2010).

⁸¹ Nesta dissertação, todos os percentuais referentes ao OP foram calculados com base nos valores destinados à deliberação popular, pois a PMC não possui dados dos investimentos finais realizados com as intervenções aprovadas por este mecanismo. Além disso, considera-se a despesa total do município empregada naquele biênio, levando-se em consideração apenas o Tesouro Municipal.

⁸² Segundo informações do Diretor e da Gerente do OP – Contagem. Cunha (2010, p. 45) esclarece a questão: "A portaria que regula o OP definiu inicialmente que seriam aceitas três intervenções prioritárias por Unidade de Análise na fase de avaliação da viabilidade técnica, além disso, essa análise de viabilidade técnica contaria com técnicos do governo e representantes de cada uma das 28 Unidades de Análise. Conseqüentemente, estas regras não encontraram meios de serem seguidas devido ao grande número de intervenções propostas, ao baixo quantitativo de servidores públicos capacitados a realizarem as análises e à dificuldade de envolver grande número de representantes da população em uma curta etapa técnica".

dinâmica do mecanismo foram realizadas, segundo os técnicos da PMC, para permitir um melhor acompanhamento das rodadas de eleição das prioridades e execução das obras.

O valor deliberado no OP – Regional foi de R\$ 5.682.450,00 e o processo de definição dos investimentos aconteceram em três rodadas. Visando uma melhor organização do processo e procurando dar maior visibilidade às discussões, a administração local decretou a formação de duas comissões de acompanhamento do OP. A Comissão para Acompanhamento e Avaliação dos Empreendimentos teve como atribuição assessorar tecnicamente a decisão da indicação e a aprovação das intervenções. A segunda comissão, a de Mobilização e Comunicação, trabalha diretamente para dar ampla divulgação ao OP, procurando ampliar a participação do maior número de pessoas no processo de discussão orçamentária. As duas são formadas por técnicos de diferentes secretarias da PMC, incorporando a dinâmica uma discussão intersetorial⁸³.

As três rodadas do OP Regional 2008/2009 tiveram a presença de 5.598 pessoas e 136 entidades, quantidade de participantes menor do que na primeira edição. Segundo os técnicos da PMC, essa redução se deve a mudança da metodologia do mecanismo, que passou a ser realizado, primeiramente, no âmbito das UP's ao invés das UA's. A modificação permitiu que a administração pública organizasse melhor o mecanismo, entretanto, foi fator preponderante na redução da quantidade de participantes. Houve, também, uma redução no número de intervenções, sendo aprovados 29 empreendimentos.

O OP Cidade 2008/2009 foi uma tentativa de aperfeiçoamento que incorporou ao processo o voto eletrônico na escolha de uma obra prioritária para todo o município. O cidadão acessava o site da PMC e tinha a opção de votar em uma das três obras pré-selecionadas pela administração local. Dentre as opções, estavam a construção da alça de acesso, ligando a Av. Babita Camargos à Av. João César de Oliveira, que obteve 29% dos votos; a revitalização do Parque Linear do Confisco, na Região da Ressaca, que alcançou 8% dos votos; e a obra vencedora, a construção da maternidade municipal, que obteve 63% dos votos.

⁸³ A Comissão de Acompanhamento e Avaliação dos Empreendimentos do OP 2008/2009 foi composta pelos seguintes órgãos: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral; Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos; Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes; Secretaria Municipal de Saúde e Transcon. Já a Comissão de Mobilização e Comunicação foi composta pelos seguintes órgãos: Gabinete da Prefeita; Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral; Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Comunicação Social – Relações Públicas; Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes e Secretaria Municipal de Administração.

Com o objetivo de divulgar amplamente o “OP – Cidade” e levar para o ambiente escolar a noção de democratização de governo, a PMC criou, para as escolas da rede municipal de ensino, material pedagógico explicativo sobre a escolha de prioridades em questão. A estratégia era difundir, entre a comunidade escolar, a importância da participação e da escolha de prioridades como parte de uma gestão democrática e popular.

O recurso disponível para o OP – Cidade 2008/2009 foi de R\$ 2.700.000,00 e a participação da população foi abaixo das expectativas dos técnicos da PMC, sendo de 4.418 participantes. Somando os valores destinados ao OP Regional 2008/2009 e ao OP – Cidade 2008/2009, o investimento foi de R\$ 8.382.450,00. Considerando-se a soma dos valores dos orçamentos, esse montante corresponde a 0,95% da despesa total e 11,6% dos investimentos realizados pelo poder público municipal, naquele biênio (Tabela 02).

TABELA 02

Orçamento de Contagem (Tesouro municipal 2008 e 2009) – Despesa total, investimentos e recursos destinados ao OP

Biênio	Orçamento (Despesa total) / Empenhado (R\$)	Investimentos / Empenhado (R\$)	Recursos deliberados no OP - 2008/2009 (R\$)	Percentual do OP em relação ao Orçamento (Despesa total)	Percentual do OP em relação aos Investimentos
2008/2009	879.276.697,00	72.321.131,00	8.382.450,00	0,95%	11,6%

Fonte: Elaboração própria, com em dados da Coordenação Geral do Orçamento da Prefeitura Municipal de Contagem e da Secretaria Adjunta do Orçamento Participativo.

Da primeira para segunda edição do OP – Contagem identifica-se uma elevação das despesas totais do município em 10,3% e dos investimentos em 82%. Apesar da redução do percentual do OP em relação aos investimentos – de 17,4% (2006/2007) para 11,6% (2008/2009) –, observa-se um aumento de 21,4% nos recursos destinados à deliberação popular. Considerando esses dados, conclui-se que houve, nesse período, um crescimento significativo das despesas, dos investimentos e dos recursos destinados ao OP. Entretanto, o aumento dos recursos encaminhados a esse mecanismo não acompanhou o elevado crescimento dos investimentos.

A terceira edição do OP aconteceu no ano de 2009, para definir os investimentos realizados em 2010 e 2011. Com o baixo nível de participação do OP – Cidade 2008/2009, este acabou sendo extinto, sendo o OP 2010/2011 denominado de OP – Contagem. Os

investimentos que tinham sido, anteriormente, divididos entre o OP – Regional e o OP – Cidade, foram todos destinados para a deliberação regional.

A dinâmica do OP – Contagem 2010/2011 não se diferenciou da realizada no OP – Regional 2008/2009. Sendo assim, partiu-se das mobilizações e discussões por UP's para que as obras fossem definidas e escolhidas em cada regional. Uma mudança importante ocorrida antes do OP – Contagem 2010/2011 é a alteração na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. Antes planejado por uma coordenadoria, o OP passa a ser atribuição da Secretaria Adjunta do Orçamento Participativo, ganhando maior status na estrutura organizacional da administração municipal.

Uma inovação em termos metodológicos no OP 2010/2011 é a criação de um critério específico para intervenções em áreas de risco. As demandas apontadas pela população localizada em áreas deste tipo, de acordo com o Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), já entram no processo de votação com 40% de peso em relação aos demais empreendimentos. Sendo o OP um mecanismo para seleção de prioridades, esse critério enfatiza ainda mais a centralidade de investimentos em áreas com grandes carências.

O valor deliberado durante o OP – Contagem 2010/2011 foi de R\$ 12.260.074,36. Somando-se os valores dos orçamentos dos dois anos, esse montante representa 1,1% da despesa total e 11,6% dos investimentos realizados pelo poder público municipal (Tabela 03). Segundo a PMC, mais de 6.025 moradores participaram das plenárias regionais, sendo 27 obras e dois projetos aprovados.

TABELA 03

Orçamento de Contagem (Tesouro municipal 2010 e 2011) – Despesa total, investimentos e recursos destinados ao OP⁸⁴

Biênio	Orçamento (Despesa total) (R\$)	Investimentos	Recursos deliberados no OP - 2010/2011 (R\$)	Percentual do OP em relação ao Orçamento (Despesa total)	Percentual do OP em relação aos Investimentos
2010/2011	1.089.093.093,00	106.336.609,00	12.260.074,36	1,1%	11,6%

Fonte: Elaboração própria, com em dados da Coordenação Geral do Orçamento da Prefeitura Municipal de Contagem e da Secretaria Adjunta do Orçamento Participativo.

⁸⁴ Os valores do orçamento (despesa total) e investimentos do ano de 2011 foram extraídos do montante orçado pela PMC, pois os valores empenhados somente podem ser obtidos ao final do ano.

Da segunda para terceira edição do OP – Contagem verifica-se que há um aumento da despesa total do município em 23,9%, dos investimentos em 47% e dos recursos destinado à deliberação popular em 46,3%, sendo que o percentual do OP em relação aos investimentos permaneceu inalterado.

Depois da terceira edição do OP em Contagem, a prefeitura municipal, em conjunto com a UFMG, passou a oferecer uma capacitação em participação popular e políticas públicas, tendo como público alvo os conselheiros do Orçamento Participativo. Coordenado pelo Professor Leonardo Avritzer, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, o curso é constituído por dois módulos: no primeiro, discute-se com os conselheiros temas como política, poder, liberdade, cidadania, esfera pública e privada; no segundo módulo, o objetivo central é a discussão de formas participativas de gestão municipal, destacando-se os principais mecanismos existentes, com destaque para o Orçamento Participativo. O objetivo da PMC é oferecer uma melhor formação para participantes dos fóruns participativos, capacitando 240 conselheiros até o final de 2012.

4.3.1.2 Percepções e avaliações sobre o OP – Contagem

Após três edições do Orçamento Participativo em Contagem, é possível avaliar alguns pontos sobre a realização dessa política pública. Entende-se que existem determinados limites, entre os quais se destaca a submissão das deliberações a aspectos bem pontuais e/ou localizados. Por outro lado, avanços podem ser ressaltados e colocam em evidência certa mudança da administração local na relação com a população do município.

Um dado inicial sobre os investimentos realizados por meio do OP indica que essa política pública está diretamente relacionada com o provimento de infraestrutura urbana. Considerando-se as obras e projetos aprovados no OP – Contagem, verifica-se que o setor mais contemplado com recursos foi o de urbanização (Infraestrutura Urbana) (Tabela 04)⁸⁵.

⁸⁵ Um ponto a ser considerado nos dados apresentados por Cunha (2010) é a elevação, no OP 2010/2011, dos recursos destinados para a área de Educação. Neste caso, a apresentação do projeto do CEMEI (Centro Municipal de Educação Infantil), por parte dos técnicos da PMC, influenciou a população de praticamente todas as regiões administrativas do município. Sendo assim, na última edição do OP, das oito regionais, sete escolheram como uma das intervenções a construção de um CEMEI. Essa escola é construída em uma parceria com o governo federal, sendo atribuição do município a cessão ou a compra de um terreno. Assim, no caso do OP, os recursos destinados para a construção dos CEMEI's foram empregados na aquisição dos terrenos.

Esse fato é um indício das demandas da população de um município em que houve um processo de urbanização acelerado e incompleto.

TABELA 04

OP – Contagem: recursos deliberados por área de política pública.

Área de política pública	1ª edição		2ª edição		3ª edição	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Educação	0	0,0%	252.000,00	4,4%	5.848.865,00	38,3%
Saúde	0	0,0%	622.000,00	11,0%	717.000,00	4,7%
Esporte, Cultura e Lazer	2.296.000,00	33,2%	797.000,00	14,0%	1.658.115,14	10,9%
Urbanização	4.610.000,00	66,8%	3.516.950,00	61,9%	3.812.794,22	25,0%
Reassentamento	0	0,0%	340.000,00	6,0%	0,00	0,0%
Assistência social	0	0,0%	150.500,00	2,7%	223.300,00	1,5%
TOTAL	6.906.000,00	100,00%	5.682.450,00	100,00%	12.260.074,36	100,00%

Fonte: Cunha, 2010.

Outro ponto importante sobre o “OP – Contagem” é o reduzido montante de recursos destinados para esse processo deliberativo. Apesar da declaração da Secretária Adjunta do Orçamento Participativo de Contagem, de que a inspiração do modelo implantando veio da experiência porto-alegrense, percebe-se que existem grandes diferenças entre os dois processos, principalmente em relação ao montante de recursos destinados ao mecanismo. Segundo Souza (2006b), o caso de Porto Alegre é uma exceção e difere-se nitidamente de outras experiências no Brasil. O autor ilustra sua afirmação com alguns dados: “em Porto Alegre, no ano de 1999, 100% dos investimentos, correspondendo a 21% da despesa total, estiveram sob o controle da instância participativa, sendo que o controle dessa instância sobre a totalidade dos investimentos vinha de antes, desde a implementação do mecanismo”⁸⁶ (SOUZA, 2006b, p. 457).

Para não concentrar a comparação apenas no caso de exceção de Porto Alegre, analisasse alguns dados sobre a experiência de Belo Horizonte. Segundo Souza (2006b) identifica que, em 1998, foram destinados ao OP (OP – Regional e Orçamento Participativo da Habitação – OPH)⁸⁷ 22% dos investimentos realizados em obras e 2,6% da despesa total do

⁸⁶ O OP de Porto Alegre/RS foi implantando em 1989.

⁸⁷ O OP de Belo Horizonte, ao longo de várias edições, sofreu várias alterações na sua metodologia. Dentre essas modificações está a criação de um orçamento participativo específico para a habitação no ano de 1996. Segundo Costa (2003, p. 119), entre as várias razões apontadas para a criação deste OP setorial, as mais significativas são “a participação ativa do Movimento Sem-Casa nos processos anteriores, a efetiva demanda por construção de novas unidades habitacionais, reivindicação esta já claramente explicitada pelos movimentos populares, o alto

município; em 1999, o montante comprometido foi 27% dos investimentos em obras e 4% da despesa total.

Quando comparado com Porto Alegre, ou até mesmo com Belo Horizonte, verifica-se que os recursos, em termos percentuais, destinados ao OP de Contagem estão bem abaixo dos que são empregados nestas duas capitais. Mesmo que os valores absolutos destinados para deliberação da população tenham aumentado progressivamente, desde a implantação do mecanismo, os valores percentuais ainda são baixos quando comparados com as experiências “inspiradoras”⁸⁸. Considerando as três etapas já realizadas do OP – Contagem, os recursos destinados representam, em média, apenas 1,0% da despesa total e 12,6% de todos os investimentos realizados por ano⁸⁹. Considerando-se esses valores, entende-se que a capacidade de controle social da população sobre o orçamento municipal ainda é relativamente pequena.

Contudo, ressalta-se que as obras do OP têm desencadeado uma série de outras intervenções por parte do poder público local, pois, segundo os técnicos da PMC, há um grande déficit no conhecimento da infraestrutura básica do município. Em diversas obras como, por exemplo, a pavimentação asfáltica de ruas, a PMC necessita realizar outras intervenções, como a construção do sistema de drenagem e esgoto. Nesse caso, apesar dos valores iniciais destinados ao OP, o montante empregado nos investimentos são maiores do que os previstos junto à população, fator que pode aumentar o controle social sobre as intervenções do poder público municipal.

Mesmo o OP tendo um efeito multiplicador, conforme identificado acima, as deliberações da população se dão em intervenções de caráter apenas pontuais, ou seja, não há

custo das unidades habitacionais que drenariam enorme quantidade de recursos frente a outras demandas mais pulverizadas, ou ainda, conforme salientam algumas análises de documentos, o fato desta reivindicação ser de natureza distinta das demais, na medida em que a apropriação do investimento não é coletiva”.

⁸⁸ Neste trabalho, optou-se por utilizar os valores relacionados à despesa total e aos investimentos realizados com recursos próprios do município. Outras comparações sobre os valores investidos no OP – Contagem poderia ser efetuada, no entanto, os autores tendem a utilizar bases orçamentárias diferenciadas. Mesmo com uma base diferenciada, podem-se aproximar os dados apresentados sobre Contagem com os descritos por Silva Jr (2001) para Belo Horizonte, ratificando a afirmação de que os recursos empregados neste primeiro município ainda são relativamente pequenos. Este autor utiliza como base de sua avaliação os valores da receita própria do município. De acordo com Silva Jr *apud* Franco (2007) a proposta inicial, em Belo Horizonte, era do comprometimento de 5% da receita própria com o OP. No entanto, no ano de 1995, foram destinados apenas 3,9% das receitas próprias, no ano de 1996, 5,6%, em 1997, 3,6%, e, por fim, em 1998, 3,4% do orçamento municipal foram destinados a este mecanismo.

⁸⁹ Os percentuais foram calculados com base no total dos valores deliberados no OP em suas três edições, pois a PMC não possui dados sobre os investimentos finais realizados com as intervenções selecionadas por este mecanismo. Para cálculo das médias, considerou-se o total de despesas, investimentos e recursos deliberados no OP nos seis anos em questão. Sobre a constatação dos baixos valores destinados à deliberação no OP, Cunha (2010) realiza uma consideração bastante similar. Contudo, esse autor considera como base de seus cálculos todos os recursos do orçamento municipal, inclusive o repasse federal e estadual. Nesta dissertação, para base de cálculo foram considerados apenas os recursos do Tesouro Municipal.

um debate no âmbito dessa política sobre questões estruturantes. Todas as regiões do município foram contempladas com diversas obras, no entanto, os tipos de intervenção estão mais relacionados aos problemas locais de ruas e bairros. A participação não se dá em um nível de decisão estratégica, questão confirmada pela Secretária Municipal Adjunta de Orçamento Participativo quando questionada se a população, por meio das deliberações do OP, intervém em níveis estruturantes ou apenas pontuais.

Acredito que mais pontuais, que na verdade, toda a cidade não conhece ainda o planejamento geral do governo Marília Campos. (...) as obras que chegam como reivindicação numa rodada de OP, elas são as obras que mais incomodam os moradores ali, que vivem aquele problema. Então essa obra tem mais possibilidade de ter mais votos, porque as pessoas mobilizam e trazem mais gente, resolvendo muitas vezes o grande problema que é local, localizado (Informação verbal)⁹⁰.

Nesse sentido, a intenção de criar um maior controle social sobre as intervenções do Estado local, por meio dos mecanismos participativos do OP, está restrita a uma pequena parcela do orçamento municipal e à deliberação de intervenções que são apenas pontuais. Além desse fator, Cunha (2010), ao analisar o OP – Contagem, afirma que a autonomia desse mecanismo ainda é baixa. Segundo o autor, as formas de deliberação do OP estão diretamente relacionadas com as regras estabelecidas pela administração pública municipal, tendo os participantes uma atribuição reduzida na seleção dos critérios e na metodologia do mecanismo.

Os baixos níveis de participação da população é outro problema apontado sobre os desdobramentos do OP em Contagem. Essa questão é levantada tanto pela Secretária Adjunta do Orçamento Participativo, quanto por lideranças comunitárias⁹¹. Ambos identificam esse aspecto quando indagados sobre os principais problemas do OP. A Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo, explicita a questão:

A população ainda participa pouco. Para uma cidade com mais de 600 mil habitantes, a gente tem mais ou menos 1% participando, então ainda é muito pouco. Porque na verdade, a democracia no Brasil é muito nova, a participação popular na cidade de Contagem é mais nova ainda. São seis anos apenas de governo, então a cidade ainda não compreendeu a importância do Orçamento, portanto ainda é um número muito pequeno de participação. (...) Eles não aprendem isso da noite para o dia, é preciso estar batalhando, discutindo, fazendo a discussão mesmo com o setor

⁹⁰ Entrevista concedida pela Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo, em 17/02/2011.

⁹¹ Com o objetivo de identificar a percepção de participantes do OP sobre este mecanismo e em relação à política e ao planejamento urbanos do município, foram entrevistados quatro atuantes líderes comunitários no mês de Fevereiro de 2011. Além disso, o autor desta dissertação conversou informalmente com outras duas lideranças comunitárias no mês de abril de 2011. As entrevistas foram realizadas através de formulários dirigidos, sendo as respostas dos entrevistados gravadas em Fita Cassete. Nos anexos a este trabalho, consta uma cópia do referido formulário.

do governo, para que todo mundo aposte nesta maneira de governar. Ainda é novo (Informação verbal)⁹².

Os baixos níveis de participação da população são apontados também por lideranças comunitárias, conforme os relatos transcritos abaixo.

(...) eu vejo o cidadão tão cansado de política (...) que ele acaba não acreditando. Falta levar para a comunidade, ela passar a acreditar no orçamento participativo, porque são sempre as mesmas pessoas, eu sempre vejo as mesmas pessoas participando. (...) Falta empenho da própria comunidade, interesse deles quererem melhorar a vida deles mesmos, que nem sempre eles querem fazer isso, eles querem que o governo venha e faça alguma coisa sem eles lutarem, eles não lutam por isso (Informação verbal)⁹³.

Eu acho que o problema ainda é de quem vai participar (...). A comunidade sabe que vai haver a votação, eles sabem que ali estão as condições de melhorar, mas eles participam pouco (Informação verbal)⁹⁴.

Além dos baixos níveis de participação da sociedade, a falta de confiança na efetivação das deliberações do OP é indicada como outro significativo problema. A Secretária Adjunta do Orçamento Participativo, assim como as lideranças comunitárias do Bairro Tijuca e do Bairro Bela Vista identificam a questão. Segundo os relatos, tudo que venha do poder público é compreendido, por uma parcela da população, como uma nova forma de manipulação política.

(...) a população foi muito enganada por políticos durante muitos anos (...). Então ainda existe aquele pessimismo de que tudo que vem do político, da administração, da Câmara de Vereadores, de um projeto novo, é tudo igual. “A gente vai ser manipulado”. Existe muito isso, eu acho que isso ainda é um entrave forte. De que todo político é igual, faz o discurso, mas fica no discurso (Informação verbal)⁹⁵.

Eu acho que é a descrença não só no OP, mas em toda a política pública. Em toda, porque eu sou um líder comunitário, eu vejo a dificuldade não só no OP. Nós fizemos oito reuniões aqui para montar o Conselho da Saúde e nós não conseguimos. Você está entendendo? É em questão da política pública. O OP é muito bom, ele é ótimo, mas a questão é a seguinte, é que as pessoas não acreditam, ainda, no trabalho, eu não quero fazer política com esse governo não, mas eu participo hoje, talvez também porque eu não conhecia, não me interessava, eu vim descobrir agora, mas a política só se faz com participação, você está entendendo? (Informação verbal)⁹⁶.

É que está tudo muito desacreditado! Infelizmente, tem isso, todo mundo acha que tem uma politicagem no meio. A partir da hora que o povo batalhar e dizer que vai conseguir, a coisa vai andar mesmo, é juntar a força do povo (Informação verbal)⁹⁷.

⁹² Entrevista concedida pela Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo, em 17/02/2011.

⁹³ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Praia, em 01/03/2011.

⁹⁴ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Tijuca, em 04/03/2011.

⁹⁵ Entrevista concedida pela Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo, em 17/02/2011.

⁹⁶ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Tijuca, em 04/03/2011.

⁹⁷ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Bela Vista, em 01/03/2011.

O OP de Contagem ainda não conseguiu superar a descrença de uma parcela da população e, também, ainda não se mostrou capaz de influenciar a organização política municipal e, mais especificamente, as práticas das Associações de Bairro. No caso de Porto Alegre, por exemplo, Souza (2006b) aponta que um dos efeitos do desenvolvimento do OP ocorreu sobre essas organizações, que passaram a ter seu papel reforçado, pois já se constituíam como canais de organização política disponíveis. Considerando essa conclusão de Souza, perguntou-se para a representante do poder local sobre o efeito do OP nas associações de bairro. Segundo a Secretária Adjunta do OP, em alguns casos, a associação consegue contribuir para que se tenha uma maior participação no OP, mas o efeito contrário ainda não foi identificado. Percepção similar foi realizada por um líder comunitário.

Acho que é novo ainda para a gente perceber isso, mas existem alguns bairros em que a participação é maior porque tem associação de moradores engajadas nesse projeto (...) (Informação verbal)⁹⁸.

Eu gostaria até que as associações, elas participassem mais do OP (...). (...) Eu ainda vejo pouca participação, pelo menos eu posso falar aqui, da região do Nacional. (...) O OP, eu acho, que é mais um gancho para isso, mais uma força que tem para as associações. Não para a associação, para a comunidade. Mas participação através da associação, eu vejo pouco, mas eu espero ver mais ainda (Informação verbal)⁹⁹.

De forma análoga, o líder comunitário do Bairro Bandeirantes afirma que o OP ainda não influenciou diretamente as associações de moradores. Não obstante, ele aponta que este mecanismo permite uma organização popular que não necessariamente é realizada por meio desse tipo de instituição. Nesse caso, segundo essa liderança, independentemente da posição da associação de moradores, qualquer grupo de cidadãos, por meio do Orçamento Participativo, pode indicar uma intervenção que julgue prioritária e ter seu projeto aprovado.

(...) Então, com essa abertura, principalmente do governo atual, você tem acesso de fazer o projeto, uma reivindicação através das pessoas e levar até o órgão, que seja a prefeitura ou qualquer outro órgão. (...) você tem uma reivindicação, você faz a votação perante o povo, faz aí, vamos dizer, o projeto, você leva lá onde que foi e é atendido (Informação verbal)¹⁰⁰.

Contudo, as lideranças comunitárias percebem que há uma mudança na relação entre o Estado local e a população. O OP é apontado como um indício de uma maior abertura do poder público para o diálogo com a sociedade, contribuindo para a diminuição de uma prática clientelística existente no município há décadas. Alguns dos depoimentos, como se pode

⁹⁸ Entrevista concedida pela Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo, em 17/02/2011.

⁹⁹ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Tijuca, em 04/03/2011.

¹⁰⁰ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Bandeirantes, em 02/03/2011.

observar abaixo, identificam a quebra das ações dos vereadores que negociavam sua intervenção para a execução de obras ou projetos do poder local em troca do apoio dos moradores e das associações de bairro.

Pois é. Esse negócio de vereadores, eles ficam enciumados, embora que o último voto é o deles, a liberação da verba da obra, eles ficam meio enciumados porque eles gostam de infiltrar, falar que foram eles que fizeram (...). (...) na primeira votação do OP, quando nós fomos levar a pasta para ser votada, teve alguns da oposição que queriam votar contra. Quando eles viram que a manifestação do povo era forte, eles recuaram, aceitaram e votaram junto. Mas é muito mais importante a participação do povo do que você depender de vereadores. Não é que eu esteja falando mal, a gente tem amizade com vários vereadores, mas é que o vereador ele é fraco, ele quer tirar proveito. (...) o Orçamento Participativo você já tá direto no pé da prefeita e dos secretários de planejamento. É muito melhor, uma maneira muito mais fácil e rápida de receber obras (Informação verbal)¹⁰¹.

Nós podemos, a comunidade pode expressar a sua vontade de realização de certa obra. No passado, as obras eram indicações políticas do vereador, porque a liderança comunitária apoiava tal prefeito, tal vereador. E hoje não. A comunidade pode escolher a prioridade da sua região. A vantagem foi gritante, é tudo que a comunidade quer, expressar a sua vontade e aquilo que vem primeiro, a prioridade do seu bairro. A vontade política da população está expressando sua necessidade, que nós podemos decidir aquilo que nós queremos (Informação verbal)¹⁰².

Um fator positivo da realização do OP em Contagem, que foi apresentado nos relatos das lideranças comunitárias, é a real execução das intervenções selecionadas. Juntamente com a regularidade da elaboração do OP, esse fator tem contribuído para que a população, mesmo que de forma ainda pontual, altere sua visão com relação ao poder público municipal.

A administração fica mais acessível ao povo com relação às reivindicações, eu acho que, realmente, essa Contagem tá muito bem e olha que eu moro aqui há muitos anos. Eu vejo que agora a coisa é bem melhor, é um governo bem mais povo. Nós tememos que esse orçamento, no próximo governo, deixe de existir. Eu acho essa arma fantástica, sabe, o orçamento participativo (Informação verbal)¹⁰³.

Então, eu tenho visto as pessoas que conseguiram as intervenções, elas aprenderam que o político não é um bicho de sete cabeças. Alguns moradores aprenderam o caminho das pedras, como eles têm aquele contato que aproximou da regional, eles nem procuram mais a liderança para isso não, alguns moradores já aprenderam que é só pegar o telefone e ligar para a regional e ligar para o pessoal do Orçamento Participativo. Aqueles que já participaram, quando chamam novamente, eles vão. (...) Aqueles que já participaram sempre retornam participando, o difícil é convencer outro. (...) (Informação verbal)¹⁰⁴.

Outro depoimento sobre a mudança de relação do poder local com a população foi concedido pelo líder comunitário do Bairro Bandeirantes. Este aponta como vantagem da

¹⁰¹ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Bandeirantes, em 02/03/2011.

¹⁰² Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Praia, em 01/03/2011.

¹⁰³ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Bela Vista, em 01/03/2011.

¹⁰⁴ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Praia, em 01/03/2011.

realização do OP o fato de que as obras aprovadas pela comunidade têm sido executadas pelo poder público, dando maior credibilidade para o mecanismo.

(...) a garantia que a obra será realizada, a certeza que a obra será realizada. Esse é um ponto fundamental. Algumas obras foram votadas talvez com um recurso, abaixo, depois tiveram dificuldade para executar. Eu acompanhei mais de perto, eu sei, mas hoje já não está mais ocorrendo isso, está uma coisa melhor tanto para quem organiza, tanto para quem vota, está melhor hoje (Informação verbal)¹⁰⁵.

O aperfeiçoamento da metodologia, assim como aponta Souza (2006b) para a experiência de Porto Alegre, vem se realizando com base nas práticas desenvolvidas ao longo dos anos. No primeiro ano do OP, a base territorial das discussões foram as UP's e as UA's, fator que desencadeou um grande número de reuniões e, teve por consequência, a aprovação de 54 obras e a participação de aproximadamente 15.000 pessoas. O número de empreendimentos aprovados foi considerado excessivo dado a falta de conhecimento técnico da infraestrutura urbana já implantada no município, além das condições estruturais da PMC para acompanhamento da execução das obras.

Na edição seguinte, ao invés de se partir dessas espacialidades, iniciou-se o processo nas UP's e, posteriormente, as obras foram escolhidas de acordo com a votação dos delegados de cada regional. Essa nova dinâmica permitiu uma organização melhor do processo, no entanto, contribuiu para uma redução drástica na quantidade de participantes. Também no segundo ano, a experiência mal sucedida do OP – Cidade fez com que, no terceiro OP, este fosse extinto. Segundo a Secretária Adjunta do Orçamento Participativo, Letícia da Penha, na próxima edição do OP o principal desafio é manter a organização dos processos decisórios, garantindo a plena execução dos empreendimentos, mas, ampliando o número de participantes. As alterações consecutivas na metodologia colocam em evidência que o OP é um processo em constante construção, uma política pública que está se constituindo de acordo com as práticas.

Com base nas questões levantadas, nas declarações da Secretária Adjunta de Orçamento Participativo e na percepção das lideranças comunitárias, conclui-se que o “OP – Contagem” ainda é uma política pública com baixo potencial para promover a gestão democrática da cidade. Considerando-se o orçamento municipal e a totalidade dos investimentos realizados, os recursos disponibilizados ainda são muito pequenos. A

¹⁰⁵ Entrevista concedida por Líder Comunitário do Bairro Bandeirantes, em 02/03/2011.

participação da população é relativamente baixa, não sendo perceptível a influência dos desdobramentos do OP na organização política e no associativismo de bairro.

No entanto, ao pautar parte do processo de construção orçamentária para discussão popular, o Estado local se abre para uma construção mais coletiva de gestão. Como uma política em constante construção por meio das práticas, o OP é uma pequena “brecha” para democratização de um poder público, que durante anos foi marcado por ações clientelísticas. A capacitação dos conselheiros, promovida em conjunto pela PMC e a UFMG, é uma experiência significativa, na qual parte da sociedade tem maior acesso ao conhecimento dos processos que pautam os mecanismos e institucionalidades que compõem a definição das políticas públicas. Contudo, mesmo com importantes virtudes, o OP – Contagem ainda não está suficientemente consolidado como processo contínuo e definitivo para a gestão democrática da cidade.

4.3.2 A Conferência Municipal de Política Urbana e a revisão do Plano Diretor: marcos de uma possível retomada do planejamento urbano em Contagem

4.3.2.1 O primeiro Plano Diretor Municipal de Contagem: características gerais

O primeiro Plano Diretor Municipal de Contagem foi instituído na administração do prefeito Altamir José Ferreira (PSDB). Cumprindo os termos da Constituição Nacional de 1988, que determina a elaboração do Plano para municípios com mais de 20 mil habitantes, a administração municipal iniciou em 1993 a elaboração de uma série de estudos que embasaram os técnicos da PMC na construção deste instrumento de planejamento. Depois de aproximadamente dois anos de levantamentos e discussões, o Plano Diretor foi instituído em agosto de 1995.

Este primeiro Plano Diretor contém quatro eixos (Títulos), que são a base de sua estruturação. No primeiro destes, estão expressos os princípios fundamentais e os objetivos desse instrumento, observando-se a inspiração nas propostas do MNRU que foram incorporadas ao capítulo de política urbana da Constituição Nacional. Sendo assim, como princípios básicos, são destacados o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da

propriedade e o pleno exercício da cidadania. Os objetivos do Plano Diretor são divididos em dez pontos que dizem respeito ao desenvolvimento socioeconômico, à ocupação adequada do espaço urbano, à preservação do meio físico e dos recursos naturais e ao incentivo à participação popular na gestão urbana.

No segundo eixo, estão contidas as premissas e os parâmetros da Ordenação Territorial do município. Destaca-se o Macrozoneamento, no qual o território municipal é dividido em Zona Urbana e Rural, sendo que a primeira subdivide-se em Zona Adensável (ZAD); Zona de Ocupação Restrita (ZOR); Zona de Usos incômodos (ZUI); e Zona de Expansão Urbana (ZEU). Todas as subdivisões das Zonas Urbanas possuem outras divisões que parametrizam as ocupações do território municipal. Em complemento a estas zonas, o Plano Diretor também institui as Áreas Especiais, que possuem parâmetros urbanísticos diferenciados que prevalecem sobre o Macrozoneamento. Essas são divididas em Áreas de Especial Interesse Urbanístico (AIURB); Áreas de Especial Interesse Social (AIS); e Áreas de Proteção de Mananciais (APM). Assim como as Zonas Urbanas, as Áreas Especiais também possuem subdivisões.

Além dos parâmetros de ordenação do território, o Plano Diretor estabelece três instrumentos de controle da ocupação do espaço urbano. O instrumento “Do Direito de Construir” institui o Coeficiente de Aproveitamento Básico para as diferentes Zonas Urbanas e Áreas Especiais; a Transferência de Potencial Construtivo é o instrumento que permite, mediante autorização do executivo municipal, ao proprietário de imóvel de interesse de preservação ou com funcionalidade coletiva e social a transferência de parte do potencial construtivo para outro terreno, como mecanismo compensatório; o terceiro instrumento é o parcelamento e edificação compulsórios, este estabelece que proprietários de imóveis em algumas áreas e zonas específicas, determinadas no Plano Diretor, podem ser notificados a promover o parcelamento do solo ou a edificação, sob a penalidade de serem enquadrados na progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Ainda nesse eixo são estabelecidas as diretrizes da legislação urbanística, da proteção ambiental e do patrimônio cultural.

O terceiro eixo contém as Diretrizes de Intervenção Pública na Estrutura Urbana, sugerindo as ações e formas de atuação do poder local. Duas propostas compõem as disposições gerais dessas diretrizes, a primeira, visa à melhoria da articulação do espaço municipal e deste com o espaço regional. Por meio da indução de uma rede de centros, de uma melhor distribuição espacial dos equipamentos e infraestruturas urbanas, da complementação e adequação do sistema viário e de transporte, o poder local pretende

articular o território municipal. A segunda proposta, que compõe as linhas gerais das diretrizes de intervenção pública, diz respeito à melhoria das condições de habitabilidade das áreas ocupadas por populações economicamente carentes. Neste caso, o Plano Diretor apresenta uma série de proposições nas quais se destacam o controle das ocupações das áreas de risco, a reurbanização e regularização fundiária e a complementação urbana de áreas periféricas mais carentes. O Plano Diretor aponta, também, algumas obras prioritárias como um meio de alcançar os objetivos expostos acima.

Ainda com relação à articulação do espaço urbano, o Plano Diretor tem algumas seções relativas às intervenções nos centros principais, ao sistema viário e de transportes, aos equipamentos públicos de uso coletivo, à atuação nas periferias e ao saneamento básico. Destacam-se as intervenções nos centros principais, nos quais a administração municipal pretende: I – promover a dinamização do centro do Eldorado; II – induzir a expansão do centro do Eldorado; III – reforçar o centro industrial (Cidade Industrial Coronel Juventino Dias); IV – reforçar a identidade e a autonomia da região Sede; V – induzir a formação de um centro urbano na região da Ressaca; além de realizar tratamento urbanístico especial à Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, por ser o principal pólo da cidade.

Como forma de compatibilizar o desenvolvimento desejado com a política urbana, no Título III são apresentadas três diretrizes relativas às atividades econômicas. Essas estão relacionadas à busca de um plano de desenvolvimento econômico compatível com a proteção ambiental e que seja instrumento do bem estar social; à promoção do desenvolvimento seletivo do processo de industrialização do Município, pelo estímulo às atividades industriais mais dinâmicas e de maior agregação de valor; ao estímulo e incremento do setor terciário da economia, buscando, além da oferta de emprego e renda, o reforço à rede de centros urbanos.

O quarto e último eixo refere-se à implementação do Plano Diretor, destacando-se os instrumentos e os parâmetros do planejamento e da gestão da política urbana. A legislação urbanística, os planos plurianuais de investimento e os orçamentos anuais, a lei de diretrizes orçamentárias e a legislação tributária são instituídos como instrumentos de implementação do Plano Diretor. Com relação ao planejamento e à gestão da política urbana, o Plano determina que esta seja competência do órgão de desenvolvimento urbano, ou seja, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Neste caso, são listadas as atribuições do órgão que vão da coordenação de estudos relacionados ao desenvolvimento, passando pelo acompanhamento sistemático da implementação do Plano Diretor até a promoção da participação da sociedade civil na formulação e fiscalização das políticas públicas referentes à questão urbana. O último artigo do Plano Diretor determina que o executivo promova,

anualmente, a Conferência Municipal de Política Urbana, que tem por objetivos: avaliar a condução do processo de implementação do Plano Diretor, bem como seus impactos, e propor alterações nas diretrizes do plano.

Assim como em diversas experiências no Brasil, o primeiro Plano Diretor de Contagem é uma expressão da influência exercida, nas últimas décadas, por diferentes correntes de planejamento urbano. De um modo geral, o conteúdo deste é bem diversificado, incluindo desde a proposta modernista/funcionalista de zoneamento urbano até concepções mais progressistas inspiradas no MNRU, como os instrumentos de captura de mais-valia urbana.

O Plano Diretor de Contagem dá maior ênfase ao âmbito do controle público do consumo do espaço em detrimento dos aspectos relacionados à produção. O Macrozoneamento, os instrumentos de política urbana e as diretrizes das políticas setoriais contêm várias indicações que se alinham diretamente com o controle da apropriação do espaço, enquanto o âmbito da produção é restrito à construção de um “ambiente construído” que possa abrigar novas formas de apropriação.

Conforme destacado anteriormente, as próprias propostas do MNRU continham um enfoque a-espacial dos problemas urbanos. Sendo assim, os Planos Diretores pós Constituinte incorporam, em certa medida, este tipo de abordagem que considera o espaço urbano um receptáculo dos processos de produção e reprodução social¹⁰⁶.

Neste contexto, o Plano Diretor de Contagem aponta como perspectiva de intervenção pública a indução de uma rede de centros locais, que seja capaz de dar suporte necessário à vida cotidiana e à diversificação econômica do município. Assim, é indicada a utilização do sistema viário e de transportes para fortalecimento dos centros existentes, utilização de incentivos tributários para incentivo das atividades de comércio e serviços, implantação de espaços públicos destinados ao lazer, melhoria da qualidade ambiental e urbanística dos centros especializados. Ademais, este propõe uma melhor distribuição espacial dos equipamentos coletivos e de infraestrutura urbana, e a complementação do sistema viário e de transportes. Portanto, mesmo quando no Plano se faz referência à ação pública para produção do espaço, esta fica subordinada ao âmbito da produção de um “ambiente construído”, um receptáculo que seja capaz de abrigar novas formas de apropriação do espaço.

A proposta de reforma urbana incorporada na Constituição Nacional fundamenta os princípios e alguns dos instrumentos de política urbana do Plano Diretor. No ano de 1995, a

¹⁰⁶ A esse respeito, além das considerações realizadas no capítulo “Política urbana na encruzilhada”, ver as reflexões de Cardoso (1997) e Costa (1997).

regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição ainda não havia sido realizada e, mesmo assim, o Plano Diretor assumiu algumas das proposições contidas na Carta Magna. No entanto, o parcelamento e edificação compulsórios e o IPTU progressivo, importantes instrumentos de política urbana para o município, dado a ociosidade dos centros especializados, jamais foram regulamentados por Lei própria como determina o Plano.

Apesar dos princípios fundamentados na proposta do MNRU, as diretrizes de planejamento e gestão da política urbana não contemplavam plenamente a perspectiva de gestão democrática da cidade contida no ideário da reforma urbana. O Plano Diretor é bastante limitado a esse respeito, resumindo-se apenas a citar algumas das atribuições do órgão de desenvolvimento urbano em relação à participação popular. O artigo 70 determina a convocação anual da Conferência Municipal de Política Urbana, no entanto, a primeira edição ocorreu apenas no ano de 2006.

Outra observação, sobre este primeiro Plano Diretor, diz respeito à influência das transformações econômicas e socioespaciais sobre as formulações das proposições e dos instrumentos de política urbana. A Consultora Técnica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), afirma que, no período da elaboração do primeiro Plano Diretor, já eram reconhecidos os processos de mudança em curso. A principal alteração identificada pelos técnicos da administração municipal era o processo de retração do setor secundário e, por consequência, a desocupação dos distritos industriais.

(...) Bem, nós já tínhamos percebido isso na época do primeiro plano diretor. (...) Nós sabemos que existem algumas mudanças econômicas, algumas mudanças até na estrutura social. Isso acontece sempre, o processo de mobilidade social é um processo que acontece principalmente nas regiões metropolitanas, onde as áreas mais centrais vão aos poucos passando por um processo de mobilidade social que as periferias vão se alastrando muito. Isso acaba acontecendo, de certa forma, mas de uma forma não muito intensa. O que a gente percebeu mesmo foi uma espécie de desindustrialização do município, a desocupação, poderia dizer assim, dos chamados distritos industriais, uma grande ociosidade nesses espaços (Informação verbal)¹⁰⁷.

Com o reconhecimento das transformações no setor produtivo do município, algumas das proposições do Plano são formuladas visando o combate à ociosidade dos distritos industriais e a organização dos espaços no entorno destes. Além da desocupação das áreas determinadas para as atividades industriais, verifica-se em Contagem, na área em torno desses espaços, uma tendência à atração de atividades relacionadas ao setor de serviços que utilizam o transporte de cargas pesadas como, por exemplo, transportadoras, comércio atacadista,

¹⁰⁷ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

dentre outras atividades. Ao reconhecer esse processo, os técnicos da administração local utilizaram o zoneamento como um dos instrumentos para controlar e regularizar a ocupação do espaço. Neste caso, flexibiliza-se as normas de ocupação do espaço, procurando combater a ociosidade dos distritos industriais, regulamentando o funcionamento de outros tipos de atividades nestes locais. Assim, nas Zonas de Usos Incômodos (ZUI) é permitida uma gama bastante variada de atividades que não se restringem à produção industrial, denominadas de potencialmente incômodas¹⁰⁸.

(...) o plano diretor tenta combater essa ociosidade. Desde o primeiro plano diretor, mas ele foi muito tímido sobre esse aspecto. Nós, ao invés de nos concentrarmos em zonas exclusivamente industriais nós instituímos uma zona chamada de usos incômodos, na tentativa de separar aqueles usos que não são conviventes com o uso residencial e diversificar as atividades econômicas nos distritos industriais. Além disso, o município atrai um grande volume de tráfego pesado, a própria situação geográfica de Contagem, dentro da região metropolitana, como um entroncamento viário, traz um grande volume de tráfego pesado de passagem (...). Além da indústria, você tem em Contagem uma grande tendência a atrair atividades relacionadas ao tráfego pesado, transportadoras, grandes depósitos. Isto inclusive se acentuou com a presença da CEASA no município. À medida que a cidade até nem fica tão industrial, mas esse tipo de atividade complementar ao uso industrial permanece e vai ganhando força, o entorno dos distritos industriais vai sendo tomado por atividades chamadas usos incômodos, que nós, na legislação, chamamos de usos incômodos, nós instituímos uma zona onde essas atividades possam ser conviventes. Portanto, do ponto de vista da organização espacial, nós propomos que as atividades que não convivem bem com o uso residencial, justamente por causa da poluição, por causa do tráfego pesado, por causa dos grandes incômodos que elas causam, elas deveriam ficar em espaços separados¹⁰⁹. E quanto aos espaços que não fossem zonas de usos incômodos, a gente propôs zonas de usos diversificados, é o que o plano diretor propõe desde o começo, zonas de usos diversificados, que são diferenciadas pelo potencial de adensamento (Informação verbal)¹¹⁰.

Outra tentativa de combater a ociosidade dos distritos industriais é o estabelecimento, no Plano Diretor de 1995, do instrumento de parcelamento e edificação compulsórios e a cobrança do IPTU progressivo no tempo, em caso de terrenos não parcelados ou edificados.

(...) uma tentativa foi instituir para os distritos industriais o instrumento de parcelamento e edificação compulsórios. A ideia, ainda hoje nós temos essa obsessão, de que deve acontecer em algum momento que puder ser estimulado o desmembramento daqueles enormes lotes ociosos que têm tanto na Cidade Industrial, quanto no CINCO. Talvez isso aí, de certa forma, atenuasse essa tendência de disseminação pelo espaço urbano desse tipo de atividade. A gente não

¹⁰⁸ “São consideradas incômodas as atividades que impliquem a atração de grande número de veículos, notadamente os de carga, a geração de efluentes poluidores ou de ruídos, ou envolvam riscos à segurança, manuseio e estocagem de produtos tóxicos, venenosos, explosivos ou inflamáveis” (PLANO DIRETOR DE CONTAGEM, Art. 10. Inciso 1º).

¹⁰⁹ Destaca-se, entretanto, que a ZUI-2 são áreas destinadas a atividades potencialmente geradoras de médio grau de incomodidade em coexistência com o uso residencial. Essa convivência de usos é permitida desde que seja aprovada pela Comissão Permanente de Uso do Solo com parecer prévio do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

¹¹⁰ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

sabe se isso vai acontecer, eu não tenho tanta certeza, mas pelo menos a gente tenta minimizar a ociosidade nos distritos industriais. Mas esse instrumento ainda não foi regulamentado no município. (Informação verbal)¹¹¹.

4.3.2.2 O abandono e a possível retomada da política e do planejamento urbanos em Contagem

Após a aprovação desse instrumento de planejamento urbano, os esforços da administração local direcionaram-se para a elaboração da revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, aprovada em 1998, regulamentando diversos pontos do Plano Diretor. Com boa parte dos instrumentos de política urbana aprovados, o planejamento e a gestão ficaram, durante alguns anos, em segundo plano, não ocorrendo ações mais efetivas nesse setor. Questionada sobre esse aspecto e sobre uma possível retomada do planejamento e da gestão urbanos, com a realização da primeira Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU) e a revisão do Plano Diretor em 2006, a Consultora Técnica da SMDU entende que, do primeiro para o segundo Plano, houve um enfraquecimento das atividades relacionadas à questão urbana. Segundo a Consultora, os governantes, após 1998, não deram grande apoio para o desenvolvimento das ações de política urbana. Isto voltaria a ocorrer somente no governo da prefeita Marília Campos (PT), sendo que, para a consultora da SMDU, o processo de revisão do Plano Diretor é um marco importante em termos do planejamento e da gestão do espaço urbano.

Entre o primeiro plano diretor e o segundo, o planejamento urbano ficou mais ou menos amortecido, adormecido, vamos dizer assim. Os técnicos da área de planejamento me contaram, em um dos relatos deles, que eles praticamente adotaram estratégias de sobrevivência. Eles tentaram fazer com a maior dignidade possível o trabalho deles, muito embora não existisse, em alguns momentos, nenhum tipo de apoio do governo. Só com a Marília que isso veio a acontecer. Agora, eu não vou dizer que o planejamento foi retomado com o plano diretor, porque o planejamento não é só plano, o planejamento é um processo onde o plano de repente ocorre. Ele vem e registra aquilo que se pensa naquele momento, mas, de qualquer maneira, foi um marco muito importante (Informação verbal)¹¹².

No segundo ano do seu primeiro mandato, a prefeita Marília Campos convocou, pela primeira vez no município de Contagem, a Conferência Municipal de Política Urbana

¹¹¹ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

¹¹² Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

(CMPU). Com o objetivo de avaliar a condução e os impactos do processo de implementação do Plano Diretor e propor alterações nas diretrizes do plano, a CMPU procura incorporar a participação popular aos processos de planejamento urbano municipal.

A Conferência foi constituída por quatro etapas, nas quais ocorreram debates entre a sociedade civil e os técnicos da PMC. Na primeira etapa, houve a abertura dos trabalhos da CMPU, com a participação de vários segmentos da sociedade. Realizaram-se, também, alguns debates relacionados à temática do planejamento urbano.

Na segunda etapa, ocorreram, simultaneamente, as plenárias regionais e a leitura técnica por parte da administração municipal. Tendo por base as regiões administrativas do município, realizaram-se reuniões com a comunidade para embasar a produção de um relatório comunitário a respeito da problemática urbana de Contagem. Nessa fase, foram eleitos os delegados de cada regional que participaram da fase final da Conferência. Além das plenárias regionais, houve, também, uma reunião específica para o setor empresarial, visando identificar as proposições deste para a revisão do Plano Diretor. Paralelamente, os técnicos da PMC elaboraram um diagnóstico contendo uma série de análises sobre os processos de estruturação do espaço urbano.

Na terceira etapa, o executivo municipal produziu as diretrizes que agregam o resultado das plenárias regionais e empresariais, além da leitura técnica. Como não havia nenhum conselho relacionado à política e ao planejamento urbanos, formou-se um fórum gestor com representantes da sociedade civil e do poder público municipal, com o objetivo de analisar a proposta de revisão do Plano Diretor e propor emendas ou alterações.

E, finalmente, na última etapa, ocorreu a plenária final, na qual foi realizada a votação das propostas. Participaram desta etapa o fórum gestor e os delegados de cada regional do município. Ao final dessa dinâmica, foi encaminhado à Câmara de Vereadores, o projeto de Lei com o novo Plano Diretor.

Questionada com relação à participação da população na primeira CMPU, a Consultora Técnica da SMDU afirma que ainda não fazia parte da equipe técnica no momento das plenárias regionais, no entanto, ela assegura que as decisões da CMPU foram amplamente respeitadas.

(...) o que nós temos feito, na conferência de 2006 e na de 2010, é respeitar a decisão popular. Na medida do possível, não é na medida do possível não, é quase uma decisão soberana. É óbvio que no processo da Conferência a gente tem que dialogar muito, tem que debater, então isso é um processo penoso, mas o que fica decidido na Conferência vai para a lei. Porque é óbvio que o governo ainda tem o recurso, é o governo que manda, é o executivo que manda, mas tem sido respeitado. Quando

alguém chega e diz: “ah, isso aqui poderia ser alterado”. Aí nós falamos: “aprovado pela Conferência”. Eu acredito nesse processo (Informação verbal)¹¹³.

Ainda sobre a participação popular na revisão do Plano Diretor, a Consultora destaca a importância de um processo como a CMPU em comparação com outros fóruns. Segundo a entrevistada, ao contrário das audiências públicas, nas quais o poder público tende a participar já com os projetos finalizados, a Conferência e suas plenárias regionais permitem um amplo debate sobre os processos urbanos, permitindo a incorporação das reivindicações populares no projeto final.

Eu acho que o melhor processo para se fazer a revisão do Plano Diretor é a Conferência, pois esse negócio de se fazer uma audiência pública é um momento em que você já chega com as coisas prontas para a população. Eu não acho muito legal. A Conferência é muito interessante, pois você discute a cidade, depois você discute os problemas da cidade e depois você aponta o propósito. Só a discussão em si já tem valor (Informação verbal)¹¹⁴.

Um ponto de grande polêmica sobre a elaboração dos Planos Diretores é a fase de aprovação nas Câmaras Municipais, fato que em Contagem não se mostrou tão significativo. Diversos autores como, por exemplo, Cardoso (1997), tem ressaltado os conflitos entre o executivo municipal e o legislativo no momento da aprovação dos Planos Diretores. No caso de Contagem, segundo a Consultora Técnica da SMDU, apesar de alguns pontos terem sido muito discutidos entre esses dois poderes, o processo de aprovação ocorreu sem grandes problemas. O ponto de maior conflito foi sobre a permissão de atividades econômicas de caráter urbano nas áreas rurais do município, no qual não houve consenso sobre o tema e a Câmara de Vereadores vetou o dispositivo. Entretanto, após a aprovação do Plano, o executivo municipal discutiu a questão com os vereadores que promulgaram uma lei a respeito da problemática. A entrevistada afirma que o executivo municipal tem certa facilidade em discutir essas questões com o legislativo.

Agora, de um modo geral, a prefeitura nessas ocasiões tem facilidade de lidar com a Câmara. Tem alguns vereadores que têm um pouco mais de sensibilidade para a questão urbana. Embora a maior parte seja leigo ou pouco interessado nisso, em determinados temas, em determinados interesses (Informação verbal)¹¹⁵.

¹¹³ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

¹¹⁴ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

¹¹⁵ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

4.3.2.3 O novo Plano Diretor Municipal

Em dezembro de 2006, o novo Plano Diretor entra em vigor, trazendo em seu conteúdo diversas alterações com relação ao primeiro. As modificações vão desde a estruturação do plano até a revisão de pontos fundamentais do planejamento, como o Macrozoneamento e o modelo institucional de gestão urbana. Diferentemente do primeiro Plano Diretor, que tinha quatro eixos (Títulos) que norteavam as propostas, o atual possui cinco, já que houve o acréscimo de um item específico relacionado às políticas setoriais. No primeiro plano, os conteúdos das políticas setoriais estavam todos concentrados nas diretrizes da intervenção pública. Com o acréscimo de um Título específico para este assunto, o novo Plano Diretor se estrutura nas seguintes partes (Títulos): I – Princípios fundamentais e objetivos; II – Ordenamento territorial; III – Diretrizes da intervenção pública; IV – Políticas setoriais; V – Instrumentos de implantação do Plano Diretor.

Os princípios e os objetivos permaneceram inalterados, mantendo, de forma integral, o texto da primeira versão. Com relação ao Ordenamento Territorial, quatro alterações foram realizadas. A primeira é a mudança do Macrozoneamento, com a criação da Zona Especial de Interesse Turístico (ZEIT), que compreende a região da Sub-bacia do Córrego Bela Vista – área limítrofe com a bacia da Pampulha – e a região de contribuição direta do reservatório de Vargem das Flores. A segunda alteração foi realizada na divisão das Áreas Especiais, instituindo-se dois novos tipos: as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e as Áreas de Relevante Interesse Comunitário (ARIC). As duas últimas alterações são pequenas modificações nos parâmetros dos instrumentos de política urbana.

Em relação às diretrizes da intervenção pública na estrutura urbana, há um acréscimo de três obras prioritárias que visam complementar o sistema viário, favorecendo a articulação espacial e o adensamento urbano¹¹⁶. Neste eixo, outro adendo é o destaque dado à necessidade de se desenvolver uma gestão compartilhada com outras esferas de governo, objetivando a melhoria da articulação do espaço municipal com o espaço regional. A terceira modificação, que diz respeito à intervenção pública na estrutura urbana, é o destaque dado ao Distrito da Ressaca como uma região que se deve restabelecer a identidade como integrante da unidade

¹¹⁶ As três novas intervenções propostas são: a interseção do complexo viário Via Expressa de Contagem (Via Expressa Leste-Oeste) / Água Branca / Terminal Eldorado / Praça Itaú; a transposição da Rodovia BR – 040: ligação Água Branca – Morada Nova; a concepção e implantação do sistema de articulação viária interna e externa da Região do Bairro Nacional.

municipal e à Região do Bairro Petrolândia, onde deve ser fortalecido e requalificado o seu centro.

O eixo de políticas setoriais é uma das inovações do novo Plano Diretor. Essa parte do Plano contém um capítulo sobre o Desenvolvimento Econômico, outro sobre a Política de Turismo e, por fim, um capítulo sobre a Política Municipal de Habitação de Interesse Social. No primeiro capítulo, referente ao desenvolvimento econômico, houve o adendo de ações que visam favorecer a implementação das diretrizes enunciadas na Lei. A elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico, a indução de um pólo de integração metropolitana na Região da Ressaca – considerando-se a existência da CEASA, a proximidade com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e com o Parque Tecnológico de Belo Horizonte –, a coibição à especulação imobiliária em áreas industriais subutilizadas por meio dos instrumentos de política urbana e a promoção de um centro de eventos de âmbito regional são as ações previstas no Plano Diretor para implementação das diretrizes de desenvolvimento econômico.

O capítulo referente à Política de Turismo, além de destacar o papel da represa de Vargem das Flores para indução do setor, prevê seis ações para o favorecimento deste tipo de atividade: a elaboração e implementação de um Plano Municipal de Turismo; a identificação das potencialidades e dos produtos turísticos de Contagem; o desenvolvimento do turismo de negócios; o apoio e promoção às manifestações culturais; a elaboração e implementação de um plano de requalificação da orla da represa de Vargem das Flores. A Política Municipal de Habitação de Interesse Social também é acrescida ao novo Plano Diretor. Neste caso, um conjunto de objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos compõem o capítulo. O Plano Diretor determina, ainda, a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, contendo: diagnóstico da situação habitacional do município e as diretrizes da Política Municipal de Habitação de Interesse Social.

Finalmente, no eixo referente à implementação do Plano Diretor, estão contidas as últimas modificações. Neste caso, houve a incorporação de dois instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade relacionados ao combate e à retenção especulativa nas áreas urbanas, além da institucionalização do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e do Sistema de Gestão Urbana Participativa.

A Operação Urbana Consorciada¹¹⁷ foi incorporada como forma de implementação das diretrizes do Plano Diretor. Assim, o município poderá, mediante leis específicas, delimitar

¹¹⁷ A operação urbana consorciada foi instituída por meio do Estatuto da Cidade, no ano de 2001. As formas de aplicação deste instrumento de política urbana e sua capacidade redistributiva têm sido amplamente discutidas,

áreas para aplicação deste instrumento com o objetivo de viabilizar intervenções que promovam a transformação urbanística, atingindo melhorias sociais e ambientais. O direito de preempção é outro instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade que foi incorporado ao Plano Diretor de Contagem. Por meio de Lei específica, este pode ser executado para determinar a área em que o poder público terá preferência na compra do imóvel, desde que atenda a finalidade especificada na Lei.

Neste eixo, institui-se, também, o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), que tem por atribuição: I – convocar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana; II – monitorar a implementação das diretrizes, normas e instrumentos urbanísticos contidos na Lei do Plano Diretor, sugerindo modificações em seus dispositivos; III – opinar sobre casos omissos na Lei do Plano Diretor, indicando soluções para eles; IV – convocar, pelo menos uma vez ao ano, a Plenária do Sistema de Gestão Urbana Participativa, composta por todos os membros dos conselhos setoriais urbanos; V – solicitar de uma ou mais instâncias setoriais que constituem o Sistema de Gestão Urbana Participativa pareceres sobre matérias diversas, quando for o caso; VI – designar, quando for o caso, grupos de trabalho incluindo a representação de uma ou mais instâncias setoriais que constituem o Sistema de Gestão Urbana Participativa para apreciar matérias afins; VII – elaborar seu regimento interno. O COMPUR, segundo o Plano Diretor, deverá ser constituído paritariamente entre o poder público e a sociedade civil.

Além do COMPUR, instituiu-se um capítulo específico para tratar da participação da sociedade civil na gestão urbana. O primeiro artigo trata do Sistema de Gestão Urbana Participativa, constituído pelas instâncias setoriais de participação de âmbito municipal e coordenado pelo COMPUR. Assim, participam da plenária deste Sistema: a Comissão Permanente de Uso do Solo, representantes dos Conselhos Municipais de Transportes, Meio Ambiente, Habitação, representantes das Unidades de Planejamento, além dos membros do próprio COMPUR.

assim como os efeitos contraditórios da utilização dessa modalidade de parceria público-privada. Para uma melhor compreensão deste tema, ver, dentre outros, Cota (2010).

4.3.2.4 O novo Plano Diretor e a conjugação de princípios e objetivos embrionariamente antagônicos

Desde a sua primeira versão, o Plano Diretor de Contagem compatibiliza as agendas do MNRU e alguns princípios do Planejamento Estratégico de Cidades. As diversas alterações, promovidas após a CMPU, no ano de 2006, e descritas acima, reforçam ainda mais a consideração da conjugação de características embrionariamente antagônicas na política urbana local.

No que tange à agenda do MNRU, o Plano Diretor de Contagem incorpora nos seus princípios e objetivos, a proposta de uma cidade socialmente mais justa e democrática. Assim, como forma de atingir os objetivos, adota-se instrumentos integrantes das propostas de reformas que foram, primeiramente, incorporadas à Constituição Nacional e, posteriormente, regulamentadas pelo Estatuto da Cidade.

Com base nos princípios de planejamento e gestão urbanos propostos pelo MNRU, a Consultora Técnica da SMDU aponta três avanços do atual Plano Diretor: o aprofundamento das diretrizes da Política Municipal de Habitação Popular, os novos instrumentos de política urbana e a revisão dos já existentes, e a institucionalização do Sistema Municipal de Gestão Participativa.

No ano de 2006, houve um maior aprofundamento das diretrizes em relação à Política Habitacional, incorporando aspectos do Programa Nacional de Habitação Social. Outro grande ponto foi em relação aos instrumentos de política urbana, que avançamos mais em relação ao que existia. E teve uma grande conquista, que foi a institucionalização do sistema de gestão participativo, que é um sistema que o COMPUR coordena e participam os conselhos da área urbana. Anualmente existe uma plenária do sistema e a cada quatro anos é feita a Conferência. O embrião disso já estava no plano diretor anterior, mas aqui nós estruturamos melhor. Então, eu acho que esses são três pontos importantes (Informação verbal)¹¹⁸.

O novo Plano Diretor de Contagem não somente mantém os instrumentos de política urbana, como institui outros. A Outorga Onerosa do Direito de Construir é mantida, assim, como a Transferência do Direito de Construir, o Parcelamento e Edificação Compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo. Além destes, a Operação Urbana Consorciada e o Direito de Preempção foram instituídos, na revisão realizada em 2006. O Plano Diretor prevê, ainda, a apresentação de Relatório de Impacto Urbano – RIU para empreendimentos que possam causar alterações substanciais no meio urbano, outro instrumento inspirado nas propostas do MNRU.

¹¹⁸ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

Ao contrário de outras experiências brasileiras¹¹⁹, os instrumentos onerosos de combate à retenção imobiliária especulativa e distribuição das benesses e ônus do processo de urbanização implantados em Contagem não possuem grande flexibilidade em seus princípios e conteúdos. Desta forma, a captura destes instrumentos, por parte dos interesses econômicos do mercado imobiliário, torna-se mais difícil, propiciando uma aplicação de forma mais coerente com os princípios redistributivistas propostos pelo MNRU.

A exceção fica por conta da Operação Urbana Consorciada. De acordo com os princípios do instrumento mencionados no Plano Diretor, observa-se uma significativa flexibilidade que permite maiores negociações entre o poder público e a iniciativa privada quanto às áreas passíveis de receberem as intervenções. Além disso, nas áreas receptoras das Operações Urbanas, os índices e características do parcelamento, uso e ocupação do solo, assim como as normas edilícias, podem ser modificados, de acordo com as determinações do poder público municipal. Os princípios mencionados permitem a utilização da Operação Urbana Consorciada como um instrumento a favor da revalorização do espaço, adequando-se, assim, aos interesses do capital imobiliário, em detrimento de sua utilização na reprodução do espaço que privilegie ações a favor da construção de uma cidade socialmente mais justa.

Em certa medida, os instrumentos mencionados colocam em evidência a influência do ideário do MNRU na concepção do Plano Diretor de Contagem. A Consultora Técnica da SMDU confirma esse processo e afirma:

(...) desde o primeiro plano diretor que nós estamos “atenados” com o movimento da reforma urbana e o primeiro plano diretor já foi feito depois da Constituição. (...) vamos dizer assim, a equipe técnica que trabalhou no plano diretor é uma equipe envolvida e bem articulada com esse ideário. Então, desde o primeiro plano diretor que nós colocamos alguns instrumentos de política urbana, que depois vieram a ser instituídos e regulamentados pelo Estatuto da Cidade. No segundo, no plano diretor de 2006, isso aí foi mais reforçado ainda. (...) quando nós trabalhamos o plano diretor dentro dos princípios de reforma urbana, dentro do princípio do direito à cidade, na verdade estávamos afinados com esse ideário. O plano diretor, quem lê, vê que ele está afinado (Informação verbal)¹²⁰.

Contida no eixo das políticas setoriais, a Política Municipal de Habitação de Interesse Social é um destaque com relação ao princípio de uma cidade socialmente mais justa. Em consonância com as diretrizes do Programa Nacional de Habitação, este ponto do Plano Diretor contribuiu de forma fundamental para a institucionalização de uma política municipal de habitação popular mais consistente. As normas estabelecidas no Plano Diretor determinam

¹¹⁹ Ver o trabalho de Compans (2004) sobre os princípios e objetivos das Operações Urbanas instituídas no Rio de Janeiro e em São Paulo.

¹²⁰ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

uma maior democratização dos planejamentos, execuções e avaliações que envolvem o tema. Sendo assim, institui-se o Conselho Municipal de Habitação (COMHAB) e incentiva-se a criação de comissões locais de monitoramento das intervenções. Dentre as ações previstas no Plano Diretor estão a regularização fundiária e a requalificação urbanística dos assentamentos habitacionais precários; a ampliação de oferta de moradia para segmentos populacionais de baixa renda por meio de instrumentos urbanísticos; a locação, aquisição ou produção de imóveis residenciais, assim como a adequação de imóveis que possam ser utilizados para o uso residencial e o reassentamento de famílias removidas em condições justas e dignas.

De forma pioneira no município, os parâmetros descritos estabelecem os critérios e diretrizes de uma política pública relacionada à questão da habitação popular. Aliás, mais do que isso, destaca o poder executivo local como agente responsável pela coordenação da política habitacional. Dentre as ações oriundas da institucionalização dessa política está a regularização fundiária de grande parte da região de Nova Contagem. Desde 1984, quando foi criado o “Conjunto Habitacional”, um erro no registro em cartório, que determinou a posse da área para o estado de Minas Gerais, impediu a regularização fundiária dessa região. A partir de um levantamento da situação documental da área, a PMC realizou uma permuta com o estado de Minas Gerais, permitindo, assim, a regularização de 3.403 lotes, beneficiando 3.800 famílias. A regularização fundiária permitirá que o poder local realize um número maior de intervenções em uma das áreas com grandes carências.

Além da regularização fundiária do Conjunto Habitacional de Nova Contagem, a PMC coordena uma série de ações no provimento de habitação de interesse social. O programa “Morar Bem” permitiu a construção de 3.946 moradias para famílias com renda até três salários mínimos e para moradores de áreas de risco. Neste programa, o reassentamento dos moradores é realizado nas áreas de origem das famílias ou o mais próximo possível¹²¹.

No segundo Plano Diretor, as diretrizes para a participação popular no planejamento e gestão urbanos ficaram mais claras. A institucionalização do COMPUR e do Sistema de Gestão Urbana Participativa estabelecem os espaços e os mecanismos que podem contribuir para um planejamento mais democrático.

O COMPUR se destaca como um importante espaço de discussão sobre os rumos do planejamento e da gestão urbana municipal, incorporando, paritariamente, a participação de representantes do poder público local e da sociedade civil. Com base nas atribuições deste conselho, verifica-se que poderão ser debatidas questões centrais da política urbana municipal

¹²¹ Alguns dos dados referentes aos programas de habitação de interesse social foram retirados do seguinte documento: PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM. *Relatório de Gestão*. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem. 2011.

como o monitoramento e a revisão das normas urbanísticas, as análises das intervenções do poder executivo local e a verificação da compatibilidade destas com os preceitos do Plano Diretor, dentre outras funções opinativas e de caráter consultivo. O Sistema de Gestão Urbana Participativa, coordenado pelo COMPUR, permite uma maior integração entre as instâncias setoriais participativas ligadas às questões urbanas. Assim, este espaço pode favorecer uma discussão mais rica dos processos de planejamento e gestão, agregando as instâncias participativas em torno de temas mais amplos do que as intervenções setoriais¹²².

No entanto, as atribuições apenas consultivas do COMPUR não permitem uma intervenção mais direta da sociedade civil no planejamento urbano municipal. Assim, os resultados dos debates realizados no âmbito do COMPUR são sugestões que podem ou não ser levadas em consideração pelo poder público local.

Se o novo Plano Diretor de Contagem avança na regulamentação de vários dos princípios e instrumentos inspirados no ideário do MNRU, este contempla, também, algumas das indicações contidas nos receituários do Planejamento Estratégico de Cidades. O destaque dado ao desenvolvimento das atividades turísticas e à flexibilização do Macrozoneamento indicam que o Plano Diretor incorpora aspectos de um planejamento, comprometido com a inserção econômica e competitiva da cidade.

A criação de divisões e subdivisões no zoneamento, como a Zona de Especial Interesse Turístico (ZEIT), e a elaboração de um capítulo específico sobre a Política de Turismo demonstram que o Plano Diretor tem uma preocupação especial com o favorecimento do desenvolvimento deste setor. A área da represa de Vargem das Flores e a região limítrofe com a Bacia da Pampulha são apontadas como espaços prioritários para impulsionar o desenvolvimento das atividades turísticas. A Consultora Técnica da SMDU esclarece essa perspectiva, afirmando:

Com relação ao turismo nós achamos duas coisas: a represa de Vargem das Flores, embora seja um manancial de abastecimento de água, ela tem potencial para isso. Então a ideia é explorar essa parte, [inaudível] principalmente o potencial turístico de Vargem das Flores. Tanto que você vai ver no plano diretor, isso é muito citado. (...) uma política de turismo poderia ser interessante, explorando, por exemplo, a proximidade de Contagem à Pampulha, da Bacia da Pampulha que ainda está bastante desocupada. Uma ideia que nós temos era de tentar nessa região da Bacia do Bom Jesus [integrante da Bacia da Pampulha] fazer um tipo de ocupação que fosse adequado não só do ponto de vista ambiental, urbanístico, tudo, considerando a presença da lagoa, mas também tirando partido disso, tirando partido dessa proximidade. É uma forma de inserção do município de uma coisa para qual ele contribui, porque se diz muito que Contagem polui a Pampulha. Eu acho que compartilha com Belo Horizonte a poluição da Pampulha. Nós temos um pedaço

¹²² Conforme apontado na introdução desta dissertação, várias avaliações dos novos espaços participativos vêm sendo elaboradas, apontando as possibilidades de uma nova relação entre o Estado e a sociedade e os limites de uma participação política efetiva.

grande da bacia da Pampulha que está assim, extremamente pressionado, mas que o município faz todo esforço para tentar instituir ali uma regra de ocupação que seja condizente com as características da área (Informação verbal)¹²³.

O desenvolvimento econômico não constitui um fator estruturante para o plano. No entanto, neste novo Plano Diretor, a elaboração de uma Política de Turismo influencia de forma direta as mudanças no Ordenamento do Território e a constituição das políticas setoriais. Por meio das diretrizes e dos parâmetros de ordenação do território, busca-se favorecer o turismo em áreas que tenham atrativos para esse tipo de atividade.

Desde a primeira versão, o Plano Diretor procura favorecer o desenvolvimento de outras atividades econômicas, tendo em vista a significativa retração do setor secundário no ambiente local. Isto permanece no novo plano, sendo a política urbana um instrumento de favorecimento das condições para o desenvolvimento de novas atividades, conforme explicita a consultora da PMC:

A ideia é o seguinte, com relação à política urbana, propriamente, é criar condições para que outras formas de atividades, outro tipo de atividade, outros setores econômicos se instalem aqui em Contagem. Um pressuposto para isso, dentro do plano diretor, é essa coisa da sustentabilidade. Então assim, o que a gente acha que poderia contribuir para essa atração são duas questões: uma delas, mas dentro da política urbana, seria abrir a legislação, fazer uma legislação que fosse flexível a ponto de não dificultar a vinda desses empreendimentos. Dois, seria melhorar a qualidade ambiental da cidade, porque os empreendimentos mais interessantes que todo município gostaria de atrair, que são empreendimentos assim de ponta, mais em perfil de tecnologia, são empreendimentos que exigem uma qualidade ambiental melhor. Contagem já vem melhorando a qualidade ambiental aos poucos. Mas, assim, já melhorou bastante a qualidade ambiental. Então a gente acha que, do ponto de vista da política urbana que a gente está sempre trabalhando junto com a política ambiental, seria não impedir, não dificultar, ou seja, permitir que venham essas atividades. Nós não permitimos apenas que isso aconteça de forma disseminadamente rápida. Então na lei de uso do solo, que regulamenta essa parte do plano diretor, ela tem uma listagem de todas as atividades, aquela listagem de uso, onde os usos incômodos são impedidos nas zonas de ocupação restrita, nas zonas de expansão urbana na Pampulha, sabe? Não existe a categoria zona exclusivamente residencial, as atividades que sejam conviventes com o uso residencial são permitidas em todos os lugares do território. Só existe alguma restrição para uma parte pequena da bacia de Vargem das Flores, onde a gente privilegia as atividades voltadas para o turismo, basicamente aquela região mais assim, de contribuição mais direta da represa. Mas, na zona rural são permitidos empreendimentos de caráter urbano, empreendimentos econômicos de caráter urbano, nas zonas de expansão urbana são permitidos, e em qualquer região da cidade. Da parte da diversificação de usos é um desejo enorme de favorecer a multiplicidade em todos os lugares (Informação verbal)¹²⁴.

A flexibilização do zoneamento cumpre um duplo objetivo, de um lado procura-se regularizar a tendência de ocupação de áreas especializadas por atividades diferentes das propostas para estas. Por outro, é um instrumento de atratividade que visa favorecer e atrair a

¹²³ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

¹²⁴ Entrevista concedida por Consultora Técnica da SMDU, em 24/02/2011.

implantação de diferentes tipos de atividades e setores econômicos, na medida em que há em Contagem uma significativa transformação da economia, com grande retração do setor secundário. O objetivo é re-inserir Contagem na dinâmica de produção industrial, atraindo outros tipos de empreendimentos, ao mesmo tempo em que se busca impelir novos fluxos de consumo de espaço.

Em suma, constata-se que o Plano Diretor de Contagem, aprovado no ano de 2006, avança significativamente nos instrumentos de controle urbanístico e na incorporação das propostas de reformas que foram promulgadas pela Constituição Nacional e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade. No seio das propostas deste instrumento de planejamento do espaço urbano, há uma preocupação evidente com o favorecimento da diversificação econômica do município. Assim, a incorporação de uma Política de Turismo e a flexibilização do zoneamento são formas de favorecer o desenvolvimento de novas atividades econômicas no âmbito local. Como em várias outras experiências, o Plano Diretor de Contagem contém várias propostas e instrumentos baseados no ideário reformista do MNRU e, também, agrega alguns dos princípios do Planejamento Estratégico de Cidades, como o destaque à atração de atividades econômicas ligadas ao setor de serviços e à flexibilização das normas de uso e ocupação do solo.

Uma importante questão é a efetivação das propostas do Plano Diretor, pois este, por si só, não é garantia de que esses objetivos e princípios sejam cumpridos. Destaca-se, neste sentido de realização das propostas, a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, no ano de 2010, como um marco, pois regulamenta várias das proposições contidas no Plano Diretor. A realização da 2ª Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU), entre os anos de 2010 e 2011, é outro evento importante e contribui diretamente para o estabelecimento de um processo de acompanhamento da efetivação das intervenções propostas (Figura 09). E, por fim, o início das atividades do COMPUR, no final do ano de 2010, um importante passo para uma maior participação da sociedade civil no âmbito do planejamento e gestão do espaço urbano.



FIGURA 09 - Folder de divulgação da 2ª Conferência Municipal de Política Urbana

4.3.3 O Planejamento Estratégico [Situacional] de Contagem (PEC)

O Planejamento Estratégico de Contagem (PEC) é uma das novas ações do poder executivo municipal relacionadas à questão urbana. Elaborado em 2008, este é um Planejamento Estratégico Situacional (PES), constituído por um conjunto de projetos e produtos selecionados de forma intersetorial pela PMC. A prática de elaboração do PES, por governos locais no Brasil, tem origem em algumas administrações realizadas pelo PT.

4.3.3.1 Princípios gerais do Planejamento Estratégico Situacional

Segundo Gonçalves (2005), no final da década de 1980, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), buscando melhorias em sua organização, solicitou o auxílio de Carlos Matus¹²⁵, – criador do PES – para a implantação de um método que contribuísse na organização da entidade. Como vários integrantes do PT militaram durante anos na CUT, o

¹²⁵ Na tese de doutoramento de Gonçalves (2005), encontra-se, de forma detalhada, a descrição da trajetória acadêmica e intelectual de Carlos Matus.

modelo passou a ser adotado como uma estratégia de organização do partido nas campanhas eleitorais. Assim, como vários prefeitos já haviam trabalhado com a metodologia, tanto nos sindicatos quanto durante as campanhas eleitorais, o PES começou a ser utilizado em diferentes administrações públicas municipais.

Conforme se destaca acima, o criador do PES é o chileno Carlos Matus, que o elabora como uma forma alternativa de ação à crise do planejamento autoritário e tecnocrata. O PES é um método voltado para organização e dinamização da máquina administrativa e, para Carlos Matus, seria distinto do planejamento tradicional e do planejamento estratégico empresarial (GONÇALVES, 2005).

O PES é apresentado como uma alternativa às formas tradicionais de planejamento, baseando-se na democracia e na descentralização do poder, sendo o plano final, consequência de uma criação coletiva. O método, segundo Matus citado por Gonçalves (2005), é uma articulação entre estratégia e tática, elementos fundamentais em que diferentes sujeitos políticos planejam e têm objetivos distintos. Desta forma, para alcançar uma situação-objetivo, os sujeitos políticos devem vencer o oponente ou contar com sua colaboração. A construção envolveria, assim, a metáfora da guerra e as dimensões de conflito e/ou cooperação.

No seio deste processo de planejamento é fundamental a relação entre problemas e soluções. Neste sentido, cada ator em uma perspectiva particular analisa e seleciona os problemas a serem combatidos e as formas de ação para atingir os objetivos e metas propostas. Gonçalves aponta essa dinâmica de elaboração do plano:

Partindo-se da explicação situacional, cada ator distingue e seleciona problemas numa perspectiva particular, ou seja, distinta da do outro e, então, desenvolve ações para alcançar as mudanças intencionadas. Dessa forma, no centro do plano estão os problemas e as operações para enfrentá-los. Na verdade, esse enfrentamento poderia ser entendido como um processo de intercâmbio de problemas (GONÇALVES, 2005, p. 113).

O objetivo de transformação do PES baseia-se na realidade presente e não nas perspectivas futuras, a fim de resgatar o sentido prático do planejamento. A partir da crítica do planejamento tradicional (normativo) que acabaria tornando-se pura norma, Matus entende que se deve buscar uma convergência entre o “deve ser” e o “pode ser”, saindo da esfera do necessário e caminhando na direção do possível (GONÇALVES, 2005). Assim, segundo Matus:

(...) o plano estratégico [situacional] está ligado à idéia de processo, que envolve discussão e análise para escolher a “direção” a se tomar a fim de se alcançar a mudança situacional desejada e para preceder e coordenar cada ação relevante.

Assim, diferentemente do normativo, não se constitui em um escrito público, mas necessita de constante apoio de fluxos de informação, cálculos técnicos e políticos. Também deve contar com uma permanente avaliação que deverá adotar, como critérios de êxito, “o grau de avanço na direção correta e a economia de tempo” (MATUS *apud* Gonçalves, 2005, p. 118)

Voltando-se contra as perspectivas tradicionais do planejamento, o PES é uma ferramenta de apoio à organização da máquina pública, que traz em sua concepção a perspectiva de situação (problemas), ação (projetos) e avaliação. Como uma resposta à necessidade de aumentar a capacidade de governo e à necessidade de ação pautada em termos teórico-metodológicos, este tipo de planejamento procura alcançar uma situação-objetivo (GONÇALVES, 2005).

4.3.3.2 O processo de elaboração do Planejamento Estratégico de Contagem (PEC)

Com a reeleição de Marília Campos, que foi militante da CUT e filiada ao PT, a metodologia PES, já amplamente desenvolvida em ambas as organizações, foi adotada como instrumento de planejamento das ações prioritárias do executivo municipal. O Planejamento Estratégico de Contagem (PEC) 2009/2013 é elaborado com o objetivo de otimizar e integrar os diferentes setores da administração local. Segundo um integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC¹²⁶, este planejamento constitui uma importante ferramenta para o levantamento de objetivos e acompanhamento de metas intersetoriais.

A elaboração do PEC ocorreu em duas grandes etapas, com o auxílio de consultorias contratadas para orientar a construção dos programas e execução dos projetos. Na primeira etapa, com a presença de 52 pessoas – dentre estas a prefeita, secretários, administradores regionais e representantes do legislativo – procurou-se identificar os grandes problemas do município. O apontamento dos problemas e ações que poderiam ser realizadas para superá-los era construído pelos participantes, ficando a cargo dos consultores, a partir dos debates, a identificação dos macro-problemas e das possíveis soluções. O relato do Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC esclarece o papel da consultoria e a dinâmica dessa primeira etapa:

¹²⁶ Com o objetivo de entender a elaboração e realização do Planejamento Estratégico de Contagem (PEC), no dia 25/02/2011, foi realizada uma entrevista com um integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC. Aplicou-se um formulário dirigido no qual as respostas do entrevistado foram gravadas em Fita Cassete. Nos anexos desta dissertação, consta o referido questionário.

A primeira consultoria, a NEX-US, teve o papel de orientar o nosso trabalho para que nós pudéssemos construir um planejamento que atendesse a demanda da cidade e que indicasse o rumo que nós queríamos. (...) nós queríamos uma consultoria que viesse em Contagem aplicasse a metodologia mais adequada, de forma que possibilitasse com um grupo de cinquenta e duas pessoas de chegar a uma conclusão, de quais eram os principais problemas da cidade e qual o enfrentamento que nós daríamos a esses problemas. (...) Nas primeiras assembleias eram feitas várias mesas, bem mescladas. Em uma mesa tinha, por exemplo, um administrador, um secretário, uma pessoa de cada órgão. Depois de distribuídos em mesas, [os consultores] faziam metodologias de um tipo assim: “escreva qual é seu sentimento por Contagem”, “O que você sente por Contagem?” Aí você vai criando subsídios de discussão, depois eles perguntam: “para você, qual é o principal problema de Contagem?” Aí você tira várias ideias (...). Você então faz uma tempestade de ideias, de discussões, e os consultores vão tirando daquelas discussões a identificação dos problemas (...). daquelas várias ideias, os consultores tinham o papel de filtrar os pontos centrais, aquilo que de fato era problema. (...) na segunda assembleia [a consultoria] apresenta aquilo como resultado. (...) A assembleia aprovando aquilo ali então vamos discutir isso. “A identidade da Cidade, como eu enfrento isso?” “Como vocês acham que é possível enfrentar isso?” Aí a assembleia vai discutindo e tirando subsídios para as intervenções (Informação verbal)¹²⁷.

Após o levantamento dos macro-problemas e das possíveis ações que contribuiriam para resolução destes, iniciou-se a segunda etapa. Nesta fase, reduziu-se o número de participantes, sendo constituído um Grupo Executivo composto por 14 pessoas. Essa comissão foi responsável por filtrar os problemas e soluções apontadas na primeira etapa e selecionar o macro-problema de Contagem, a reestruturação do espaço urbano.

Depois de três encontros, os consultores fazem um grande filtro daquilo, nós criamos um grupo executivo, o grupo executivo tem que esmiuçar aquilo. (...) Aí vem a metodologia do PES. Eu tenho um problema e vou pensar como enfrentar esse problema. Como se fosse um organograma, o macro problema está lá em cima, aqui embaixo eu vou destrinchar. (...) Você vai criando uma rede de problemas. (...) Você começa a levantar quais os enfrentamentos que você vai dar para aqueles problemas, que somado a isso tudo nos levou que o principal problema de Contagem é a reestruturação do espaço urbano, requalificar os centros comerciais, melhorar o trânsito e o tráfego, melhorar as vias, permitir mais qualidade de vida para incentivar o comércio e a indústria, melhorar o saneamento básico, recapeamento da [Avenida] João César. A metodologia que foi aplicada foi essa (Informação verbal)¹²⁸.

Com a finalização destas duas etapas, o PEC foi produzido tendo como tema integrador das intervenções propostas a reestruturação do espaço urbano. Esse eixo central foi selecionado, pois, chegou-se a conclusão, durante os debates, que o conjunto de ações selecionadas para resolver os grandes problemas do município passava diretamente por intervenções no espaço urbano. A escolha desse tema, ainda segundo o Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, gerou conflitos entre diferentes

¹²⁷ Entrevista concedida por Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, em 25/02/2011.

¹²⁸ Entrevista concedida por Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, em 25/02/2011.

setores da administração municipal, mas, ao final, resultou em um consenso de que a reestruturação do espaço urbano, realmente, era um eixo integrador das intervenções propostas.

Nós percebemos que reestruturando o espaço urbano, distribuindo melhor os prédios públicos, organizar a cidade com saneamento, com pavimento, com transporte de qualidade e outras intervenções que você faz no centro urbano, você melhora a qualidade de vida. Porque na concepção mais moderna, o meio urbano não são os prédios, mas o cidadão que está no contexto urbano, dentro dessa concepção moderna é que nós pensamos a reestruturação do espaço urbano como um eixo condutor. Por isso, a reestruturação dos espaços urbanos, uma concepção moderna da reestruturação do espaço urbano, não é o prédio, a rua, mas, também, o cidadão que faz parte (Informação verbal)¹²⁹.

Concluída a elaboração do PEC, outra consultoria foi contratada para desenvolver o suporte técnico de acompanhamento e avaliação do andamento da implementação das propostas do plano. Criou-se um software, no qual os dados de execução dos produtos são lançados e, periodicamente, acompanhados pelos responsáveis da PMC¹³⁰.

4.3.3.3 As propostas e o conteúdo do PEC

Além do eixo central, que propõe a reestruturação do espaço urbano, o PEC possui seis subtemas e dez programas estratégicos. Nos subtemas, têm-se desde programas relacionados às questões de saúde e qualidade de vida, até a participação da população nas decisões políticas do município. Os dez programas comportam diversos produtos (intervenções ou projetos), por meio dos quais se pretende alcançar os objetivos traçados. Cabe ainda, ressaltar a articulação destes temas e programas com os oito objetivos do milênio estabelecidos pela ONU (Quadro 03).

¹²⁹ Entrevista concedida por Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, em 25/02/2011.

¹³⁰ A consultoria responsável pela construção do software de acompanhamento do PEC é o Instituto Publix. Neste caso, a consultoria elaborou um programa denominado de Matricial. Essa denominação foi atribuída, pois: “(...) é um sistema on-line, é uma matricial de contribuição (...), através dessa matriz de contribuição eu consigo acompanhar todos os projetos, todos os programas e os indicadores. É possível acessar até que entrou no sistema, quantas vezes, se alcançou as metas, se alcançou os objetivos” (INTEGRANTE DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DO PEC, entrevista concedida em 25/02/2011).

QUADRO 03

PEC – Eixos, programas estratégicos e articulação com os objetivos do milênio da ONU

Eixo	Programas estratégicos	Objetivos do milênio
Moradia, segurança e lazer	Morar bem; Espaços coletivos; Cidade mais legal.	Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.
Mobilidade e acessibilidade	Mobilidade urbana; Caminho livre.	Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.
Vida Saudável	Saneamento; Saúde integrada.	Acabar com a fome e a miséria; reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde das gestantes; Combater a AIDS, a Malária e outras doenças.
Educação, cultura e diversidade	Criança na escola.	Educação básica de qualidade para todos; Igualdade entre sexos e valorização da mulher; Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.
Trabalho e inclusão produtiva	Inclusão social e produtiva.	Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.
Participação popular	Orçamento participativo.	Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da revista de divulgação do PEC.

As intervenções e/ou projetos propostos pelo PEC se dividem em 14 categorias¹³¹, sendo ao todo 259 produtos previstos. Assim como no OP – Contagem, as intervenções relacionadas ao setor de infraestrutura urbana são o destaque das ações planejadas pelo PEC (Tabela 07).

¹³¹ As categorias do PEC são: Circulação e Sistema Viário, Educação Infantil, Ensino Médio Profissionalizante, Equipamento Cultural, Equipamento Social, Espaços de Lazer, Fiscalização, Habitação, Infraestrutura, Planos e Estudos, Qualificação, Saneamento, Saúde e Segurança.

TABELA 07
PEC – Quantidade de produtos por Categoria

Categoria	Quantidade de produtos
Infraestrutura	46
Habitação	36
Saneamento	28
Educação infantil	25
Espaços de lazer	23
Circulação e sistema viário	22
Segurança	20
Saúde	18
Fiscalização	15
Equipamento social	9
Equipamento cultural	5
Ensino médio profissionalizante	5
Qualificação profissional	4
Planos e Estudos	3
Total	259

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da PMC.

Contudo, enquanto no OP – Contagem observa-se uma divisão de recursos bem similar, no PEC há uma significativa diferença na quantidade de ações previstas por regional administrativa¹³². Apesar da afirmação do Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, de que o plano não tem maior preocupação com áreas já dotadas com infraestruturas e serviços coletivos e que o foco central é a atuação na periferia¹³³, observa-se uma concentração das intervenções propostas em centralidades já dotadas por estes atributos. Das oito regionais administrativas, o Eldorado e a Sede são as áreas que recebem o maior número de intervenções e/ou projetos. A exceção é Vargem das Flores, que possui grande carência infraestrutural e de serviços públicos, sendo a terceira região com maior destinação de produtos (Tabela 08).

¹³² Analisando a distribuição de recursos do OP – Contagem, Cunha (2010) identifica que, na última edição do mecanismo, quase não houve diferenças nos valores destinados a cada regional administrativa da PMC para deliberação.

¹³³ “Nós não estamos preocupados com o centro comercial do Eldorado. Porque o centro comercial do Eldorado já está todo requalificado, onde falta? Na periferia (...)” (INTEGRANTE DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DO PEC, entrevista concedida em 25/02/2011).

TABELA 08
PEC – Quantidade de produtos por regional administrativa da PMC

Regional	Quantidade de produtos
Eldorado	49
Sede	47
Vargem das Flores	34
Industrial	29
Ressaca	27
Nacional	25
Riacho	24
Petrolândia	20
Envolve todas as regionais administrativas	04
Total	259

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da PMC.

O conteúdo do PEC e suas propostas de intervenção indicam que este é um plano de ação, elaborado intersetorialmente. Comparando-o com os princípios do Planejamento Estratégico Situacional (PES), observa-se que o PEC aproxima-se das premissas desenvolvidas por Carlos Matus. Assim como nos apontamentos realizados por este autor, o PEC parte de uma situação-problema, ou seja, a reestruturação do espaço urbano, como forma de selecionar ações capazes de produzir uma situação-objetivo. Segundo o Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, este é um instrumento que visa aperfeiçoar as ações do poder público municipal, princípio central na concepção do modelo PES. Seguindo o método elaborado por Carlos Matus, a elaboração do PEC envolveu o levantamento de problemas e as formas de ação para enfrentá-los.

4.3.3.4 Os princípios do Planejamento Estratégico de Cidades contidos no PEC

Gonçalves (2005) indica que, apesar da negação por parte dos consultores que desenvolvem a metodologia, alguns atributos aproximam o PES do Planejamento Estratégico de Cidades. Segundo a autora, modificam-se os termos, mas os instrumentos e propostas possuem grande semelhança. Neste caso, os dois modelos partem da crítica ao planejamento tradicional, de sua concepção tecnocrática e normativa, apregoando uma maior capacidade de

ação do poder público e a incorporação de práticas mais democráticas nos processos de elaboração dos planos. No entanto, assim como o Planejamento Estratégico de Cidades, o PES é um modelo de planejamento que não incorpora a participação da sociedade em seus processos de elaboração. Ao voltar-se para eficiência governamental, neste tipo de planejamento “a questão não seria como fazer com que a sociedade controle o governo e sim como conseguir que o governo se imponha à e na sociedade, enfrentando os atores que se apõem ou resistem ao plano e à ação governamental” (GONÇALVES, 2005, p. 138).

Observando-se, atentamente, os princípios, as propostas, o material de divulgação e a entrevista realizada com o Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, percebe-se que há certa proximidade entre as concepções do Planejamento Estratégico [Situacional] de Contagem (PEC) e do Planejamento Estratégico de Cidades. Segundo Arantes (2000), o planejamento estratégico é antes de tudo um instrumento de promoção e comunicação. No caso específico do PEC, este tem sido amplamente utilizado para promover e divulgar o município em redes de cooperação nacional e internacional¹³⁴.

Duas publicações, explicitando o tema central e os programas do plano, foram elaboradas para serem distribuídas em reuniões de organizações de cooperação. Além da exposição do conteúdo do PEC, o material de divulgação concede grande destaque à participação de Contagem nessas organizações, afirmando que o município é “uma cidade em rede”, integrada a diversas instituições de cooperação como: Mercocidades, Cidade e governos locais unidos (CISDP), 100 Citá – 100 cidades para 100 projetos Itália-Brasil, dentre outras. Questionado sobre o objetivo da participação de Contagem nesses fóruns e do PEC como um instrumento de promoção, o Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, afirma:

Isso é fantástico! Contagem nunca participou tanto de congressos internacionais e redes. (...) Qual é o interesse nosso com isso? Primeiro, é despontar Contagem para o cenário mineiro, nacional e, até, internacional. (...) qual o objetivo disso? Primeiro, você tem ali representantes de cidades de quase toda a América Latina, quando você apresenta Contagem gera um feedback de investimentos, você pode ter uma pessoa lá que é empresário, que vê que a qualidade de vida em Contagem melhorou, que saneamento já chega a 96% da cidade, que você tem escolas para as crianças de 0 a 5 anos e vamos construir mais trinta, que você está eliminando as vilas e favelas, não tem área de risco. Isso é o melhor lugar para você investir, para você ter um trabalhador com qualidade de vida boa. Então, você traz investimentos para a cidade. (...) Quando a gente participa desses espaços é muito para isso, despontar Contagem para fora, mostrar Contagem, vender o produto, vender a cidade, chegar e

¹³⁴ De acordo com a revista de divulgação do PEC, Contagem participa das seguintes redes de cooperação: Mercocidades, Rede FALP – Fórum de Autoridades Locais de Periferia, CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos (CISDP), 100 Citá – 100 cidades para 100 projetos Itália-Brasil, Rede Brasileira de Orçamento Participativo, Rede de Cooperação Local ODM – América Latina e Caribe, Rede ODM Brasil, Observatório do Milênio e Rede 10 (10 municípios da RMBH).

dizer: “nós temos a melhor cidade de Minas”! Se você quer implantar sua empresa, sua indústria, venha para cá. (...) Cada vez que Contagem, qualquer cidade, ingressa em uma rede dessas é como se você ganhasse um aval nos financiamentos. Se eu estou no Mercocidades, se eu estou na GRANBEL, se eu estou em outras redes e eu me destaco nessas áreas, para eu conseguir um financiamento de um fundo internacional, mesmo do BNDES, ou mesmo ter um projeto aprovado pelo Ministério, eu tenho bônus. É como se cada degrau que alcançasse nessas redes, eu ganhasse um bônus a mais. É como se nós ganhássemos estrelinhas a cada vez que você ocupa esses espaços, permitindo mais investimentos para a cidade, facilidade de financiamentos e até investimentos privados (Informação verbal)¹³⁵.

Essa resposta coloca em evidência o PEC como uma importante ferramenta para promoção de Contagem no cenário nacional e internacional. Ademais, expressa uma das analogias mencionadas por Vainer (2000b) para caracterizar as proposições do Planejamento Estratégico de Cidades, a cidade-mercadoria. Como uma mercadoria, o propósito é “vender” a cidade para os mais diversos agentes capazes de investir em novas atividades, travestindo-a em um “produto” a ser comercializado pelo poder público local. As organizações de cooperação internacional funcionam como um espaço no qual as cidades podem ser expostas, competindo entre si, pela atração dos melhores investidores. O PEC é utilizado como um instrumento de marketing, que expõe a atuação da administração municipal na reestruturação do espaço para abrigar os novos investimentos, tanto públicos, quanto privados.

A integração dos programas estratégicos e dos produtos do PEC com os objetivos do milênio mostra a preocupação do poder público local em se articular com os princípios dos organismos internacionais. Além dessa articulação, as revistas de divulgação do PEC e as informações sobre o seu conteúdo contidas no site da PMC são produzidas em Português, Espanhol e Inglês. A fim de travestir a cidade em um produto, utilizam-se diversos mecanismos de comunicação, empregando, inclusive, as “normas” das organizações internacionais e as línguas dos investidores dos países alvo. A cidade passa a funcionar como uma empresa que tem por objetivos vender a si mesma e aumentar a capacidade de atração de investimentos, sendo flexível, eficiente, adaptada aos impulsos e às linguagens dos agentes internacionais. Assim, o município aproxima-se da segunda analogia mencionada por Vainer, a cidade-empresa. Ao ser questionado sobre os materiais de divulgação do PEC, produzidos pela PMC, o Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC reafirma que o objetivo é vender a cidade para os investidores internacionais.

Primeiro que estes materiais foram feitos com uma edição limitada. Essas revistas foram feitas para congressos, com uma edição bem limitada. Em três línguas, porque lá nós estamos falando para pessoas de vários países. Nossa ideia é isso, é vender a cidade, não só para o Brasil, nós estamos vendendo Contagem, hoje, para o mundo,

¹³⁵ Entrevista concedida por Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, em 25/02/2011.

de forma a atrair investimentos. É você inserindo Contagem dentro da rede internacional, você ter convites como a prefeita teve para ir à África, convidada para ir ao México, convidada para ir à Barcelona, mas também com o intuito de mostrar como ela conseguiu. Como você pega uma cidade que tinha uma dívida duas vezes o PIB, em 2004, você tem uma cidade que não tinha computadores, não tinha rede, não tinha nada e voltar a ser uma cidade com arrecadação crescente, com mais eficiência e qualidade. É mostrar, também, qualidade. Também, é uma troca de experiências e aí a necessidade de você ter em três línguas as nossas apresentações (Informação verbal)¹³⁶.

A cidade-pátria, terceira analogia citada por Vainer (2000b) para caracterizar o Planejamento Estratégico de Cidades, também está contida na elaboração e nos objetivos do PEC. Há nos materiais de divulgação várias menções à construção de um sentimento de pertencimento e da criação de uma identificação dos moradores com o município. Desta forma, a reestruturação do espaço urbano é considerada um instrumento capaz de produzir essa relação. Ao mesmo tempo, o processo de indução da reestruturação do espaço urbano, por parte do Estado local, é um meio pelo qual este fortalece sua centralidade política.

(...) nós queremos criar uma identidade para a cidade, para que as pessoas possam ter orgulho de ser dessa cidade. Quais são as ações concretas que nós fazemos para isso? Uma delas é o programa três, espaços coletivos, ele é a cara desse sentimento. A gente requalifica os espaços urbanos, a gente promove mais segurança nos espaços urbanos, a gente promove atividades nos espaços urbanos. (...) Antes, você tinha a população dentro de casa e as pessoas que faziam mau uso do espaço na rua, o cidadão de bem ficava dentro de casa e a pessoa marginalizada, ela ficava ocupando o espaço público. Isso ajuda as pessoas a se sentirem parte da cidade, falar, assim: poxa, eu faço parte dessa cidade, uma cidade bonita, eu tenho prazer em morar em Contagem. (...) Quando você interliga as periferias com o centro da cidade você garante o pertencimento. Eu estou lá na ponta do Bairro Nacional, colado com o muro do zoológico, mas eu sou de Contagem, isso tem que estar claro para “os caras”, você tem que cuidar da cidade, tem que ir na rua dele e capinar, tem que cuidar dos buracos, aí ele se sente parte da cidade e não excluído da cidade. A reestruturação do espaço urbano é isso, é garantir o pertencimento [dos cidadãos com sua] cidade, com o agente principal que é a Prefeitura, para que a população perceba que a prefeitura de Contagem cuida de tudo aqui (Informação verbal)¹³⁷.

Assim como no Planejamento Estratégico de Cidades, o horizonte é a construção ideológica de um sentimento identitário. Em que pese os avanços participativo-democráticos, o governo local, como “agente principal” da reestruturação do espaço urbano, procura aumentar sua centralidade política. Busca-se criar um sentimento de pertencimento, mas desconsidera-se a participação da sociedade em todo o processo de seleção das ações estratégicas contidas no PEC.

No material de divulgação são realizadas várias menções sobre participação e o papel da população nas decisões políticas, inclusive, destinando-se um programa estratégico

¹³⁶ Entrevista concedida por Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, em 25/02/2011.

¹³⁷ Entrevista concedida por Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, em 25/02/2011.

especificamente para este tema. No entanto, na elaboração do PEC, na escolha dos seus programas e produtos, não se levou em consideração, em nenhum momento, a participação popular. Assim, todo o processo é realizado, exclusivamente, pelo poder público municipal. Das lideranças comunitárias entrevistadas, participantes do “OP – Contagem”, apenas uma conhecia superficialmente o conteúdo do PEC. Há o reconhecimento da própria administração local de que a população participa deste processo apenas indiretamente, por meio dos representantes do legislativo e dos administradores regionais. Ao indagar o Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC se há algum tipo de participação popular na elaboração e na execução do plano, este afirma:

Não diretamente! Mas considerando o princípio da representatividade, sim! Porque quando você tem ali, por exemplo, administradores regionais que dentro da lógica administrativa da cidade, o administrador regional é o subprefeito local. Por exemplo, o administrador regional do Eldorado, considerando que este está mais perto da população, da comunidade, ele quando participa da reunião que vai elaborar o planejamento estratégico traz uma demanda local. Nas primeiras plenárias, tinha um representante do legislativo que legalmente, também, representa a população e os próprios secretários que, individualmente, cada um dentro de suas pastas, ouve as demandas da cidade e traz para essa região. Considerando a representatividade, estavam ali presentes aquelas pessoas que escutam a cidade, que dialogam com a cidade e apresentavam ali, nada mais nada menos, do que as demandas que elas estão acostumadas a receber nas suas secretarias, nas administrações regionais. A gente considera que o resultado do planejamento estratégico foi fruto, também, da participação indireta da população através dos seus representantes, seja o administrador regional, seja o vereador ou o próprio secretário (Informação verbal)¹³⁸.

O Planejamento Estratégico [Situacional] de Contagem (PEC) possui uma significativa aproximação com os princípios do Planejamento Estratégico de Cidades. A concepção da cidade como um produto a ser posto à venda favorece o arrefecimento das energias políticas dos cidadãos, na medida em que o Estado local é considerado o agente central da indução da reestruturação do espaço urbano. Como aponta Vainer (2000b) em sua crítica ao planejamento estratégico, esse fato significa a negação da cidade como um espaço político e, assim, os cidadãos são agentes secundários no processo de transformação do espaço urbano local.

Contudo, o PEC é um importante plano de ação governamental. Em um município com grandes carências de meios e serviços de consumo coletivo, a intervenção do Estado no provimento de necessidades básicas se faz necessária e urgente. Assim, o PEC, como um conjunto de intervenções e projetos, pode ser um meio para realizar um enfrentamento de determinados problemas urbanos do município. Repensar e reavaliar o seu método de

¹³⁸ Entrevista concedida por Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do PEC, em 25/02/2011.

elaboração e sua concepção de espaço urbano, bem como incorporar a participação ativa da população de Contagem, são ações que podem aproximar o instrumento de uma gestão urbana mais igualitária e cidadã¹³⁹.

4.4 As práticas de política e de planejamento urbanos e a (re)produção do espaço: novos conteúdos do “jogo de compromissos” do Estado local

A reestruturação em curso em Contagem é um processo dialético de transformação da economia, da sociedade e do espaço urbano. As mudanças identificadas por Ferreira (2002) na economia, nos padrões de crescimento populacional e ocupação do solo, nos indicadores de qualidade de vida e conforto urbano indicam que as formas de produção e reprodução social em Contagem possuem novas características, conflitos e contradições. Diante desse quadro, o Estado local modifica sua forma de atuação, sendo a “reestruturação do espaço urbano” apontada como a principal ação a ser executada pela administração pública. Se as questões urbanas, recentemente, ampliaram seu espaço na formulação e na definição das intervenções do Estado local, atualmente, essas são estabelecidas como as grandes prioridades. A reestruturação do espaço urbano torna-se uma política pública estratégica, na qual se pretende favorecer novas formas de produção e reprodução social.

As novas práticas de política e de planejamento urbanos constituem uma “unidade contraditória”, compactuando princípios e instrumentos embrionariamente antagônicos que assumem um caráter coerente graças à função de organização do Estado, neste caso específico, em sua instância local¹⁴⁰. A reprodução do espaço urbano é marcada por ações que conjugam princípios e instrumentos inspirados no ideário do MNRU e por alguns dos preceitos do Planejamento Estratégico de Cidades. Esses novos princípios, objetivos e instrumentos modificam as práticas do poder local sem, no entanto, transformar a natureza de suas ações que, na maioria das vezes, traduz os anseios das classes dominantes, assim como,

¹³⁹ Em sua reflexão sobre o planejamento e a gestão urbana brasileira, Maricato (2000) sugere a adoção de planos de ação em contraposição à elaboração de Planos Diretores. Nesse sentido, a autora entende que a construção de planos de ação, pautados pelo ideal da diminuição da desigualdade e ampliação da cidadania, podem reverter o caráter, essencialmente, normativo dos Planos Diretores. Para uma melhor compreensão da proposta da autora, ver: Maricato (2000)

¹⁴⁰ Segundo Poulantzas (1981, p. 155): “A política do Estado se estabelece assim por um processo efetivo de contradições interestatais, e é precisamente por isso que, num primeiro nível a curto prazo, em suma do ponto de vista da fisiologia micropolítica, ela aparece prodigiosamente incoerente e caótica. Se uma determinada coerência se estabelece ao fim do processo, a função de organização que cabe ao Estado é bem marcada por limites estruturais”.

em determinados momentos, concede medidas positivas às classes socialmente menos favorecidas. A “unidade contraditória” é parte do “jogo de compromissos” estabelecido pelo Estado local¹⁴¹.

Com relação ao favorecimento da reprodução do capital, têm-se os preceitos e instrumentos de uma política urbana estratégica que tem por objetivo criar as condições para o pleno desenvolvimento de novas atividades econômicas no ambiente local. Alguns dos princípios do Planejamento Estratégico de Cidades estão contidos tanto no Plano Diretor Municipal, quanto no Planejamento Estratégico [Situacional] de Contagem (PEC).

Instrumentos como o Macrozoneamento e o destaque dado à política de turismo, no Plano Diretor Municipal, são formas de o Estado local viabilizar o funcionamento de novas atividades econômicas, aproximando-se do ideal de uma cidade-mercadoria. No Macrozoneamento, flexibiliza-se as normas de uso e ocupação do solo, com o objetivo de criar as condições para a diversificação das atividades econômicas em todas as regiões do município, especialmente nas antigas áreas especializadas para a produção industrial. O estabelecimento de uma política de turismo é uma tentativa de contribuir para o desenvolvimento de uma atividade econômica praticamente inexistente no município. Nesse caso, além dos princípios e ações determinados, procura-se delimitar, por meio da criação das Zonas de Especial Interesse Turístico (ZEIT), as áreas para indução desse tipo de atividade, no caso a represa de Vargem das Flores e parte da Bacia da Pampulha.

Como um instrumento de comunicação e promoção, o PEC volta-se para colocar a cidade à venda no mercado nacional e internacional. A proposta de reestruturação do espaço urbano é um instrumento de marketing para divulgar o município de Contagem em reuniões de organismos de cooperação nacional e internacional. Alinhados às perspectivas dessas instituições, as propostas e os produtos do PEC funcionam como um instrumento de promoção da atuação de um poder público empenhado em transformar a realidade urbana local. Ademais, no PEC procura-se estabelecer uma nova identidade e um sentimento de pertencimento dos moradores para com o município, sem, no entanto, incorporar a participação direta da sociedade na elaboração deste instrumento de política pública.

Em um espaço no qual há o objetivo premente de se favorecer novos processos de acumulação de capital, os anseios da população por uma produção social mais justa do espaço urbano têm uma dimensão bastante reduzida. A noção do direito à cidade, contida no Plano

¹⁴¹ Realiza-se essa afirmação com base nos preceitos descritos por Poulantzas e mencionados anteriormente nesta dissertação sobre o Estado e as lutas populares. “Os aparelhos de Estado consagram e reproduzem a hegemonia ao estabelecer um jogo (variável) de compromissos provisórios entre o bloco no poder e determinadas classes dominadas” (POULANTZAS, 1981, p. 161).

Diretor e no PEC,¹⁴² está mais relacionada com uma melhor distribuição dos meios de consumo coletivo urbano do que com a apropriação, por parte da sociedade, do controle da produção e da gestão do espaço. Ambos os planos contemplam a dimensão da produção apenas nos seus moldes hegemônicos, buscando atrair novos tipos de atividades industriais e outras atividades ligadas ao setor terciário da economia. Em um município que, desde o ano de 2006, possui uma política institucionalizada de fomento à Economia Popular e Solidária¹⁴³ nenhuma menção a formas alternativas de produção é realizada nos planos relacionados à questão urbana.

Quanto à ação popular, essa ainda é relativamente pequena e restringe-se ao levantamento de pequenas intervenções prioritárias. Com mais de 1.500 reivindicações levantadas pela equipe do OP¹⁴⁴, a escolha das intervenções estruturantes para compor o PEC foram conduzidas apenas pela administração municipal, sem qualquer tipo de participação direta da população. Dessa forma, as decisões estratégicas são efetuadas pelo poder público, enquanto a participação popular está restrita ao levantamento de ações prioritárias apenas pontuais. Apesar da promoção das políticas participativas como uma forma de mudança dos “rumos da cidade”¹⁴⁵, esta consegue atingir apenas a resolução de pequenos problemas.

A institucionalização do COMPUR como um conselho de caráter praticamente consultivo dificulta uma intervenção direta da sociedade civil no âmbito do planejamento urbano. Nesse sentido, uma participação popular mais efetiva está limitada à realização da CMPU e à revisão do Plano Diretor Municipal, que ocorre a cada quatro anos.

A incorporação de aspectos relacionados aos princípios do Planejamento Estratégico de Cidades é parte das novas ações do Estado local, visando o favorecimento de novas formas de reprodução do capital em detrimento de um controle mais efetivo da sociedade no que tange ao planejamento e à gestão do espaço urbano. A expansão dessas práticas compromete de forma significativa uma noção mais ampliada do direito à cidade no município de Contagem.

Por outro lado, nas políticas e ações empreendidas pelo Estado local, encontram-se concessões positivas e avanços requeridos durante décadas por movimentos sociais e setores populares. No seio das políticas relacionadas à questão urbana, que traduzem os interesses dos

¹⁴² O princípio do direito à cidade do PEC é descrito em uma das revistas quem divulgam este instrumento: “O direito à cidade se materializa na medida em que ela cumpre suas funções sociais quando se efetiva o ‘direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer’” (CONTAGEM, 2009f, p. 08).

¹⁴³ A política de fomento à Economia Popular e Solidária foi instituída pela Lei 4.025 de julho de 2006.

¹⁴⁴ Segundo informações do Diretor do Orçamento Participativo de Contagem.

¹⁴⁵ Essa afirmação é realizada na revista de divulgação do PEC.

agentes econômicos dominantes, observam-se pequenas “brechas” que contêm princípios e instrumentos relacionados ao ideal de uma cidade socialmente mais justa.

Conforme os relatos dos técnicos da administração municipal, dos líderes comunitários e com base nos trabalhos citados sobre as políticas públicas, a atuação do poder local foi exercida, durante décadas, por meio de práticas clientelísticas. Ainda que muito restritas, as esferas de participação popular parecem modificar essa forma de atuação do Estado local. A regularidade da realização desses mecanismos e a execução de suas deliberações foram apontadas como uma mudança de postura significativa do poder público, instituindo procedimentos totalmente diferenciados de atendimento às reivindicações populares.

Observa-se, no depoimento das lideranças comunitárias, uma maior abertura do Estado local para o diálogo com a população. Os mecanismos de participação popular instituídos são, nesse sentido, espaços de debate constante entre o poder público e os diversos segmentos dos setores populares¹⁴⁶. A criação do Sistema de Gestão Urbana Participativa, que ainda não entrou em funcionamento, pode ampliar esse espaço de diálogo, conjugando, ainda, diferentes setores em torno das discussões dos processos de produção do espaço urbano local. Ressalta-se, também, a capacitação de conselheiros do OP por meio do convênio entre a PMC e a UFMG, prática que, ampliada, poderá contribuir para a construção de um setor popular mais preparado para a participação nos novos espaços de planejamento e de gestão urbanos.

Apesar da necessidade de uma avaliação mais apurada sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana, estes podem também ser considerados avanços na institucionalização dos princípios de uma cidade socialmente mais justa. Assim como o estabelecimento de uma Política de Habitação de Interesse Social, que permitiu uma nova atuação do poder público municipal nesse setor.

Dessa maneira, identificam-se embriões para consolidação de uma política e um planejamento urbanos de caráter mais democrático. Observam-se indícios de práticas que favorecem uma gestão pública com maior controle social, além de abertura, por parte do poder público municipal, para atendimento a reivindicações históricas de setores e

¹⁴⁶ Ressalta-se, por exemplo, o depoimento do líder comunitário do Bairro Tijuca, no qual ele afirma: “(...) No OP nós não participamos somente na época. Isso aí que para mim é muito importante. (...) Tem a caravana que chama a gente para participar não só durante o Orçamento, mas durante o governo, durante o período dos dois anos entre a realização de um e outro OP, nós estamos sempre em contato. As reuniões do OP é um momento que nós encontramos as lideranças, a gente discute não só o problema do entorno da nossa casa, mas, também, da nossa comunidade, dos outros bairros da vizinhança (...). Nós ajudamos outras comunidades também porque nós temos que fazer parcerias na hora de votar, eu acho importante a gente ver a dificuldade do outro bairro e colaborarmos na sua melhoria (...)” (LÍDER COMUNITÁRIO DO BAIRRO TIJUCA, entrevista concedida em 04/03/2011).

movimentos populares. Os novos conteúdos políticos descritos ainda não se consolidaram como práticas capazes de atingir transformações de maior amplitude, mas são indicativos de pequenas mudanças nas relações entre a sociedade e o Estado local.

Uma “velha” questão está contida nos “novos” conteúdos da política e do planejamento urbanos de Contagem. Em um momento no qual há uma tendência de reestruturação de dimensões da vida social, o Estado local novamente se utiliza do espaço urbano como um instrumento político para promover novas formas de produção e reprodução social. Desde as “origens” de Contagem que este processo é recorrente, sendo que, no entanto, o jogo estabelecido pelo Estado local tem um novo conteúdo.

Nesse sentido, a política e o planejamento urbanos de Contagem são considerados tanto uma resposta aos conflitos e contradições existentes no âmbito do atual processo de reestruturação em curso no âmbito local quanto um instrumento que favorece a manutenção da centralidade política do Estado local. No centro do estabelecimento dessa política e da consequente (re)produção do espaço urbano existem “brechas” que podem ser ocupadas pelos cidadãos. A apropriação desses “espaços” e mecanismos deve ser realizada sem que se construa uma visão ingênua das transformações das práticas do Estado local¹⁴⁷. Acredita-se que a renúncia, por parte dos grupos socialmente menos favorecidos, à participação nesses espaços institucionais pode representar o abandono de conquistas históricas. A atuação dos cidadãos contagenses, nesse sentido, deve se pautar na apropriação desses mecanismos, visando, em um nível estratégico, caminhar para uma produção do espaço que os tenha como agente central desse processo.

¹⁴⁷ Souza (2006a; 2006b) faz referência às possibilidades das ações populares no âmbito do Estado local e adverte a necessidade de não se apropriar de uma visão ingênua acerca do papel deste agente social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refletir sobre as relações entre a reestruturação da economia e do espaço social e a emergência de novas contradições, conflitos e possibilidades na atuação do Estado local, na esfera de política e de planejamento urbanos demandou a interpretação das relações existentes entre o Estado e a produção do espaço, bem como a análise do papel e dos sentidos da política e do planejamento urbanos. Partiu-se da crítica às contradições em curso, procurando caminhar em direção às possibilidades de construção de uma cidade socialmente mais justa e democrática. Em suma, buscou-se identificar o efeito político de uma correlação de forças mais favorável às classes dominadas e apontar as “brechas” contidas nos mecanismos instituídos pelo Estado.

Como se trata de uma mudança de visão e postura da administração municipal em face das transformações em diferentes dimensões da vida social, na primeira parte desta dissertação, analisaram-se as relações entre o Estado e a produção social do espaço urbano de Contagem. Por meio dessa problematização, identificou-se o espaço como um instrumento político estratégico para a legitimação e ampliação do poder político do Estado e de sua burocracia.

A concepção e implantação da Cidade Industrial Coronel Juventino Dias, por exemplo, era um projeto da emergente elite tecnocrática mineira. A produção de um espaço instrumentalizado para a produção industrial, naquele momento, era uma das condições para colocar Belo Horizonte no mapa da economia brasileira e consolidar a elite emergente como grupo social capaz de assumir posições estratégicas no aparelho de Estado. Além disso, o funcionamento das atividades industriais, no entorno de Belo Horizonte, propiciou maior arrecadação tributária por parte do poder público estadual, fator determinante para manutenção e expansão do poder político do Estado.

No final da década de 1960, os projetos e estudos do Escritório de Planejamento Urbano de Contagem (EPUC) também foram centrais para a reprodução do espaço urbano de Contagem e para o aumento da centralidade política do Estado local. Nesse caso, beneficiado pela maior possibilidade de arrecadação tributária, após a reforma fiscal de 1966, a administração municipal contribuiu diretamente para a execução de três grandes intervenções no espaço urbano. A criação da represa de Vargem das Flores, a realização do projeto CURA no Bairro Eldorado e a implantação do Centro Industrial de Contagem (CINCO) tinham um caráter modernizante e propiciaram ao município o desenvolvimento de novos tipos de

atividades econômicas. Ademais, essas intervenções contribuíram para que o Estado local alcançasse uma maior centralidade política, pois obteve maiores possibilidades de arrecadação tributária e poderia conduzir seu processo de industrialização, antes restrito à saturada Cidade Industrial Coronel Juventino Dias.

O Estado, em diferentes níveis, ao produzir e reproduzir o espaço instrumentalizado necessário à produção industrial, determina novas formas de a sociedade se relacionar com seu espaço, garantindo, assim, as práticas sociais necessárias à acumulação privada da riqueza e à manutenção e extensão do seu poder político. Não obstante, a produção social do espaço fez com que novas identidades coletivas fossem criadas, dirigindo-se contra o poder instituído do Estado. A mudança da correlação de forças, em alguns momentos, resultou em alterações no processo de condensação da relação de forças que dá materialidade ao Estado, o que o levou a realizar eventuais concessões táticas voltadas para os interesses de determinados grupos sociais. A greve operária de 1968 e os movimentos sociais, emergentes durante a década de 1970, suscitaram novas formas de atuação do Estado perante o poder reivindicativo desses grupos.

Constata-se, de uma forma geral, que essa prática, por parte do Estado, tem como horizonte a reprodução contínua dos processos de acumulação e a manutenção do poder político institucionalizado do Estado. Não obstante, as concessões táticas, realizadas pelo Estado, criaram novas possibilidades para a atuação dos grupos menos favorecidos socialmente. Acredita-se, portanto, que há uma lógica dialética entre a manutenção e legitimação do poder político do Estado e a produção social do espaço. O Estado utiliza-se do espaço como um instrumento político estratégico, ao mesmo tempo em que os conflitos e contradições que emergem da produção social do espaço reagem contra ou no seio de suas estruturas e aparelhos.

Considerando essa relação entre o Estado e a produção do espaço, procurou-se construir uma visão mais ampliada do papel da política e do planejamento urbanos. Assim, no capítulo “Política urbana na encruzilhada”, partiu-se da crítica da concepção a-espacial da economia política da urbanização, indo em direção à abordagem lefebvriana do espaço socialmente produzido. Nesse sentido, as intervenções do Estado, por meio da política e do planejamento urbanos, podem ser identificadas como capazes de favorecer alterações em diferentes dimensões da vida social. Por outro lado, partindo da concepção poulantziana do Estado como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe da sociedade, caracterizaram-se a política e o planejamento urbanos como umas das várias expressões de contradições e conflitos, tanto no seio do aparelho de Estado quanto no

âmbito do espaço social, constituindo um campo estratégico no qual ocorrem diversos conflitos políticos.

Dessa forma, empregou-se a metáfora da “encruzilhada” para caracterizar os sentidos da política e do planejamento urbanos no Brasil contemporâneo. No centro da interseção dessa encruzilhada, encontram-se dois modelos embrionariamente antagônicos. De um lado, os princípios e instrumentos propostos por movimentos e setores populares, que foram incorporados à Constituição Brasileira e regulamentados pelo Estatuto das Cidades. Por outro, a apropriação de um modelo de base neoliberal, denominado por Harvey (2005) de empreendedorismo urbano, que tem-se materializado por meio do Planejamento Estratégico de Cidades. Além dos conflitos entre diferentes matrizes de política urbana, identificou-se a incerteza de direção como outra questão referida à encruzilhada. Em um momento de profundas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais, há uma indefinição dos rumos teóricos e práticos relacionados à questão urbana.

Em meio aos conflitos, contradições e incertezas, procurou-se identificar as possibilidades de uma estratégia baseada na práxis, capaz de favorecer novos caminhos e sentidos para a política urbana. Na atual conjuntura de novos conflitos e contradições, conclui-se que há espaços e instrumentos reivindicados, durante anos, por setores e movimentos sociais que não devem ser negligenciados pela sociedade. Abdicar dessas novas “brechas”, que se expressam também no seio do aparelho de Estado, pode significar o abandono de um projeto político que possui como horizonte a constituição de uma cidade socialmente mais justa e democrática.

Acredita-se que a ocupação dessas “brechas” pode ser pautada por uma ação que incorpore uma estratégia do conhecimento e uma estratégia política, sem que haja qualquer dissociação entre essas. Nesse sentido, a apropriação desses novos espaços e instrumentos ocorre por meio de uma práxis urbana, não renunciando às conquistas democráticas e à realização de uma crítica radical sobre o funcionamento desses mecanismos.

Analisada a relação entre o Estado e a produção social do espaço e caracterizados os sentidos e as possibilidades da política e do planejamento urbanos no Brasil contemporâneo, realizou-se a análise das relações entre a reestruturação em curso no município de Contagem e a mudança das práticas de política e de planejamento urbanos do Estado local. As novas características da dinâmica urbana e a re-inserção de Contagem no contexto urbano da RMBH colocam em evidência a mudança das práticas de produção e reprodução social no ambiente local e metropolitano. Em um processo dialético, modificam-se o espaço e as ações dos agentes sociais participantes de sua (re)produção. Os conflitos e contradições desse processo

de transformação favoreceram as alterações na correlação de forças no ambiente local e provocou a mudança de visão e postura do Estado em relação às problemáticas urbanas. Em decorrência disso, após 32 anos de governos sucessivos relacionados a dois políticos e partidos específicos, a população de Contagem elege uma “nova” liderança para o cargo de prefeito municipal. Essa mudança na administração pública e a necessidade de uma postura diferente perante os novos processos econômicos e socioespaciais fizeram com que o Estado local adotasse novas práticas de política e de planejamento urbanos.

A partir desse momento, a reestruturação do espaço urbano foi identificada pelo poder público municipal como uma ação estratégica. As intervenções nessa instância da sociedade passam a ser o principal eixo integrador das políticas setoriais da administração pública, assim como são retomados os processos de discussão e revisão do Plano Diretor. Nesse caso, em um momento no qual se verifica o processo de reestruturação de diferentes dimensões da vida social, o Estado local procura restabelecer parte do seu “jogo de compromissos” entre os diferentes agentes sociais, por meio da reestruturação e da gestão do espaço urbano.

De um lado, a administração pública municipal tornou-se mais aberta para a participação popular no âmbito do planejamento e da gestão urbanos, promovendo a primeira Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU) e decretando o início das atividades do Orçamento Participativo (OP). Além disso, o poder local procurou avançar no estabelecimento de instrumentos de política urbana que possam contribuir para uma melhor distribuição das benesses e dos ônus dos processos de urbanização.

Por outro lado, o novo Plano Diretor de Contagem, aprovado após a CMPU, mantém e reafirma alguns dos preceitos e premissas do ideal da cidade-mercadoria, contida nos receituários do Planejamento Estratégico de Cidades. A flexibilização das normas de uso e ocupação do solo, assim como a ênfase na criação de uma Política Municipal de Turismo são componentes de uma estratégia para atrair novas atividades produtivas e novos fluxos de consumo do espaço.

A elaboração e execução do Planejamento Estratégico [Situacional] de Contagem (PEC), que possui como eixo integrador de suas intervenções a proposta de reestruturação do espaço urbano, é um dos instrumentos utilizados para favorecer novas formas de reprodução do capital no ambiente local. Esse instrumento de política pública contém alguns dos ideais do Planejamento Estratégico de Cidades, o que indica a preocupação da administração pública municipal em inserir Contagem no “competitivo mercado de cidades”.

Verifica-se que as práticas de política e de planejamento urbanos do município têm um novo conteúdo, marcado pela utilização de princípios e instrumentos embrionariamente

antagônicos. Essa “unidade contraditória” acrescenta novas características à atuação do Estado. Há, nesse sentido, um processo de (re)produção do espaço pautado por novas práticas do Estado local, um processo constituído por novos conflitos, contradições e possibilidades.

Os relatos dos técnicos da administração municipal e das lideranças comunitárias demonstram que as políticas públicas relacionadas à questão urbana continuam a traduzir os interesses dos agentes dominantes de reprodução do capital. No entanto, essas entrevistas também revelam a existência de avanços sociais e políticos no estabelecimento de instrumentos e de novas práticas de política e de planejamento urbanos. Os novos espaços de participação permitem uma maior aproximação entre os técnicos da PMC e a população contagense e, ademais, favorecem um maior diálogo entre as próprias lideranças comunitárias de diferentes regiões e bairros do município.

Em síntese, após o esforço para melhor compreender as relações existentes entre a reestruturação da economia e do espaço social em curso no município de Contagem e a transformação da atuação do Estado local, identificam-se três importantes questões sobre esse processo. Primeiramente, entende-se que o espaço é um instrumento estratégico para a manutenção e legitimação do poder político do Estado capitalista e de sua burocracia. Em seus diferentes níveis, o Estado utiliza-se da política de intervenção no espaço para manter as práticas de reprodução da sociedade capitalista e, quando necessário, reorganizá-las. O Estado não é uma estrutura exterior à sociedade e, nesse escopo, as relações conflituosas e contraditórias de produção social do espaço têm um rebatimento sobre sua atuação e constituição de suas políticas.

A segunda questão diz respeito à constituição da política e do planejamento urbanos. Entende-se que essa política é tanto um instrumento do Estado capitalista de intervenção nas relações sociais, quanto uma expressão dos conflitos e contradições da sociedade que atravessam as estruturas e os aparelhos do Estado. Assim, a renúncia da sociedade aos novos espaços e instrumentos de política e de planejamento urbanos pode representar a abdicação dos cidadãos em modificar as relações sociais, incorporando o ideal de maior justiça social urbana. Na medida em que a política e o planejamento urbanos são instrumentos que contribuem para a manutenção e a reorganização das relações sociais de produção, a sua apropriação pela sociedade, ainda que parcial, representa uma possibilidade de construir novas formas de intervenção no espaço social.

A terceira questão está relacionada à transformação das práticas do Estado local e a importância da apropriação dos novos espaços e instrumentos de política urbana. Considera-se que, em meio às transformações na atuação do Estado local, há novas possibilidades de

participação política nas intervenções da administração pública. Mesmo que restritos e ainda associados a intervenções pontuais, esses mecanismos não devem ser renunciados pela sociedade.

De uma maneira geral, refletir sobre os novos princípios e práticas da política e do planejamento urbanos de Contagem permitiu avançar no conhecimento dos conflitos e contradições que permeiam a atuação do Estado, mais especificamente, no nível local. Sendo assim, não se apresentou somente as ações em prol da reprodução do capital, mas procurou-se identificar os embriões da construção de uma realidade urbana mais justa e democrática.

Coube, assim, pontuar os meios político-institucionais que podem contribuir para uma maior apropriação, por parte dos cidadãos, dos mecanismos de intervenção estatal no espaço. Não se tratou de uma visão ingênua sobre a atuação do Estado, mas de uma abordagem que se incorporou à crítica dos mecanismos existentes e à identificação de algumas pequenas possibilidades.

A apropriação do centro como lugar da criação, como processo voltado para a realização do direito à cidade ainda é uma realidade a ser construída. Desse modo, as lutas urbanas que tenham como horizonte esse “projeto” não podem prescindir da crítica dos mecanismos do Estado e da apropriação das formas de intervenção no espaço social existentes. A construção de uma cidade socialmente mais justa e democrática, onde os cidadãos tenham maior poder de intervenção em sua realidade socioespacial, passa pela construção do conhecimento crítico e subversão dos mecanismos tradicionais estabelecidos pelo Estado.

REFERÊNCIAS

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: Arantes, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2000.

_____. **A Promessa da Política**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2008.

BRASIL, F.P.D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 6, n.2, 2004. p. 35-52.

BECKER, B. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. **Espaço & Debates**. São Paulo: NERU, ano XI, v. 32, 1991. p. 47-56.

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise e conjuntura**, v.1, n.1. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986. p. 83-118.

BERNARDES, P., CARDOSO, M. B. R., WERNECK, H. Comportamentos competitivos ou adaptativos: os desafios para as empresas sediadas no CINCO – Centro Industrial de Contagem. In: CARVALHO NETO, A., NEVES, M. A., FERNANDES, D. M. (Orgs.) **Trabalho e cidade**. Belo Horizonte: PUCMG, 2004. p. 81-103.

BOSCHI, R. R.; VALLADARES, L. D. P. Movimentos associativos de camadas populares urbanas: análise comparativa de seis casos. In: BOSCHI, R. R. (org.) **Movimentos coletivos no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1983. p. 103-143.

BOYER, Robert. **La theorie de la regulation: une analyse critique**. Paris: La Decouverte, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 15/10/2009.

_____. **Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade).

CAMPOS, A. A; ANASTASIA, C. J. **Contagem: “origens”**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Contagem, UFMG/FUNDEP, 1991.

CARDOSO, A.L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, ano XI, nos. 1 e 2, Rio de Janeiro, 1997. p. 79-111.

CARLOS, A. F. A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Labur, 2007.

CARVALHO, J. M. Cidadania na encruzilhada. In: BIGNOTTO, N. **Pensar a república**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, M.; BORJA, J. **As cidades como atores políticos**. São Paulo: CEBRAP, 1996. (Série novos estudos, 45).

CENTRO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA UFMG. **Contagem no novo século**. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2005. Mimeografado.

COMPANS, R. Plano Diretor: entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. In: SCHICCHI, M. C; BENFATTI, D. (orgs) **Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. Campinas: PUCCAMP-PROURB. p. 185-198. (edição especial de Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo), 2004.

CHAUÍ, M. Representação ou participação? In: CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 275-310.

CONTAGEM. **Decreto n. 65 de 08 de abril de 2005**. Dispõe sobre a implementação do Fórum Popular para consultas e discussões das Leis Orçamentárias e deliberações dos investimentos do Município de Contagem - Orçamento Participativo.

_____. **Lei n. 2.760 de 1995**. Institui o Plano Diretor Municipal de Contagem.

_____. **Lei n. 3.015 de 15 de janeiro de 1998**. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo do Município de Contagem e dá outras providências.

_____. **Lei complementar n. 33 de 26 de dezembro de 2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências.

_____. **Lei complementar n. 82 de 11 de janeiro 2010**. Disciplina o parcelamento, a ocupação e o uso do solo no Município de Contagem, e dá outras providências.

COSTA, G. M. Estado e reforma urbana: algumas reflexões. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 5., 1995, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1995. p. 265-274.

_____. Exclusão sócio-espacial na era urbano-industrial: uma introdução ao tema. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 7., 1997, Recife. *Anais...* Recife: MDU/UFPE. Vol. 2, 1997. p. 1421-1436.

_____. Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 66-78.

_____. Teoria, pesquisa, problemas e planejamentos urbanos no Brasil, **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v.6, n.1, 1991. p.48-58.

_____. Teorias sócio-espaciais: diante de um impasse? ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 8., 1999, Porto Alegre. *Anais...*

COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA, H.S.M. A reforma urbana e a busca da cidadania. **Revista Indicador**, Belo Horizonte, n. 27, 1988.

_____. Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. In: GONÇALVES, M.F.; BRANDÃO, C.A; GLAVÃO, A.C. (orgs.) **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Ed. UNESP, 2003. p. 113-129.

_____. (Org). **Novas periferias metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: especificidades no Eixo Sul**. Belo Horizonte: C/Arte, 2006.

COSTA, H.S.M.; COSTA G. M. Repensando a análise e a práxis urbana: algumas contribuições da teoria do espaço e do pensamento ambiental. In: Diniz, C.C.; Lemos, M.B. (org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 365-382.

COTA, D. A. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte**. 2010. 430f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

CUNHA, P. S. **Orçamento participativo de Contagem**. Belo Horizonte: Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte. 2010. 104f. Monografia (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DINIZ, C. C. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1981.

FAINSTEIN, S. Justice, politics and the creation of urban space. In: MERRIFIELD, A.; SWYNGEDOUW, E. **The urbanization of injustice**. New York: New York University Press, 1997. p. 18-44.

FERNANDES, E. Constructing the ‘right to the city’ in Brazil. Los Angeles: Sage Publication, 2007.

FERREIRA, H. **A inserção de Contagem no contexto urbano da RMBH: reflexões sobre as transformações sócio-espaciais recentes**. Belo Horizonte. 2002. 130f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

FERREIRA, A. L.; CARVALHO, L. M. **O escritório de planejamento urbano de Contagem**. Contagem. 1995. Monografia (Especialização em Administração Municipal) - Prefeitura Municipal de Contagem, Fundação João Pinheiro, 1995.

FERREIRA, J. S. W. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis: Vozes, 2007.

FONSECA, G. **Contagem perante a história: 1716-1978**. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, 1978.

FRANCO, S. H. R. **A democracia, o socialismo e o urbano: reflexões a partir da experiência dos governos das frentes de esquerda na cidade de Belo Horizonte**. Belo Horizonte. 2007. 292f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

GONÇALVES, R.G. **Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão – Um estudo do planejamento estratégico situacional**. Rio de Janeiro. 2005. 201f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

GONÇALVES, E., FERNANDES, D. M., OLIVEIRA, A. M. Efeitos da reestruturação produtiva no setor formal da economia de Contagem. In: CARVALHO NETO, A., NEVES, M. A., FERNANDES, D. M. (Orgs.) **Trabalho e cidade**. Belo Horizonte: PUCMG, 2004. p.53-79.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

GROSSI, Y. As greves de Contagem – 1968: notas para uma revisão crítica. **Cadernos de Movimentos Populares Urbanos**. Belo Horizonte: D.C.P. – UFMG, 1979.

GUIMARÃES, A. P. A cidade industrial. Belo Horizonte: **Boletim Mineiro de Geografia**. nº 1, jul. Associação dos geógrafos brasileiros seção Belo Horizonte, 1957.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Editora Loyola, 1992.

_____. **Espaços urbanos na aldeia global: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo do final do século XX**. Belo Horizonte: [S.l.], 1995. Mimeografado.

_____. **Los limites del capitalismo y la teoria marxista**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1990.

_____. The right to the city. **New Left Review**. London. nº 53, set-out, 2008.

_____. **The Urban Experience**. Oxford, 1989.

_____. The urban process under capitalism: a framework for analysis. IN: DEAR, M.; SCOTT, A.J. (eds). **Urbanization and urban planning in capitalist societies**. New York: Methuen, 1981.

_____. **The Urbanization of Capital**. Oxford, 1985.

HEIDEGGER, M. **Ensaio e conferências**. Petrópolis: Vozes, 2002. (Coleção Pensamento Humano).

HENRIQUES, G. B. **Contagem**: retrospectiva e análise comparativa da indústria de transformação. Belo Horizonte. 1996. 107f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

HERNANDEZ, I. A. **Memória operária**. Belo Horizonte: Mazza, 2004.

IBOPE. Pesquisa de Opinião Pública sobre Assuntos Políticos/Administrativos. Disponível em:

<http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=6&proj=PortalIBOPE&pub=T&nome=impressao&db=caldb&docid=A1D4D992EBA938C583256F65005E6379>.

Acesso em: 15 Fev. 2011.

KOVARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Belo Horizonte: IGC/UFMG (versão preliminar para estudos; tradução: Sérgio Martins e Doralice Pereira), 2006.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.

_____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008b.

_____. **Metafilosofia**: prolegômenos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

_____. **O direito à cidade**. 2. ed. São Paulo: Moraes, 2001.

_____. (O) urbano. **Le retour de La dialectique**.: 12 mots pour le monde moderne. Paris, Messidor/ Éditions Sociales, 1986. Mimeografado.

_____. **Sociologia de Marx**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1968.

_____. **The production of space**. 3. ed. Oxford: Blackwell, 1993.

LINHARES, L. Planejamento: do economicismo moderno à dialética socioespacial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n.1, 2008. p. 29-48.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MAGALHÃES, F. N. C. **Transformações socioespaciais na cidade-região em formação**: a economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano. Belo Horizonte. 2008. 231f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: Arantes, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

_____. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, ano 11, n. 1/2, Jan-Dez, 1997.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MENDONÇA, J.G. Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo? In: ANDRADE, L.; MENDONÇA, J. G.; DE FARIA, C. A. P. **Metrópole: território, sociedade e política**: o caso da região metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2008. p. 45-76.

MONTE-MÓR, R. L. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 31-65.

_____. Outras fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: Castriota, L. B (org.) **Urbanização brasileira**: redescobertas. Belo Horizonte: C/ Arte, 2003. p. 260-271.

_____. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo**. 2005a. Disponível em www.cedeplar.ufmg.br/publicacoes. Acesso em: Maio de 2006.

_____. Repensando a cidade e o urbano. In: **Contagem no novo século**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2005b.

_____. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994. p. 169-181.

NEVES, M. M. B. A. **As trabalhadoras de Contagem**: uma história, uma outra história. São Paulo. 1990. 447f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1990.

OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 2000.

ORIGEM DA PALAVRA. **Consultório Etimológico**. Disponível em: <http://origemdapalavra.com.br/consultorio-etimologico/#sidebar>. Acesso em: 15 Fev. 2011.

PAULA, D. G. D. **No labirinto das Minas**: a modernidade postergada. Belo Horizonte. 1994. 107f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1994.

PEREIRA, V. **Intenções estratégicas no planejamento urbano de Belo Horizonte**: modernização espacial, internacionalização e city marketing. Rio de Janeiro. 2001. 131f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **A estrutura urbana de Contagem**: evolução e quadro atual. Coleção Plano Diretor – Volume II. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, 1993.

_____. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Atlas escolar, histórico, geográfico e cultural do município de Contagem**. Contagem: Acervo Cultural Brasileiro S.A., 2009a.

_____. Secretaria Municipal Adjunta do Orçamento Participativo. **Caderno de critérios: OP – Contagem 2010/2011**. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, 2009b.

_____. Secretaria Municipal Adjunta do Orçamento Participativo. **Caderno de intervenções do orçamento participativo 2008/2009**. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, 2007.

_____. Secretaria Municipal Adjunta do Orçamento Participativo. **Caderno de intervenções do orçamento participativo 2010/2011**. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, 2009c.

_____. Secretaria Municipal Adjunta do Orçamento Participativo. **Caderno de metodologia: orçamento participativo 2010/2011**. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, 2009d.

_____. **Planejamento estratégico: reestruturação do espaço urbano 2009/2012**. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, 2010.

_____. **Por dentro da história: Revista de educação patrimonial**. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem. ano 01. nº 01. Jan, 2009e.

_____. **Prefeitura Faz: Informativo da Prefeitura de Contagem**. Contagem, nº 12, maio. 2008.

_____. **Prefeitura Faz: Informativo da Prefeitura de Contagem**. Contagem, nº 23, jun. 2010.

_____. **Relatório de Gestão [Prefeita Marília Campos]: Contagem – uma cidade cada dia melhor**. 2011.

_____. **Reestruturação do espaço urbano de Contagem: Planejamento estratégico de Contagem**. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem. 2009f.

RANCIÈRE, J. O Dissenso. In: NOVAES, A. (Org). **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 367-382.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos problemas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SÁNCHEZ, F. **Cidade-espetáculo: política, planejamento e city marketing**. Curitiba: Palavra, 1997.

_____. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, n.1, Maio-Nov., 1999. p. 115-132.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção.** São Paulo: Edusp, 2006.

_____. **Espaço e Sociedade.** Petrópolis: Vozes, 1979.

SINGER, P. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana:** análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo: Nacional, 1974.

SOMARRIBA, M. D. M. G.; VALADARES, M. G.; AFONSO, M. R. **Lutas urbanas em Belo Horizonte.** Petrópolis: Vozes, 1984.

SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

_____. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

TOPALOV, C. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. **Espaço e Debates.** Ano 8, v. 1, n. 23, 1988. p. 05-30.

_____. **La urbanization capitalista:** algunos elementos para su análisis. Mexico: Editorial Edicol Mexico, 1979.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas:** a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

VAINER, C. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000a. p. 105-120.

_____. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000b. p. 75-103.

WEFFORT, F. C. Participação e conflito industrial: Contagem e Osasco. **Cadernos CEBRAP.** São Paulo, n. 5. 1972.

WOOD, M. E. **Democracia contra o capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANEXO A

Formulário de entrevista: Consultora Técnica da SMDU.

01. Nome completo:

02. Faça uma breve descrição de sua trajetória como consultora técnica da SMDU.

03. Após a vitória da atual prefeita Marília Campos, no ano de 2004, e sua posse, no ano de 2005, o planejamento e gestão urbanos em Contagem assumem novos contornos. Dessa maneira, quais foram as principais transformações desta política no município de Contagem?

04. Desde o início da década de 2000, a literatura aponta grandes tendências de transformações socioespaciais em Contagem, dentre estas estão: as mudanças econômicas (declínio significativo do setor secundário e crescimento do setor terciário), alterações nos padrões de urbanização e nos indicadores de qualidade de vida e apropriação do espaço por diferentes agentes. Com isto, Contagem passa por um processo significativo de complexificação do seu espaço urbano-industrial. Para você, de que forma todas essas tendências de transformação influenciam o planejamento e gestão urbanos contagense?

05. Mediante os processos de estagnação econômica no setor secundário, que Contagem vivencia nas últimas décadas, a política urbana, em sua concepção, é uma saída para favorecer novas formas de desenvolvimento econômico?

06. Observando toda legislação urbana de Contagem, seus instrumentos e objetivos, observa-se que esta incorporou progressivamente vários preceitos contidos no MNRU que foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Por outro lado, alguns preceitos da política urbana contagense apontariam para uma gestão “empreendedora” do espaço urbano, alinhada às perspectivas do planejamento estratégico. Sendo assim, há, em Contagem, uma aplicação de princípios e instrumentos relacionados ao ideário da reforma urbana e a execução de alguns dos preceitos do planejamento estratégico de cidades?

07. Transformações socioespaciais, também, são descritas pela literatura para a RMBH. Por exemplo, Contagem, segundo alguns estudos, modifica sua inserção no contexto urbano metropolitano. Diante destes processos, há uma disputa competitiva entre os municípios

pertencentes à RMBH? Caso afirmativo, como Contagem procura se inserir nessa competição espacial da produção e do consumo?

08. No atual momento, Contagem possui diversos planos que propõem diferentes intervenções da dinâmica urbana municipal. Para exemplificar temos o OP, que desde 2005 tem aprovado e implantando uma série de intervenções; o planejamento estratégico, que possui como diretriz norteadora a reestruturação do espaço urbano; e, por fim, o próprio plano diretor municipal, que foi revisado em 2006 e encontra-se, novamente, em processo de discussão. Que tipo de integração existe entre essas diferentes formas de intervenção da administração local no espaço urbano de Contagem?

09. Quais foram as principais mudanças do Plano Diretor de Contagem, revisado em 2006, em relação ao anterior?

10. No ano de 2006, foi instituído a CMPU com vistas a elaborar a revisão do Plano Diretor. Como foi a participação dos setores populares nessa primeira Conferência?

11. Após a revisão do PD 2006, observam-se alguns dispositivos promulgados pela Câmara Municipal. Como é a participação do legislativo municipal no planejamento urbano contagense? Quando da revisão do PD, houveram grandes alterações exercidas pela Câmara?

12. Como você avalia os processos participativos no planejamento urbano em Contagem? Você considera que a participação popular se dá no âmbito de decisões estratégicas para o município?

13. Houve grandes mudanças nos níveis e na qualidade da participação da população entre a primeira e a segunda CMPU?

ANEXO B

Formulário de entrevista: Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do Planejamento Estratégico de Contagem 2009/2012 (PEC).

01. Nome Completo:

02. Qual o objetivo da criação do Planejamento Estratégico de Contagem (PEC)?

03. No que diz respeito à elaboração do PEC, qual o papel das consultorias contratadas?

04. Na introdução do encarte do PEC consta a seguinte intenção: “(...) o grande desejo da equipe foi um só: contribuir para a consolidação do sentimento de ‘pertencimento’ à cidade e da identificação do munícipe com os diferentes territórios, espaços e culturas de Contagem”. Quais são os objetivos do PEC ao propor a criação de um sentimento de pertencimento dos cidadãos com seu município?

05. A reestruturação do espaço urbano de Contagem é o fio condutor que une os programas do PEC. Qual a origem da ideia de reestruturação do espaço urbano como um tema unificador de políticas setoriais?

06. No momento atual, o município de Contagem possui diferentes instâncias de planejamento e gestão do espaço urbano. Para citar algumas delas têm-se o OP, a CMPU, o COMPUR e a própria participação da população na revisão do Plano Diretor. O PEC está integrado a essas outras políticas (urbanas)? Caso afirmativo, como se dá essa integração?

07. Houve algum tipo de consulta à população para elaboração dos programas e projetos do PEC?

08. Um dos encartes que divulgam os projetos do PEC destaca a participação do município de Contagem em redes de cooperação nacionais e internacionais. Qual o objetivo de Contagem em participar deste tipo de organismo?

09. De que maneira a elaboração e execução do PEC rompe com as tradicionais relações entre a administração municipal e a população?

10. Qual o objetivo de se publicar em meio digital, no caso no site da PMC, os programas do PEC em Inglês e Espanhol? O PEC é um instrumento de promoção do município?

11. Juntamente com a noção de pertencimento, os encartes relativos ao PEC apresentam a necessidade de construção de consensos. Sendo assim, qual a sentido do consenso almejado na elaboração do PEC?

ANEXO C

Formulário de Entrevista – Lideranças Comunitárias

Nome completo:

Profissão:

Bairro onde reside:

01. Há quantos anos reside em Contagem?

02. Você já participou de quantas rodadas do OP?

03. Como você teve conhecimento da realização do OP – Contagem?

04. Quais as principais vantagens da realização do OP – Contagem?

05. Quais os principais problemas do OP – Contagem?

06. Após algumas rodadas de realização do OP, você considera que essa política agrega a participação da população em decisões estratégicas para o município?

07. Como você percebe a postura de outros setores do poder local (legislativo e o próprio executivo) perante a realização de uma política participativa como o OP?

08. Como você avalia a influência deste tipo de política participativa no associativismo de bairro (influência sobre as associações de bairro) e no próprio ativismo de bairro (movimentos por melhorias nos bairros)?

09. Qual o maior dificuldade para participação da população no OP?

10. Há uma mudança de relação entre o poder público municipal e a população, com a realização do OP – Contagem?

11. Você já participou da C MPU?

12. Como você avalia a participação da população na C MPU?

13. Você conhece os programas e projetos do Planejamento Estratégico de Contagem?

ANEXO D

Formulário de Entrevista – Prefeita Municipal de Contagem

1. Descreva sua trajetória política antes da filiação ao PT.
2. Em Contagem, como foi sua atuação junto aos movimentos sociais e, especificamente, ao movimento sindical?
3. Em 1996, a senhora foi candidata a prefeita de Contagem, mas não se elegeu. Em sua opinião, o que impossibilitou, naquele momento, sua chegada e a do PT à frente da administração municipal?
4. Após 34 anos de governos do PMDB e PSDB em Contagem, a senhora vence as eleições levando o PT pela primeira vez ao poder executivo municipal. Sendo assim, quais foram os fatores essenciais para sua vitória nas eleições municipais em 2004?
5. Desde a década de 2000, alguns estudos colocam em evidência significativas mudanças na economia, na dinâmica urbana, nos indicadores de qualidade de vida e novos padrões de crescimento e expansão urbana no município. Neste sentido, Contagem possui novas características que lhe diferenciam de um município conhecido anteriormente por ser ou por abrigar uma “Cidade Industrial”. Transformações desse tipo, em outros períodos, contribuíram para alterações das correlações de forças sociais no âmbito local e tiveram peso significativo na mudança da administração municipal. Dito isto, a senhora percebe alguma relação entre esses processos descritos e sua vitória nas eleições de 2004?

ANEXO E

Formulário de Entrevista – Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo.

01. Nome completo:
02. Descreva, de forma geral, sua trajetória política no município de Contagem.
03. Qual o objetivo do OP – Contagem?
04. Quais são as maiores dificuldades para a realização do OP – Contagem?
05. Como você percebe a postura de outros setores do poder local (Legislativo e o próprio Executivo) perante a realização de uma política participativa como o OP?
06. Como você avalia a influência deste tipo de política participativa no associativismo de bairro (influência sobre as associações de bairro) e no próprio ativismo de bairro (movimentos por melhorias nos bairros)?
07. Como é a relação entre o corpo técnico, equipe de mobilização e a população nas rodadas do OP?
08. Quais as regiões do município que tem uma maior quantidade de participantes nas rodadas de deliberação?
09. Qual o maior dificuldade para participação da população no OP?
10. Há algum receio e/ou descrédito à participação no OP, por parte da população?
11. Após algumas rodadas de realização do OP, você considera que essa política agrega a participação da população em decisões estratégicas para o município?
12. Há alguma integração entre o OP – Contagem, as ações previstas pelo Plano Diretor e as propostas contidas no PEC?
13. O que pode ser aperfeiçoado no OP – Contagem?

ANEXO F

LEI Complementar nº 060, de 14 de janeiro de 2009

Mapa das Regiões Administrativas do Município de Contagem



Fonte: Lei Complementar nº 060, de 14 de janeiro de 2009

ANEXO G

Mapas – Evolução da Malha Urbana do Município de Contagem

Contagem – Evolução da Malha Urbana (1918 – 1950)

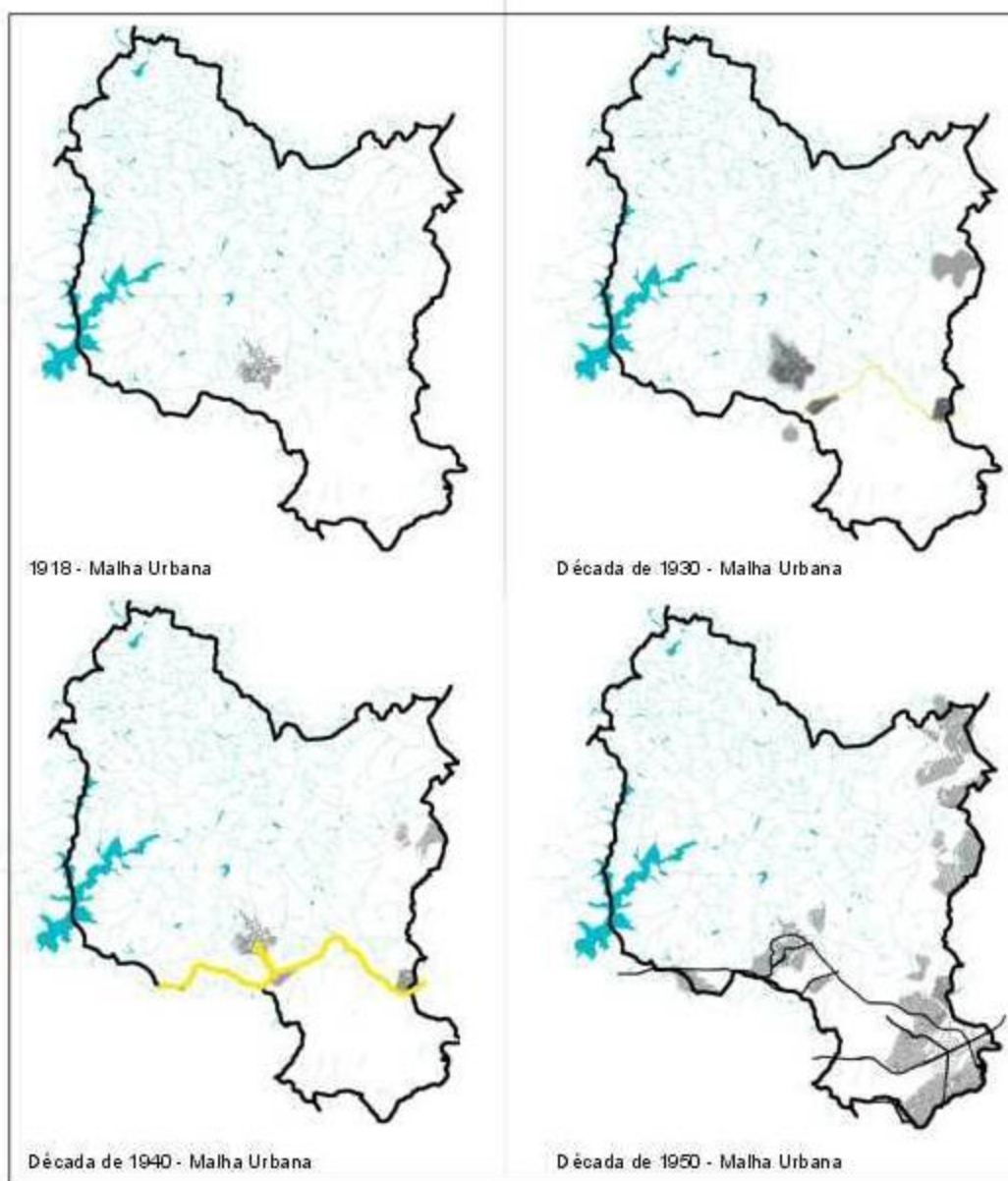


Figura 1 - Mapas 1918 a 1950

Legenda

Limites do município ———

Vias principais ———

Linha Férrea ———



Fonte: Monte-Mór (2005b, p. 17)

Contagem – Evolução da Malha Urbana (1960 – 1990)

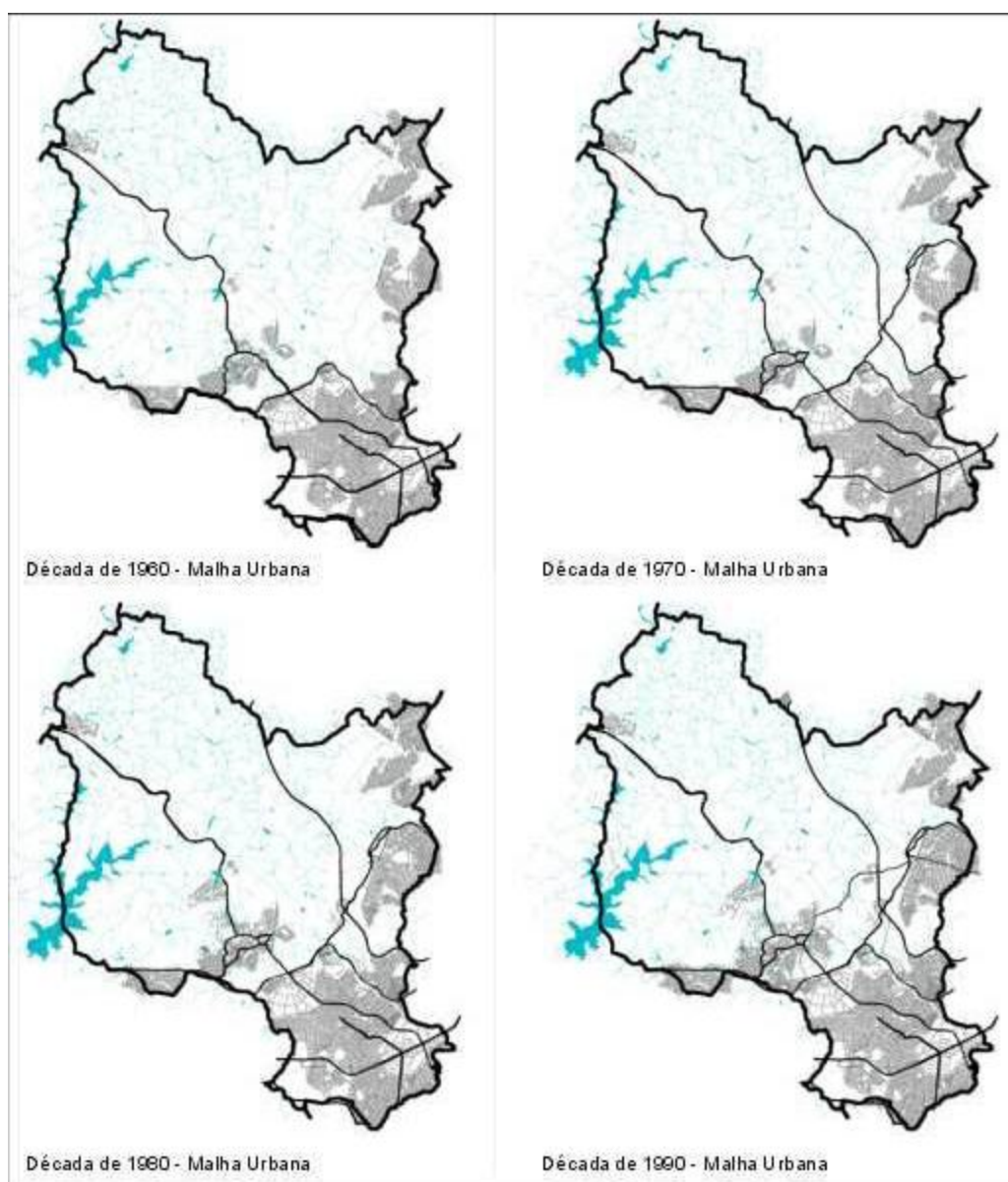


Figura 2 - Mapas 1960 a 1990

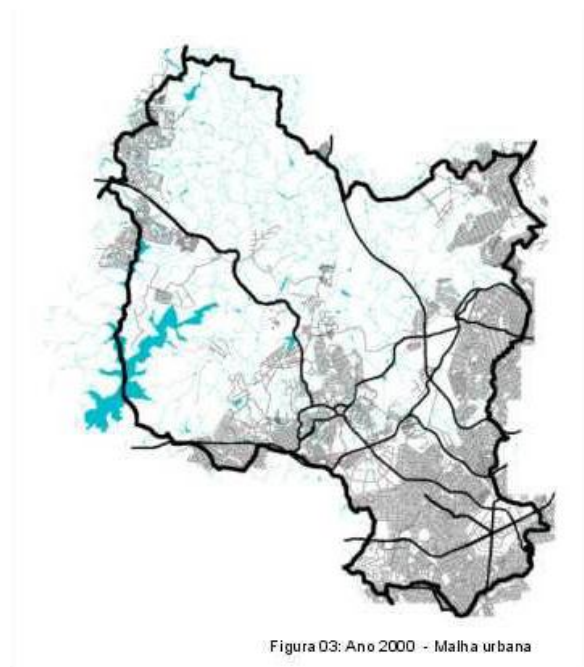
Legenda

Limites do município
vias principais



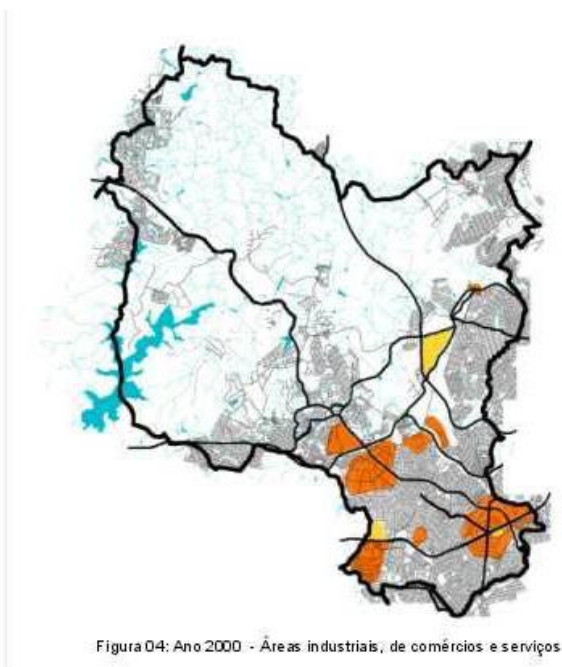
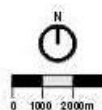
Fonte: Monte-Mór (2005b, p. 18)

Contagem – Evolução da Malha Urbana (Ano 2000) / Áreas Industriais de Comércio e Serviços



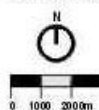
Legenda

Limites do município ———
Vias principais ———



Legenda

Limites do município ———
Vias principais ———
Área de serviços e comércio ———
Área industrial ———



Fonte: Monte-Mór (2005b, p. 19)

ANEXO H

Relação de entrevistados

Consultora Técnica da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Contagem. 1 fita cassete. Entrevista concedida a Rafael Santiago Soares, em 24/02/2011.

Integrante da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento do Planejamento Estratégico de Contagem (PEC). 1 fita cassete. Entrevista concedida a Rafael Santiago Soares, em 25/02/2011.

Líder Comunitária do Bairro Bela Vista, Regional Eldorado. 1 fita cassete. Entrevista concedida a Rafael Santiago Soares, em 01/03/2011.

Líder Comunitária do Bairro Praia, Regional Sede. Presidente da Associação de Moradores do Bairro Praia. 1 fita cassete. Entrevista concedida a Rafael Santiago Soares, em 01/03/2011.

Líder Comunitário do Bairro Bandeirantes, Regional Industrial. Presidente da Associação Pró-Melhoramento do Bairro Bandeirantes. 1 fita cassete. Entrevista concedida a Rafael Santiago Soares, em 02/03/2011.

Líder Comunitário do Bairro Tijuca, Regional Nacional. Presidente da Associação Comunitária Unidos da Vila Francisco Mariana. 1 fita cassete. Entrevista concedida a Rafael Santiago Soares, em 04/03/2011.

Prefeita de Contagem. Entrevista por escrito (questionário aberto), em 28/02/2011.

Secretária Municipal Adjunta do Orçamento Participativo. 1 fita cassete. Entrevista concedida a Rafael Santiago Soares em 17/02/2011.