

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Arquitetura
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Fernanda Meniconi Barbabela

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NA ESCALA MICROLOCAL:
reflexões a partir das Regionais de Belo Horizonte**

Belo Horizonte
2022

Fernanda Meniconi Barbabela

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NA ESCALA MICROLOCAL:
reflexões a partir das Regionais de Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Teoria, produção e experiência do espaço

Linha de Pesquisa: Planejamento e dinâmicas sócio territoriais

Orientadora: Prof. Dra. Raquel Garcia Gonçalves

Belo Horizonte
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

B229p Barbabela, Fernanda Meniconi.
Planejamento e gestão urbanos na escala microlocal [manuscrito] : reflexões a partir das Regionais de Belo Horizonte / Fernanda Meniconi Barbabela. – 2022.
126 f : il.

Orientador: Raquel Garcia Gonçalves.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Planejamento urbano – Teses. 2. Participação do cidadão – Teses. 3. Orçamento – Teses. 4. Belo Horizonte – Teses. I. Gonçalves, Raquel Garcia. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 711.40981511



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO



FOLHA DE APROVAÇÃO

**Planejamento e gestão urbanos na escala microlocal:
reflexões a partir das Regionais de Belo Horizonte**

FERNANDA MENICONI BARBABELA

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG como requisito para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Aprovada em 22 de dezembro de 2022, pela Comissão constituída pelos membros:

Profa. Dra. Raquel Garcia Gonçalves – Orientadora
EA-UFMG

Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça
EA-UFMG

Profa. Dra. Junia Maria Ferrari de Lima
EA-UFMG

Belo Horizonte, 22 de dezembro de 2022.

AGRADECIMENTOS

À Raquel, por ser muito mais que minha orientadora, proporcionando-me momentos de leveza em meio à correria que é conduzir uma pesquisa de mestrado.

Aos entrevistados, que me cederam seu tempo para compartilhar experiências e conhecimento.

A todos os meus professores que contribuíram indiretamente para que eu pudesse desenvolver esta pesquisa, e principalmente à professora Celina, que me deu as bases para a entrada no mundo acadêmico ainda na graduação, no âmbito do programa PET Arquitetura.

Às minhas amigas e amigos, pelos momentos de respiro necessários.

Aos meus pais, por sempre me darem todo o apoio para que eu pudesse me dedicar à minha educação. À Duda, por me aturar nos meus momentos de stress. E, por fim, à Lelê, pelas conversas interessadas e mirabolantes sobre pesquisa.

Muito obrigada!

RESUMO

A pesquisa tem como temática principal as práticas de planejamento e gestão urbanas que buscam entender e atuar na cidade no âmbito da escala microlocal. O objetivo principal foi analisar as Regionais de Belo Horizonte, de forma a compreender se contribuem atualmente ou já contribuíram em algum momento de sua história para o planejamento e gestão urbanas participativos, tendo em vista sua maior proximidade com o cotidiano dos cidadãos. “Regionais” é o nome popular dado às nove regiões administrativas da cidade, bem como às suas respectivas sedes, cujo nome oficial atualmente é “Coordenadorias de Atendimento Regional”, onde é realizado atendimento aos cidadãos para assuntos variados. Foram elencados três objetivos específicos que deram origem aos três capítulos do desenvolvimento da pesquisa: (i) compreender o conceito de participação popular e sua inserção no contexto de planejamento e gestão urbanas no Brasil, (ii) estruturar um panorama temporal e contextual do funcionamento das Regionais de Belo Horizonte, desde sua criação na década de 1970 até os dias atuais e (iii) analisar as contribuições recentes da Regional Oeste para a participação popular, a partir da visão de lideranças comunitárias. Adotou-se distintos métodos ao longo da pesquisa, como uma investigação documental e histórica e a realização de entrevistas semiestruturadas. De forma geral, foi possível constatar que as Regionais são importantes instituições para a estruturação e mobilização de processos participativos da cidade, apesar de funcionarem apenas enquanto suporte para a realização de tais processos. Por outro lado, identificou-se um recente enfraquecimento do potencial participativo dessas instituições, tendo em vista sua perda de autonomia a partir da Reforma Administrativa de 2017 e a paralisação das rodadas de votação do Orçamento Participativo, um dos mecanismos participativos de maior relevância do município.

Palavras-chave: Planejamento e gestão urbanas. Participação popular. Regionais de Belo Horizonte.

ABSTRACT

The main theme of the research is urban planning and management practices that seek to understand and act in the city within the microlocal scale. The main objective was to analyze the Belo Horizonte Regional Offices, in order to understand whether they currently contribute or have contributed at some point in their history to participatory urban planning and management, in view of their greater proximity to the daily lives of citizens. “Regional” is the popular name given to the nine administrative regions of the city, as well as to their respective headquarters, whose official name is currently “Coordenadorias de Atendimento Regional”, where citizens are served for various matters. Three specific objectives were listed, originating the three chapters of the research development: (i) understand the concept of popular participation and its insertion in the context of urban planning and management in Brazil, (ii) structure a temporal and contextual panorama of the functioning of the Regional Offices of Belo Horizonte, from its creation in the 1970s to the present day and (iii) analyze the recent contributions of the West Regional Office to popular participation, from the point of view of community leaders. Different methods were adopted throughout the research, such as documental and historical investigation and semi-structured interviews. In general, it was possible to verify that the Regionals are important institutions for the structuring and mobilization of participatory processes in the city, although they function only as a support for the realization of such processes. On the other hand, it was possible to identify a recent weakening of the participatory potential of these institutions, in view of their loss of autonomy from the Administrative Reform of 2017 and the paralysis of the voting rounds of the “Orçamento Participativo”, one of the most relevant participatory mechanisms in the city.

Keywords: Urban planning and management. Popular participation. Belo Horizonte Regionals.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos	32
Figura 2: Níveis de participação sistematizados por Bordenave	34
Figura 3: Regiões administrativas de Belo Horizonte	41
Figura 4: Linha do tempo das Regionais de Belo Horizonte (1973 a 1992)	80
Figura 5: Linha do tempo das Regionais de Belo Horizonte (1993 a 2008)	81
Figura 6: Linha do tempo das Regionais de Belo Horizonte (2009 a março de 2022)	82
Figura 7: Localização dos bairros pesquisados	84
Figura 8: Faixas de vulnerabilidade social	85
Figura 9: IVS dos bairros pesquisados	86
Figura 10: Planta Geral de Belo Horizonte. No canto inferior esquerdo, nota-se encarte com demarcação das áreas urbana (em amarelo), suburbana (em verde escuro) e rural (em verde claro).....	87
Figura 11: Manchas urbanas históricas na Região Oeste	89

LISTA DE FOTOS

Foto 1: Edifício onde se encontra a Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste, na Avenida Silva Lobo.	90
Foto 2: Entrada da Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste.	90
Foto 3: Auditório da Coordenadoria de Atendimento Regional, onde são conduzidas reuniões com a população.	92
Foto 4: Recepção principal da Coordenadoria de Atendimento Regional	93
Foto 5: Sala de espera para atendimento da Diretoria Regional de Assistência Social.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 2.393/1973	42
Quadro 2: Estrutura das Regionais conforme Lei Municipal nº 4.158/1985.....	45
Quadro 3: Estrutura das Regionais conforme Lei Municipal nº 5.562/1989.....	48
Quadro 4: Estrutura das Regionais conforme Lei Municipal nº 6.352/1993.....	52
Quadro 5: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 10.496/2001	61
Quadro 6: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 11.920/2005	64
Quadro 7: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 11.988/2005	65
Quadro 8: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 14.652/2011	69
Quadro 9: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 16.677/2017	77
Quadro 10: Índices de vulnerabilidade social dos bairros pesquisados.....	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABB: Associação de Moradores do Bairro Buritis
- ABPP: Associação dos Bairros Palmeiras e Parque São José
- ACSCD: Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva
- AME Vila Betânia: Associação de Moradores, Empreendedores e Amigos da Vila Betânia
- APCBH: Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte
- AR: Administração Regional
- ARENA: Aliança Renovadora Nacional
- ASCOVE: Associação Comunitária da Ventosa
- ASMAC: Associação dos Moradores do Aglomerado Cabana
- BHTrans: Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte
- BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CA: Coeficiente de Aproveitamento
- CadÚnico: Cadastro Único para Programas Sociais
- CBH: Comitê de Bacia Hidrográfica
- CCNC: Comissão Construtora da Nova Capital
- CLAS: Comissão Local de Assistência Social
- CMOP: Comissão Municipal de Orçamento Participativo
- Cohab Minas: Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais
- COMAM: Conselho Municipal do Meio Ambiente
- COMFORÇA: Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo
- COMPUR: Conselho Municipal de Política Urbana
- COMUSA: Conselho Municipal de Saneamento
- CRAS: Centro de Referência de Assistência Social
- CRJ: Centro de Referência da Juventude
- CRP: Conselho Consultivo Regional de Participação Popular
- CRTT: Comissão Regional de Transporte e Trânsito
- CUFA: Central Única das Favelas
- DRAS: Diretoria Regional de Assistência Social
- FMI: Fundo Monetário Internacional
- GR: Grupo de Referência
- IAB: Instituto de Arquitetos do Brasil
- IAPI: Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Industriários

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano
IVS: Índice de Vulnerabilidade Social
LUOS: Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNRU: Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPMG: Ministério Público de Minas Gerais
OODC: Outorga Onerosa do Direito de Construir
OP: Orçamento Participativo
PBH: Prefeitura de Belo Horizonte
PDM: Plano Diretor Municipal
PDR: Plano Diretor Regional
PDS: Partido Democrático Social
PGE: Plano Global Específico
PHS: Partido Humanista da Solidariedade
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMMG: Polícia Militar de Minas Gerais
PPP: Parceria Público Privada
PPPpop: Parceria Público Popular
PPR: Planejamento Participativo Regionalizado
PROSAM: Programa de Saneamento Ambiental das Bacias dos Ribeirões Arrudas e Onça
PSB: Partido Socialista Brasileiro
PSD: Partido Social Democrático
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira
PT: Partido dos Trabalhadores
SCBH: Subcomitê de Bacia Hidrográfica
SLU: Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte
SMAGC: Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada
SMAPU: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano
SMDE: Secretaria Municipal de Desenvolvimento
SMT: Superintendência Municipal de Transportes
Sudacap: Superintendência de Desenvolvimento da Capital
SUREG: Subsecretaria de Regulação Urbana
TGC: Território de Gestão Compartilhada

UDH: Unidade de Desenvolvimento Humano

UP: Unidade de Planejamento

UPA: Unidade de Pronto Atendimento

Urbel: Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS PARTICIPATIVOS	18
2.1	A Participação Popular entra em cena	18
2.2	Escalas de planejamento e gestão urbanos	25
2.3	Participação popular: algumas críticas	31
3	A EXPERIÊNCIA EM BELO HORIZONTE	40
3.1	Os anos iniciais: 1973 a 1985	41
3.2	A Implementação das outras sete Administrações Regionais e a consolidação do processo de descentralização: 1986 a 1992	46
3.3	O Governo Patrus (PT) e a criação do Orçamento Participativo: 1993 a 1996.....	50
3.4	Os anos subsequentes do governo democrático-popular: 1997 a 2008 (Célio de Castro – PSB – e Fernando Pimentel – PT).....	58
3.5	Gestão Márcio Lacerda (PSB): 2009 a 2016	68
3.6	Gestão Alexandre Kalil (PHS/PSD): 2017 a março de 2022.....	76
3.7	Linha do tempo: história das Regionais de Belo Horizonte	79
4	REGIONAL OESTE	83
4.1	A formação da Região Oeste de Belo Horizonte.....	86
4.2	A Região Oeste atualmente	90
4.3	Associações de moradores pesquisadas.....	93
4.3.1	Associação dos Bairros Palmeiras e Parque São José (ABPP).....	93
4.3.2	Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD): bairros Gameleira, Jardim América, Nova Granada, Nova Suíssa e Salgado Filho	94
4.3.3	Associação Comunitária da Ventosa (ASCOVE).....	94
4.3.4	Associação dos Moradores do Aglomerado Cabana (ASMAC).....	95
4.3.5	Associação de Moradores Empreendedores e Amigos da Vila Betânia (AME Vila Betânia).....	95
4.3.6	Associação de Moradores do Bairro Buritis (ABB)	96
4.4	Participação popular na Regional Oeste	97
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
	REFERÊNCIAS	121
	APÊNDICE A: CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	127

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, as diretrizes das políticas urbanas brasileiras têm cada vez mais prezado por práticas participativas de planejamento e gestão das cidades. Apesar de estarem oficialmente em pauta há anos, a efetivação dessas diretrizes ainda é um desafio em todas as cidades do país. Fora as dificuldades políticas de se implementar, em um contexto de capitalismo neoliberal, uma agenda que valoriza aspectos sociais frente aos interesses do mercado na produção do espaço urbano, essa dificuldade ainda se dá por diversos fatores, dentre eles a complexidade de gerir metrópoles com múltiplas escalas de realidade, cada qual com seus problemas específicos.

Essas múltiplas escalas de realidade abrangem desde os menores recortes do espaço urbano, como a vizinhança de um trecho de rua, até recortes mais amplos, como as relações da cidade com os municípios vizinhos, muitas vezes formando regiões metropolitanas, e ainda sua inserção no país como um todo e no globo, o que perpassa distintos aspectos da vida, sejam eles culturais, sociais, econômicos ou políticos. Economicamente falando, por exemplo, como relembra Vera Telles (2009), tem-se a participação das metrópoles em “circuitos globalizados da economia, desdobrando-se na multiplicação de grandes equipamentos de consumo que se distribuem em um amplo arco que atinge as regiões mais distantes das periferias urbanas” (TELLES, 2009, p.99).

Colocar em prática diretrizes participativas de planejamento e gestão urbanos tendo em vista todas essas escalas que conformam a cidade e seu cotidiano é tarefa complexa para o Estado, uma vez que são diversos os agentes envolvidos em cada um desses níveis escalares. No nível da vizinhança de rua, têm-se os próprios habitantes que utilizam o espaço diariamente e convivem com seus problemas, por vezes organizando-se em associações. Já no nível das relações econômicas globais no qual a cidade está inserida, por exemplo, têm-se as empresas que participam dessa cadeia produtiva e os cidadãos, organizados ou não, que comercializam e consomem seus produtos.

Em Belo Horizonte, foi possível notar ao longo das últimas décadas algumas tentativas do governo municipal em lidar com essas distintas escalas de realidade. No que se refere às menores escalas, podem-se destacar a criação das regiões administrativas e suas respectivas sedes (conhecidas popularmente como “Regionais”) nas décadas de 1970 e 1980, a criação das Unidades de Planejamento (UPs) em meados dos anos 1990, que forneceram a malha territorial para a realização do Orçamento Participativo (OP), e a criação dos Territórios de Gestão

Compartilhada (TGCs) em 2011, que tanto atualizaram a malha territorial do OP quanto serviram de base para a estruturação de outros mecanismos de participação popular do município, como as comissões e os conselhos comunitários regionais.

Essas são ações que indicam uma busca pela descentralização administrativa, e propostas semelhantes podem ser observadas em diversos municípios brasileiros a partir das décadas de 1980 e 1990, com o fim da Ditadura Militar e a retomada do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)¹. Conforme ressalta Fernandes (2013), a descentralização, acompanhada da democratização e da maior participação popular nos processos decisórios foi amplamente defendida por esse movimento, o que culminou, no âmbito do Estatuto da Cidade, na proposição de um

(...) sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado, no qual diversas dinâmicas de articulação intergovernamental e parcerias do setor estatal com os setores privado, comunitário e voluntário foram concebidas juntamente com diversas formas de participação popular nos processos decisórios e de elaboração legislativa. (FERNANDES, 2013, p. 215).

Apesar disso, por mais que tenham ocorrido esforços em se aproximar das menores escalas e investir em políticas participativas, o planejamento e a gestão da cidade ainda são heterônomos, sendo necessário refletir sobre como avançar rumo a uma Belo Horizonte mais participativa, democrática e inclusiva. Nesse sentido, a pesquisa que dá origem a esta dissertação tem como temática principal práticas de planejamento e gestão urbanos que buscam entender e atuar na cidade no âmbito das menores escalas. Por menores escalas entende-se o que o geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2002) define como escala microlocal: recortes territoriais menores do que o município como um todo, podendo caracterizar uma rua, um bairro ou um distrito, por exemplo.

A escolha por esse recorte escalar passa pelo entendimento de que o planejamento e a gestão da cidade a partir da escala microlocal são de extrema importância pois esta se trata da escala mais próxima da realidade cotidiana dos habitantes. Dessa forma, a interlocução entre Estado e cidadãos nesse nível pode propiciar uma maior participação popular nos processos de tomada de decisão (SOUZA, 2002).

¹ O MNRU foi um movimento iniciado na década de 1960, paralisado após o Golpe Militar de 1964 e retomado na década de 1980 que contou com a participação de movimentos populares, organizações não governamentais, instituições acadêmicas e membros de partidos progressistas que reivindicavam a implementação de uma nova agenda de política urbana voltada para a busca por cidades mais justas e inclusivas, pleiteando práticas de planejamento e gestão urbanos direcionados à inclusão dos grupos sociais excluídos no usufruto do espaço urbano e em seus processos de tomada de decisão (ROLNIK, 2009).

É importante salientar que o interesse da pesquisadora pela escala microlocal não passa pela exclusão da efetividade de outras escalas maiores de atuação do planejamento e gestão urbanos, como a regional ou a nacional. Acredita-se que a busca pelo planejamento e gestão eficazes passa pela consciência de que a realidade complexa das cidades não segue a delimitação de uma escala em específico. Os problemas urbanos, como afirma Vainer (2001), são *transescalares*, e, portanto, deve-se tratá-los a partir de uma abordagem *transescalar*. Não obstante, há que se reconhecer o potencial de cada escala de análise e ação na cidade. No caso da microlocal, esse potencial está justamente na maior proximidade com os cidadãos, o que favorece processos participativos.

Assim, o **objetivo principal da pesquisa é analisar as Regionais de Belo Horizonte**, de forma a compreender **se contribuem atualmente ou já contribuíram em algum momento de sua história para o planejamento e gestão urbanos participativos**. “Regionais” é o nome popular dado às nove regiões administrativas da cidade, bem como às suas respectivas sedes, cujo nome oficial atualmente é “Coordenadorias de Atendimento Regional”, onde é realizado atendimento aos cidadãos para assuntos variados. Propõe-se também uma análise um pouco mais aprofundada da **Regional Oeste**, focando-se em suas contribuições atuais para o planejamento e gestão participativos a partir da visão de lideranças comunitárias. Essa escolha por apenas uma Regional passa pelo reconhecimento da dificuldade em se realizar uma investigação específica das nove instituições, que, apesar de estarem mais próximas da escala microlocal, ainda abrangem recortes territoriais extensos – só a Oeste, por exemplo, possui cerca de 300 mil habitantes e 36 km² de área. Por outro lado, a escolha pela Regional Oeste justifica-se pelo fato de ser onde a pesquisadora reside, já que seu conhecimento pessoal de alguns bairros da região pôde contribuir para a investigação.

As primeiras duas Regionais da cidade foram criadas no ano de 1973 e, dez anos depois, em 1983, criaram-se as outras sete, compondo o quadro regional que se mantém até hoje. Ao longo dos anos, essas instituições passaram por uma série de ajustes (territoriais, funcionais, entre outros) e relacionaram-se com outros instrumentos de diálogo com as menores escalas, que também serão abordados nesta pesquisa. Dentre eles, estão o Orçamento Participativo (OP) e as comissões e conselhos comunitários regionais, importantes mecanismos participativos de Belo Horizonte.

Quando foram criadas, as Regionais cumpriam o objetivo de desconcentrar algumas funções da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) com o fim de facilitar a gestão do município e atender aos cidadãos que solicitassem seus serviços. Ao longo dos anos, suas funções foram ampliadas e

essas instituições passaram a se relacionar com diversos mecanismos de participação popular da cidade. Recentemente, em 2017, com a Reforma Administrativa realizada no início da gestão do Prefeito Alexandre Kalil, as Regionais perderam seu status de Secretarias e passaram a ser Coordenadorias, o que implicou em sua maior dependência em relação às Secretarias Municipais (BELO HORIZONTE, 2017).

Trata-se de instituições que existem há cerca de 50 anos e sobre as quais não há muitos trabalhos no campo do planejamento e gestão urbanos. Considerando o potencial que têm enquanto mecanismo de aproximação entre poder municipal e cidadãos, faz-se necessário investigar a história das Regionais e o atual estado em que se encontram, de forma a identificar suas possíveis contribuições e seus problemas em relação à efetivação das diretrizes participativas da política urbana do país.

A pesquisa foi realizada tomando-se como base a discussão da participação popular no âmbito do planejamento e gestão urbanos. Buscou-se compreender tanto o conceito de participação popular em si, a partir de autores como Marcelo Lopes de Souza (2002; 2006), Leonardo Avritzer (2008; 2016) e Juan Bordenave (1994), quanto o contexto em que ele passa a ser defendido e incorporado nas práticas de planejamento e gestão urbanos no Brasil, estendendo-se para a discussão do embate entre a democracia representativa e a democracia participativa, sobre o qual as exposições de Boaventura de Souza Santos (2002) foram seminais. Além disso, foi tecida uma discussão sobre as escalas de planejamento e gestão urbanos, a partir da análise de autores como Carlos Vainer (2002), Neil Brenner (2000), Carlos Brandão (2009) e Iná de Castro (1995; 2015).

Os objetivos específicos da pesquisa dividiram-se em três itens: (i) compreender o conceito de participação popular e sua inserção no contexto de planejamento e gestão urbanos no Brasil; (ii) estruturar um panorama temporal e contextual do funcionamento das Regionais de Belo Horizonte, desde sua criação na década de 1970 até os dias atuais; e (iii) analisar as contribuições recentes da Regional Oeste para a participação popular, a partir da visão de lideranças comunitárias. Com esses objetivos, adotaram-se distintos métodos ao longo da pesquisa, como uma investigação documental e histórica e a realização de entrevistas semiestruturadas com 17 pessoas², conforme será descrito a seguir.

² Todos os entrevistados foram informados sobre a possível utilização de seus relatos na dissertação e concordaram em fazer parte da pesquisa. A listagem completa das pessoas entrevistadas pode ser consultada no APÊNDICE A.

Para a construção do panorama contextual e histórico sobre as Regionais, primeiramente foi realizado um levantamento sobre toda a legislação municipal concernente a essas instituições, desde sua criação em 1973 até março de 2022, quando chega ao fim a gestão do Ex-Prefeito Alexandre Kalil³. A data final do período analisado foi estabelecida tendo em vista o tempo necessário entre a coleta de dados e sua análise para a escrita da dissertação, e a percepção de que a troca de gestão municipal pode significar uma descontinuidade na forma como as Regionais funcionam, como se verá no capítulo 3.

O levantamento da legislação municipal foi realizado principalmente a partir do *site* “Leis Municipais”⁴, cujo sistema de busca permite filtrar as leis e decretos por município e a partir de uma palavra-chave presente em seu texto. Nesse sentido, foram utilizados como palavras-chave os termos “regional” e “regionais”. A escolha por essas palavras baseou-se no fato de estarem presentes em todas as nomenclaturas que as Regionais de Belo Horizonte já possuíram (Administrações Regionais, Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional, Secretarias de Administração Regional Municipal e Coordenadorias de Atendimento Regional). Tal pesquisa foi complementada pela busca da legislação municipal concernente às Regionais junto ao *site* do Diário Oficial do Município de Belo Horizonte⁵, que também permite a busca a partir de uma palavra-chave.

Uma vez encontradas todas as leis e os decretos municipais sobre as Regionais de Belo Horizonte, foram escolhidos para a construção do panorama contextual e histórico apenas os que se relacionavam com o objetivo da pesquisa. Foram considerados os atos que sinalizavam uma mudança na estrutura e no funcionamento dessas instituições e divisões territoriais, bem como os que indicavam sua relação com mecanismos de participação popular do município.

Após a pesquisa da legislação municipal, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 11 profissionais que se envolveram com as Regionais em momentos distintos de sua história, iniciada em 1973. Dentre os entrevistados, destacam-se ex-funcionários das Regionais e de outros órgãos da Prefeitura de Belo Horizonte, conforme apresentado no capítulo 3. Alguns deles atuaram junto às Regionais durante poucos anos, outros possuem vínculo com essas instituições desde a sua criação. Os entrevistados foram contactados mediante indicações

³ O Ex-Prefeito renunciou ao cargo no dia 28/03/2022 para concorrer às eleições para Governador de Minas Gerais, e foi substituído por seu vice.

⁴ <https://leismunicipais.com.br>

⁵ <https://dom-web.pbh.gov.br/>

peçoais à pesquisadora, a não ser pelos Coordenadores Regionais entrevistados, que foram contactados a partir dos telefones e *e-mails* disponibilizados no *site* da Prefeitura de Belo Horizonte.

As entrevistas foram realizadas entre novembro de 2021 e outubro de 2022, a maioria de forma virtual, a partir da plataforma *Google Meets*. As perguntas variaram entre os entrevistados, tendo em vista que participaram de momentos distintos da história das Regionais. Com a pesquisa prévia da legislação municipal, foi possível estabelecer de maneira preliminar os distintos períodos de sua história e compreender as especificidades de cada um, o que foi fundamental para a escolha das perguntas a serem feitas para cada entrevistado. O cruzamento de seu relato pessoal com o estabelecido na legislação permitiu compreender como as mudanças na estrutura e no funcionamento das Regionais estabelecidas em lei ou decreto manifestaram-se na prática.

Além disso, foram realizadas ainda seis entrevistas com lideranças comunitárias de bairros da Região Oeste de Belo Horizonte, a fim de analisar sua percepção sobre as contribuições recentes da Regional Oeste para a participação popular. As entrevistas foram conduzidas entre abril e junho de 2022, sendo três realizadas presencialmente e três a partir da plataforma *Google Meets*. A discriminação dos entrevistados encontra-se no capítulo 4, e seu contato foi realizado mediante indicações pessoais. As entrevistas foram semiestruturadas, e elaborou-se as mesmas perguntas para todas as lideranças. Perguntou-se as características gerais das associações comunitárias que os entrevistados representavam (número de associados, principais ações etc.), as impressões sobre o contato com a Regional Oeste e com os mecanismos participativos da cidade como um todo.

A dissertação divide-se em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução e o último a conclusão. No segundo capítulo, apresentou-se o conceito de participação popular, explicando algumas abordagens teóricas e como esse passou a ser incorporado nas práticas de planejamento e gestão urbanos no Brasil. No terceiro capítulo, foi traçada a trajetória das Regionais de Belo Horizonte estruturada em seis períodos, desde 1973 até março de 2022. Por fim, no quarto capítulo, foi apresentada uma análise mais aprofundada sobre a Regional Oeste e sua relação com processos participativos e lideranças comunitárias da região, resgatando-se conceitos trabalhados no capítulo 2 e o panorama histórico das Regionais traçado no capítulo 3.

2 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS PARTICIPATIVOS

Neste capítulo, é tecida uma análise sobre o conceito de participação popular, entendido como a principal maneira de aproximação entre cidadãos e poder público no âmbito do planejamento e gestão urbanos. Em um primeiro momento, é realizada uma contextualização histórica de como a participação passa a ser reivindicada e praticada nas cidades brasileiras, no final do século XX. Em seguida, faz-se uma abordagem sobre as diferentes escalas da atuação cidadã focando-se na microlocal, tendo em vista que se trata da escala em que funcionam as Regionais de Belo Horizonte. Por fim, é desenvolvido o conceito de participação popular a partir da concepção dos autores Juan E. Díaz Bordenave (1994), Leonardo Avritzer (2008) e Marcelo Lopes de Souza (2006), bem como abordadas criticamente algumas experiências participativas.

2.1 A Participação Popular entra em cena

No livro “Mudar a Cidade”, Marcelo Lopes de Souza (2002) elucida que planejamento e gestão, apesar de comumente utilizados juntos e muitas vezes confundidos, são termos distintos, conceitualmente e em uma dimensão temporal. Enquanto o planejamento encarrega-se de pensar o futuro, de tentar prever situações e estabelecer na medida do possível soluções a eventuais problemas que vierem a ocorrer, a gestão está relacionada ao presente, ao lidar com situações imediatas. No entanto, apesar de distintos, tais conceitos estão profundamente inter-relacionados:

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares. (SOUZA, 2002, p. 46).

O planejamento e a gestão urbanos, por sua vez, têm como objeto de trabalho a cidade, espaço complexo que é fruto da atuação de diversos atores: desde o Estado, que atua na regulação desse espaço, utilizando do planejamento e da gestão como seu instrumento de trabalho, até os grupos sociais excluídos e os movimentos sociais, que ocupam esse mesmo território como forma de resistência e reivindicação de seus direitos (CORRÊA, 1989). Tendo em vista essa complexidade, Souza (2002) aponta a incapacidade do Estado em planejar e gerir completamente o espaço urbano, sendo vital a formação de cidadãos críticos que reconheçam essa realidade e se enxerguem como atores capazes de participar do planejamento e da gestão urbanos. Soma-se a isso a incapacidade financeira dos Estados da periferia capitalista de

estabelecer um controle regulatório total, sendo uma das saídas a democracia participativa. Para além da incapacidade do Estado, defende-se esse modelo de democracia tendo em vista o reconhecimento do direito dos cidadãos em interferir sobre os rumos de suas vidas na cidade, sendo importantes atores na produção do espaço urbano:

(...) a produção do espaço urbano deve, o mais possível (...), se dar como um processo no qual tomam parte indivíduos livres e lúcidos, o que depreende um olhar crítico sobre a tutela dos indivíduos por algo como um aparelho de Estado e sobre as usuais intransparência e dimensão autoritária das relações de poder (e do planejamento e gestão da cidade) nas sociedades capitalistas. (...) Seja como for, em uma época em que a capacidade regulatória e de investimento do Estado se acha, muito particularmente no que tange aos Estados superendividados da periferia e da semiperiferia capitalistas, bastante reduzida, adotar modelos menos centralizadores e rígidos de planejamento não é apenas uma opção ideológica: é uma necessidade econômica e política. (...) A democratização cada vez maior da ação coordenadora do Estado, abrindo-se para incorporar elementos de democracia participativa tanto na gestão como no planejamento, é uma alternativa (...) (SOUZA, 2002, p. 53).

Essa defesa pela incorporação de elementos de democracia participativa na gestão e no planejamento urbanos começa a ser pautada no Brasil a partir do final do século XX. A Constituição Federal de 1988 é um importante marco que simboliza o início de um período em que a participação popular passa a ser institucionalizada como diretriz nos processos de gestão e tomada de decisão da nova democracia brasileira. Esse marco institucional foi precedido por um intenso debate de movimentos sociais, acadêmicos, partidos progressistas e outros setores em torno da maior inclusão da população, e principalmente dos grupos sociais historicamente excluídos, na política brasileira, que ganha maior força com o fim da Ditadura Militar.

Por sua vez, esse debate travado no Brasil fez parte de uma discussão global entre a democracia participativa, de um lado, em geral adotada pelos países do chamado “sul global”, e a democracia representativa, de outro lado, adotada e defendida pelos países do hemisfério norte no pós-Segunda Guerra Mundial, que constitui a concepção hegemônica da democracia no século XX. Como demonstra Boaventura de Souza Santos (2002), esse debate entre as distintas formas de democracia torna-se mais intenso em países do sul global, como o Brasil e outras nações da América Latina, tendo em vista a maior diversidade étnica de sua população e a presença de grupos com maior dificuldade de terem seus direitos reconhecidos frente aos da elite econômica. Segundo o autor, essas questões não são solucionadas pelo modelo da democracia representativa por três motivos principais.

Em primeiro lugar, tem-se que, nesse modelo hegemônico de democracia, seu modo de funcionamento se dá principalmente por meio da eleição sazonal de representantes políticos que, em geral, fazem parte da elite econômica, uma vez que eles têm acesso facilitado aos meios

necessários para se elegerem, sendo um exemplo a educação de qualidade. Com a maior presença de membros da elite econômica eleitos, logicamente os distintos grupos étnicos e as minorias da população desfavorecidas não são devidamente representados.

Em segundo lugar, tem-se o problema da indispensabilidade da burocracia para o funcionamento de um governo democrático representativo. Como traz Boaventura de Souza Santos (2002), essa valorização da burocracia ignora a potencialidade que os distintos atores sociais podem trazer para a solução de problemas de gestão:

(...) os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição. O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais claro que as burocracias centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural. (SANTOS, 2002, p.48).

Em terceiro lugar, por fim, segundo o modelo hegemônico da democracia, a representação é a única solução possível para o problema das escalas, ou seja, para lidar com a complexidade de se governar um país com população de milhões de pessoas. Essa solução de representatividade concentrada em poucas figuras, por outro lado, não permite a representação das múltiplas identidades da população e de suas agendas.

Na contramão dessa tendência, concepções não hegemônicas de democracia trazem soluções distintas aos problemas expostos acima, das quais a combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa observada no Brasil é um exemplo, destacando-se a incorporação de diretrizes participativas tanto em nível local quanto em nível nacional na Constituição de 88. A adoção de processos participativos garante, primeiramente, a presença de membros da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, minimizando o problema da não representatividade das diversas identidades e grupos sociais. Além disso, tais processos podem permitir a absorção do conhecimento dos atores sociais para a solução de problemas de gestão em oposição à adoção exclusiva de processos burocráticos. Por fim, os procedimentos participativos atuantes tanto em nível local quanto em nível nacional consistem em um contraponto à noção da representação como única solução para o problema das escalas.

Na proposição dessas novas institucionalidades, os movimentos sociais exercem papel indispensável, tanto na reivindicação de uma nova forma de democracia que garanta o direito a bens públicos distribuídos igualmente, por exemplo, quanto na participação ativa na

experimentação desses novos tipos de institucionalidade, dos quais a criação do Orçamento Participativo (OP) é um exemplo, como se verá mais adiante.

No âmbito da defesa pelos princípios participativos no campo do planejamento e gestão urbanos no Brasil, merece destaque o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). O marco inicial desse movimento foi uma reunião realizada em 1963 no Hotel Quitandinha (Rio de Janeiro), em que políticos, técnicos e intelectuais reuniram-se para discutir os principais problemas urbanos do país, tendo em vista sua recente urbanização, principalmente na década de 1950 (SOUZA, 2002). Interrompido pela instauração da Ditadura Militar, o movimento foi retomado na década de 1980 e ganhou força durante a redemocratização do país, recebendo novos apoiadores, como organizações de ativistas de bairros e entidades profissionais (um exemplo é o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB), e envolvendo novas pautas, dentre elas a busca pela maior participação popular nos processos de planejamento e gestão urbanos. Institucionalmente, o MNRU elaborou uma emenda que contribuiu para a criação de um capítulo de política urbana na nova constituição, estruturado, conforme ressalta Rolnik (2009, p. 31), “em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse de milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política”.

Em 2001, essas diretrizes foram aprofundadas a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, responsável pela regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, com a criação de uma série de instrumentos que passaram a orientar o planejamento e a gestão das cidades brasileiras rumo a uma perspectiva mais justa e inclusiva. Em 2003, é criado também o Ministério das Cidades, instituição responsável pela formulação e pela implementação de uma nova política urbana, o que significou um importante avanço, como elucida Rolnik, “depois de quase vinte anos de institucionalidades erráticas e dispersas em distintos ministérios” (ROLNIK, 2009, p. 35)⁶.

⁶ Após 20 anos da promulgação do Estatuto da Cidade, pouco se avançou na real implementação de suas diretrizes, e problemas urbanos como o déficit habitacional e o crescimento urbano informal ainda são constantes nas cidades brasileiras, senão piores. Conforme ressalta Fernandes (2013), esse panorama dá-se por diversos fatores, dentre eles o desconhecimento dessa nova ordem jurídico-urbanística pelos próprios juristas e pela sociedade, a apropriação dos instrumentos do estatuto por setores conservadores e o esvaziamento das instituições participativas da política urbana. Nesse sentido, é importante destacar a promulgação da Lei N° 13.844, de 18 de junho de 2019, que determinou a extinção do Ministério das Cidades, cujas funções foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019). Trata-se de um grande retrocesso na política urbana do país, infelizmente um dentre tantos provocados pela atual gestão presidencial.

Esses avanços institucionais foram acompanhados pela reformulação da estrutura governamental do país em direção a uma maior descentralização dos poderes, o que deu origem ao chamado “municipalismo”, em que os governos locais passaram a ter maior autonomia na deliberação sobre seus respectivos territórios. Essa reestruturação teve como um de seus principais motivos o desgaste em relação à estrutura de governo autoritária e centralizadora adotada durante a ditadura militar (JACOBI, 2000).

Essa maior autonomia contribuiu para uma grande experimentação e uma proliferação de experiências democráticas e participativas de planejamento e gestão urbanas no nível municipal. Outro fator importante foi a eleição de prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT) em diversas cidades do país, que vinham com uma pauta progressista de valorização de processos participativos, dando origem ao chamado “modo petista de governar” (AVRITZER, 2016). Uma das experiências participativas mais reconhecidas foi o Orçamento Participativo (OP), realizado pela primeira vez em Porto Alegre (RS) em 1989 e adotado em diversos municípios brasileiros.

Em linhas gerais, pode-se definir o Orçamento Participativo como uma política pública em que uma parcela do orçamento do município é reservada à discussão entre a população, de forma que esta decida para onde os gastos serão direcionados. Seu modo de funcionamento foi sendo ajustado ao longo dos anos e varia conforme o município, mas, de forma geral, pode ser explicado da seguinte forma: o território municipal é dividido em diferentes áreas, cada qual com suas características e problemas específicos. A população de cada área elege delegados para representá-la, os quais possuem poder de voto nas assembleias do OP, também frequentadas pelo restante da população interessada e por agentes do Estado. Nas assembleias, são levantadas, debatidas e votadas as propostas que receberão recursos do orçamento participativo. Em algumas cidades, essas propostas seguem uma divisão temática, contando com categorias como “obras de infraestrutura”, investimentos relacionados à saúde, educação, entre outros.

Outro exemplo de processos participativos que ganharam força durante a década de 1990 são as Conferências Municipais de Política Urbana, grandes assembleias que contam com a presença da população e de funcionários do governo para definir pautas a serem seguidas pelas gestões municipais. Em Belo Horizonte, o Plano Diretor Municipal (PDM) de 1996 definiu a criação das Conferências Municipais, que são realizadas ao início de cada gestão (ou seja, de 4 em 4 anos) e do Conselho Municipal de Política Urbana (o COMPUR), constituído por membros da administração municipal, da Câmara Municipal e da sociedade civil, que, além de

promover as Conferências Municipais, promove assembleias, palestras e encontros relacionados ao planejamento urbano da cidade, acompanha ações de intervenção no território urbano, monitora a implementação das normas contidas na legislação urbanística, entre outras funções (BELO HORIZONTE, 2021).

Em nível federal, os processos participativos foram alavancados a partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) à presidência. Os Conselhos e as Conferências Nacionais, que já vinham sendo realizados desde a promulgação da Constituição de 1988, foram ampliados e passaram a ocorrer com maior frequência. No entanto, como revela Avritzer (2016), a maioria desses mecanismos participativos de discussão e implementação de políticas públicas nos governos do PT deram-se em torno de áreas que já possuíam certo histórico de participação popular, como a da saúde, da assistência social e das políticas urbanas. Áreas como a da infraestrutura e do meio ambiente lograram poucas conquistas participativas do ponto de vista de defesa dos interesses da população frente aos do Estado, em coalizão com grandes empresas e proprietários de terra. Esse panorama desvela a dificuldade de se implementarem políticas participativas no Brasil que sejam de fato eficientes, tendo em vista a histórica e ainda contundente influência e presença de grupos poderosos na política do país, como a bancada ruralista.⁷

Esse ponto também é tratado por Maricato (2000), quando discute sobre a ineficácia das normas legislativas na gestão das cidades brasileiras:

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O "plano-discurso" cumpre um papel ideológico (VILLAÇA, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos. No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito. (MARICATO, 2000, p. 124).

Outro fator que dificulta a aplicação das diretrizes da política urbana iniciada na Constituição de 1988 e aprofundada pelo Estatuto da Cidade em 2001 é a ascensão, a partir da década de

⁷ A bancada ruralista é uma frente parlamentar que atua em defesa dos interesses dos grandes proprietários de terra do país. Sua presença contundente no governo, portanto, é conflitante com a defesa dos interesses das minorias quando o tema é a discussão da propriedade da terra. Avritzer dá o exemplo da política indígena durante o governo do PT: (...) “quando setores agrários passam a fazer parte da base do governo, ocorre uma cisão em relação à política indígena. A partir do governo Dilma, essa orientação genericamente a favor dos direitos indígenas começa a mudar quando um conjunto de grandes obras de infraestrutura, em especial para o setor de energia elétrica, é proposto para a Amazônia” (AVRITZER, 2016, p. 63).

1990, do capitalismo neoliberal, que se manifestou no Brasil por meio da privatização de uma série de empresas estatais, do aumento do desemprego e do aprofundamento da desigualdade social, entre outros fatores. Dessa forma, ao mesmo tempo em que institucionalmente o país avançava em um panorama democrático a favor dos grupos historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão, economicamente ele passou a responder às exigências de agências globais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que cobravam uma agenda liberal do Estado, passando da noção de bem-estar social à do Estado mínimo. As diretrizes do capitalismo neoliberal avançam para além da questão econômica, permeando todos os campos da vida. No âmbito do planejamento e gestão urbanos, conforme ressaltado por Maricato (2000) anteriormente, os interesses do capital imobiliário impedem que as diretrizes da política urbana democrática e participativa sejam de fato efetivadas, rumo à produção de um espaço urbano em favor dos interesses dos grupos historicamente excluídos. Como afirmam Keller, Bello e Costa (2021):

embora o texto constitucional originário apontasse para um desenho institucional de Estado com feição social, a proteção também central da propriedade privada garante a manutenção da estrutura do modo de produção capitalista, intensificada com a contrarreforma (neoliberal) do Estado da década de 1990, que, nos planos da normatividade e da vida social, simultaneamente privatizou os direitos sociais e esvaziou a participação popular. (KELLER; BELLO; COSTA, 2021, p. 102).

De toda forma, pode-se afirmar que tamanha movimentação legislativa e institucional em torno da questão participativa, por mais que essa não tenha sido plenamente realizada, permitiu a realização de experiências inovadoras e em parte bem-sucedidas, por mais que pontuais, como é o caso do Orçamento Participativo. Nesse sentido, Marcelo Lopes de Souza defende que a escala local (municipal) é a escala por excelência do planejamento e gestão das cidades, em que há “a possibilidade de uma vivência intensa do espaço e a formação de identidades socioespaciais sobre a base dessa vivência” (SOUZA, 2002, p.106). Ele explica ainda que, mais especificamente, a escala microlocal é de “cristalina importância para o planejamento e a gestão, especialmente quando se deseja propiciar uma genuína participação popular direta” (SOUZA, 2002, p.107). Isto ocorre porque a proximidade cotidiana dos indivíduos entre si e com o território, e ainda o seu conhecimento pessoal e vivido sobre este, facilita a realização de eventos como assembleias e plenárias, bem como a fiscalização, por parte da população, do cumprimento das políticas públicas. Na seção a seguir, essa reflexão sobre as escalas de atuação na cidade será desenvolvida.

2.2 Escalas de planejamento e gestão urbanos

Em geral, os estudiosos da teoria urbana crítica utilizam-se de quatro escalas de análise: local, regional, nacional e global. No que se refere à escala local, em busca de uma abordagem conceitual menos fixa, Marcelo Lopes de Souza (2002) sugere sua divisão em três níveis: microlocal, mesolocal e macrolocal. Enquanto o nível microlocal designaria “espaços passíveis de serem experienciados intensa e diretamente no cotidiano” (SOUZA, 2002, p. 106), como ruas e bairros; o mesolocal corresponderia ao município; e o macrolocal às metrópoles e regiões metropolitanas.

Em um artigo em que reflete sobre as possibilidades do poder local (ou poder municipal) em reivindicar mudanças que alterem significativamente o cotidiano da população urbana, Carlos Vainer (2002) apresenta o embate entre pensadores e organizações que defendem a maior legitimidade do poder global e outros que defendem o poder local, em uma discussão sobre qual seria a escala mais adequada para a “análise econômica e social” e para a “ação política eficaz” (VAINER, 2002, p. 14).

Vainer (2002) explica que, por um lado, há os que defendem a escala global como arena política de ação e reivindicação, tendo em vista o processo de globalização e a grande influência das agências internacionais, e apontam a necessidade de uma cidadania que exista nessa mesma esfera e reivindique suas pautas de maneira global. Um exemplo desse tipo de cidadania, que se torna evidente nos dias atuais, é a ação política que ocorre em plataformas virtuais de acesso global, como o *Twitter*, em torno de determinadas temáticas. O perfil “Sleeping Giants Brasil”, por exemplo, atua contra a indústria das *fake news* no país ao pressionar publicamente o posicionamento de grandes empresas (algumas delas internacionais) que anunciam em sites conhecidos por espalhar desinformações, e eventualmente conseguem impedir o financiamento desses sites, uma vez que as empresas preferem manter sua “boa imagem”. Outros exemplos são os movimentos ambientalistas, como o “Greenpeace”, que conta com escritórios em diversos países, onde organiza ações contra crimes ambientais e ameaças ao clima global (GREENPEACE BRASIL, 2022).

Por outro lado, há os que defendem a esfera local como a mais adequada para a análise da realidade e para a ação política eficaz, tendo em vista que é nesse âmbito que as pessoas possuem maior conhecimento e identidade em relação ao território. Além disso, defende-se que nessa esfera os arranjos institucionais têm mais flexibilidade para se adaptar a determinadas situações e características específicas do lugar. Vainer (2002) apresenta duas correntes opostas

que podem ser consideradas como localistas. De um lado, tem-se o Planejamento Estratégico, em que, seguindo a lógica do capitalismo neoliberal, as cidades são vistas como locais em competição, de forma similar às empresas. Nesse sentido, investe-se nos potenciais de cada local para atrair mais investimentos, seguindo receitas gerais criadas por consultores internacionais a respeito de possíveis potenciais de cada cidade, como a criação de polos tecnológicos. De outro lado, tem-se a corrente autogestionária e libertária, que valoriza as relações locais dos territórios para se construir novas formas de ação política em oposição ao controle heterônimo do Estado, constituindo comunidades que se autogovernam e interagem entre si em uma espécie de rede de solidariedade.

O autor aponta que essas duas esferas distintas de cidadania, a local e a global, não devem ser vistas como um único caminho a ser seguido, uma vez que os processos econômicos, sociais, políticos e culturais que ocorrem na cidade são transescalares e não estão restritos a uma única esfera delimitadora. Nesse sentido, ele aponta que o percurso a se seguir para uma análise e ação política eficaz é o da transescalaridade. No caso do poder local e municipal, o caminho para provocar mudanças estruturais na cidade estaria em articular ações na escala local com ações em outras escalas:

(...) como uma cidade não existe solta no ar, as formas de dominação e acumulação que a caracterizam não podem ser percebidas sem um olhar para suas articulações regionais, nacionais e, cada vez mais, internacionais (VAINER, 2002, p. 27).

Uma contribuição importante para a discussão sobre a transescalaridade é a trazida pelo geógrafo e sociólogo americano Neil Brenner, especialmente a tratada em um artigo publicado no ano de 2000, em que ele ressalta a relevância da discussão sobre a escala na teoria urbana crítica, em face da ascensão do neoliberalismo e da globalização, e sugere uma retomada dos conceitos de Henri Lefebvre para essa discussão (BRENNER, 2000). O autor tece um panorama da reflexão teórica sobre as escalas geográficas que vinha sendo feita desde a década de 1970 e aponta para uma mudança gradual desde a visão destas como estruturas fixas e imutáveis até sua compreensão como categorias fluidas e dinâmicas. Essa mudança deu-se frente a um processo que começa na década de 1970, com a crise do Fordismo, Keynesianismo e do Estado Nacional, e desemboca no advento do capitalismo neoliberal na década de 1990. Brenner (2000) chama a atenção para as mudanças institucionais que ocorreram durante esse período. Ele cita o advento de novos arranjos institucionais supranacionais, como a União Europeia e o Banco Mundial, ao mesmo tempo em que arranjos subnacionais também ganham força, como

instituições regionais, metropolitanas e agências locais, voltadas para uma competição entre distintos territórios por recursos financeiros.

Apesar de reconhecer os avanços na discussão teórica sobre escalas, Brenner aponta a falta de vocabulário para se abordarem questões que se tornam mais relevantes na década de 1990 e resgata três aspectos presentes na teoria socioespacial de Henri Lefebvre para suprir essa demanda: a questão da “implosão-explosão” da urbanização, a espacialidade do Estado e a chamada “política das escalas”.

O conceito da implosão e explosão da urbanização, apesar de desenvolvido por Lefebvre na década de 1970, é claramente aplicável ao desenvolvimento urbano que se deu nas décadas subsequentes, típico do momento atual de globalização e neoliberalização. Enquanto a implosão remete à intensa concentração da riqueza em centros urbanos específicos, que podem ser exemplificados por metrópoles globais, como Nova York e Londres, a explosão remete tanto ao espraiamento da mancha urbana pelo mundo quanto do próprio modo de vida urbano por praticamente todos os espaços do globo, inclusive aqueles considerados rurais. Os processos de urbanização são influenciados por acontecimentos que ocorrem em múltiplas escalas, desde a local até a global.

Já a questão da espacialidade do Estado parte da concepção de que este é um dos agentes com maior poder sobre a produção do espaço⁸, moldando-o de forma a favorecer a maior acumulação capitalista. No entanto, se no período fordista essa influência dava-se mais fortemente no âmbito nacional, no período que começa a se desenvolver após a crise da década de 1970 e ganha força na década de 1990, a influência do Estado Nacional perde força e outras esferas ganham destaque, como as locais, as regionais e as globais. Esse aspecto tem grande relação com a questão da política das escalas, que passa pelo pressuposto de que essas funcionam “(...) tanto como delimitadoras de território quanto como hierarquias geográficas de relações de poder quotidianas sob o sistema capitalista” (BRENNER, 2000, p. 374, tradução da autora). Lefebvre (1979) afirma que as relações capitalistas não só se manifestam em todas as escalas, desde a local até a global, como também atuam na reestruturação das próprias escalas, como é visível na transferência de um poder econômico regulador que se concentrava no Estado

⁸ A “produção do espaço” é um conceito apresentado por Henri Lefebvre em 1974, segundo o qual o espaço é meio e produto da sociedade. Em linhas gerais, isto significa que o espaço não é apenas um local onde as pessoas vivem e os fatos acontecem, mas um instrumento produzido e moldado por elas, de acordo com seus interesses. Ligado ao pensamento de Karl Marx, Lefebvre afirma que o espaço é utilizado pelo Estado e pelas classes dominantes como um instrumento de manutenção do modo de produção capitalista (LEFEBVRE, 1974).

Nacional, no período fordista, para o aumento de poder decisório das instituições financeiras globais que ganham importância na década de 1990.

De maneira complementar, é interessante resgatar algumas reflexões tecidas por Carlos Brandão (2008) sobre o uso das escalas espaciais para se interpretar e atuar na realidade capitalista neoliberal, em que as relações e os fluxos encontram-se cada vez mais complexos e presentes em diversas escalas, atuantes em âmbito global e manifestos em diversos territórios específicos.

Uma das discussões suscitadas pelo economista é sobre o conceito de desenvolvimento, que, segundo ele, não segue uma lógica linear de progresso, em que os países desenvolvidos se encontram à frente dos países subdesenvolvidos, mas deve ser compreendido como “processo multifacetado de intensa transformação estrutural que resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade” (BRANDÃO, 2009, p.154). O autor ainda aponta que esse processo multifacetado deve ser realizado de maneira transescalar, ou seja, se um movimento social tem raízes em determinado território, por exemplo, seus participantes podem se articular para atingir escalas mais amplas de ação e reivindicar mudanças estruturais:

No jogo político, os movimentos insurgentes e de resistência podem lograr habilitação, ao erigirem suas próprias interpretações escalares, superando constrangimentos e acionando e mobilizando seus próprios recursos discursivos ou institucionais contestatórios. Essas tensões na correlação de forças sociais e escalares podem criar coalizões (inclusive em outras escalas) e constituírem bloco histórico com alguma organicidade (BRANDÃO, 2009, p. 171).

Tendo em vista a importância de uma articulação transescalar para a ação política eficaz, Vainer (2002) reforça o fato de que há que se reconhecer as potencialidades e os desafios que cada escala de atuação traz. Da mesma forma, Castro (2015) entende as escalas enquanto importantes definidoras do papel de cada agente produtor do espaço e das esferas em que os processos de tomada de decisão desses atores mostram-se mais facilitados ou adequados. Na escala microlocal, por exemplo, a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão sobre a produção da cidade é facilitada, como reforça o geógrafo Marcelo Lopes de Souza:

(...) afinal, é nessa escala que os indivíduos, em processos participativos, poderão constituir instâncias primárias de tomada de decisão (plenárias, assembleias, etc.), e é também nessa escala que eles poderão monitorar mais eficientemente a implementação de decisões que influenciam sua qualidade de vida no cotidiano (SOUZA, 2002, p. 107).

A escala microlocal, por sua proximidade com o cotidiano dos habitantes da cidade, pode favorecer o maior poder de agentes produtores do espaço que geralmente não têm tanta voz nos

grandes processos de tomada de decisão. Alguns exemplos desse tipo de situação foram investigados pela pesquisadora durante a realização de seu Trabalho de Conclusão de Curso, cujo objetivo foi levantar ações que ocorriam no entorno de um trecho da Avenida Silva Lobo (localizada na Regional Oeste de Belo Horizonte), promovidas principalmente por atores com menor poder sobre a produção do espaço (BARBABELA, 2020). Uma das iniciativas analisadas foi a “Casa do Saber”, uma praça e biblioteca ao ar livre criada e mantida por uma rede de moradores da região e participantes de organizações não governamentais e movimentos sociais. A iniciativa foi criada por um morador de rua que construiu o local (que também era sua casa) a partir de materiais reciclados e que, com o tempo, passou a ser frequentada por transeuntes da região e apoiada por grupos que se interessaram pela proposta, como uma associação de moradores de bairros do entorno. Além da biblioteca, que era gratuita e colaborativa, na praça ocorriam também eventos culturais, e o projeto possui uma página no *Facebook* para divulgar a ação⁹. Após a ocorrência de um incêndio no local, que destruiu a biblioteca e a casa do morador de rua, os apoiadores da iniciativa, por meio de reivindicações junto à Prefeitura, conseguiram que essa construísse em 2018 uma nova praça em local próximo à antiga. Hoje a iniciativa ainda existe, mas eventualmente seus integrantes encontram-se em embates com a Prefeitura, que não permite determinadas intervenções físicas na nova praça por estarem em desacordo com o projeto original.

Esse poder que cidadãos têm sobre o lugar onde vivem se relaciona com o que Michel de Certeau (1994) chama de “tática” no livro “A Invenção do Cotidiano”. Ele apresenta esse conceito como sendo oposto ao de estratégia. Estratégia seria o modo de agir sobre o espaço de agentes que possuem maior poder sobre sua produção, como o Estado, por exemplo. Esse maior poder quer dizer tanto uma compreensão mais clara e geral do espaço que tais agentes têm ao seu dispor, por meio de recursos como estudos e mapas, quanto uma maior legitimidade para atuar sobre este, respaldada por lei – a Lei de Uso e Ocupação do Solo, presente em diversos municípios brasileiros, elucida literalmente a ordenação do espaço pelo Estado¹⁰. Por outro lado, a tática seria o modo de agir no espaço de agentes com menor poder sobre sua produção, como cidadãos comuns. Diferentemente do Estado, por exemplo, em geral eles não têm uma compreensão clara e geral do espaço, o único recurso que têm para compreendê-lo é sua própria

⁹ Disponível em: <https://www.facebook.com/defendoacasadosaber>

¹⁰ Além da Lei de Uso e Ocupação do Solo, há uma série de instrumentos legais que legitimam o controle da ordenação do espaço urbano pelo Estado. Alguns deles, presentes em diversos municípios brasileiros, são o Plano Diretor, o Código de Obras e o Código de Posturas.

vivência. No entanto, Certeau ressalta que o benefício dos agentes aos quais só resta a tática é a astúcia, a imprevisibilidade do que pode ser feito com o pouco que se tem. Cidadãos comuns, ao contrário do Estado, não estão vinculados a uma agenda de necessidades. Eles têm certa liberdade de fazer o que quiserem no espaço que vivenciam, e é exatamente isso que ocorre na escala microlocal, visível nos exemplos apresentados acima.

Refletindo sobre a interação dos agentes que atuam na escala microlocal com as instituições governamentais que exercem grande influência sobre a produção do espaço urbano, uma contribuição importante é a ideia da Parceria Público Popular (PPPoP)¹¹ discutida pela rede “BrCidades”:

Trata-se de um modelo de política pública aplicável para diversos serviços, que reconhece não somente a força organizativa, mas a legitimidade jurídica e a competência de governança de movimentos populares, que junto de assessorias integradas têm condições de dar respostas efetivas, menos dispendiosas ao poder público no que diz respeito à provisão de habitação social, ao saneamento e à saúde de cidadãs e cidadãos (COLOSSO, 2020, p. 379).

Esse tipo de parceria ilustra o que seria uma medida transescalar: a união de instituições governamentais que se dão em diversas escalas com movimentos populares que, por vezes, possuem suas bases na escala local ou microlocal. Em Belo Horizonte, o projeto de “Revitalização de nascentes da sub-bacia do Ribeirão do Onça”, realizado em 2017, pode ser considerado um exemplo desse tipo de parceria transescalar. O projeto foi realizado pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH Velhas), uma instituição de âmbito estadual, em parceria com o Subcomitê da bacia hidrográfica do Ribeirão do Onça (SCBH Onça) e com a população que reside nessa bacia. O objetivo foi a realização do cadastro e do diagnóstico de mais de 600 nascentes da bacia do Ribeirão do Onça, bem como a elaboração de um Plano de Manejo Comunitário e a realização de uma série de atividades de mobilização social, de educação ambiental e de capacitação com a população da região. Trata-se de uma parceria em que instituições governamentais atuam na identificação das nascentes e na conscientização da população sobre a importância de preservá-las e os meios pelos quais se pode fazer isso, ficando o trabalho de recuperação desses recursos a cargo da população (já que muitas vezes estes se encontram dentro de lotes privados, por exemplo). Certamente é um

¹¹ A ideia da PPPoP opõe-se à da Parceria Público Privada (PPP), “instrumento utilizado pelo Estado com o objetivo de viabilizar investimentos em infraestrutura através da contratação de empresa privada para prestação de serviços de interesse público por prazo determinado.” (NASCIMENTO; FREITAS, 2017, p. 4). São várias as críticas a esse instrumento, dentre elas a de que as PPP contribuem para uma produção do espaço orientada por interesses capitalistas, em detrimento das reais necessidades da população.

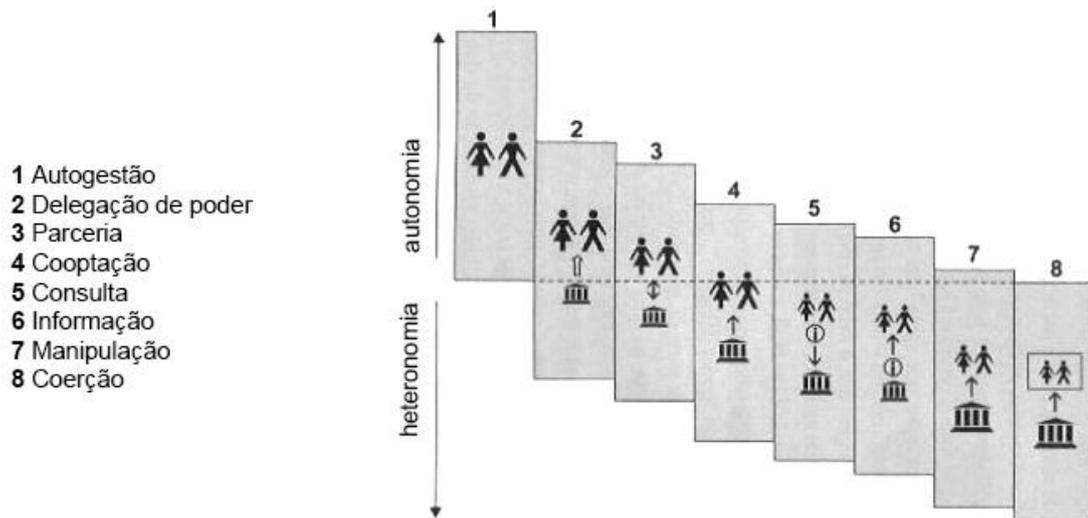
acordo realizado tendo em vista a escassez de recursos financeiros do Estado voltados para esse projeto, mas que não deixa de ser concretizado graças ao exercício do poder de agentes que atuam na escala microlocal.

Esse exemplo de arranjo interescalar reforça a concepção de autores como Vainer (2002) e Brandão (2009) que defendem a transescalaridade como chave para a ação política e, avançando um pouco mais, para a produção do espaço. Isto ocorre porque a realidade é transescalar. Como bem lembra Milton Santos, “cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente” (SANTOS, 1996, p. 231). Enquanto a razão global segue a lógica da globalização e das novas instituições globais que pregam e aplicam diretrizes e uma ordem homogeneizante por todo o globo, a razão local tanto absorve essa lógica homogeneizante e manifesta suas consequências de acordo com fatores específicos, gerando assimetrias e desigualdade, quanto serve de espaço propulsor de ação política, pelos potenciais de convivência, vizinhança e solidariedade que gera, favorecendo, por exemplo, a realização de processos participativos de planejamento e gestão urbanos.

2.3 Participação popular: algumas críticas

A participação, segundo Bordenave (1994), constitui uma necessidade do homem social, que existe desde as mais antigas formas de sociedade. Dessa forma, tal conceito possui duas “bases complementares”, sendo uma afetiva, de acordo com a qual o ser humano pratica a participação para aliviar desejos naturais e sociais, e uma instrumental, com a qual procura-se obter resultados práticos (BORDENAVE, 1994). No âmbito do planejamento e da gestão urbanos, esse conceito pode ser compreendido a partir da escala de avaliação dos “graus de abertura para a participação popular”, elaborada por Marcelo Lopes de Souza a partir de críticas e reflexões realizadas sobre a “escada de participação popular” sugerida por Sherry Arnstein em 1961:

Figura 1: Graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos



Fonte: SOUZA, 2006.

A escala de participação proposta por Souza possui oito estágios, iniciando-se na coerção e terminando na autogestão. Esses níveis são organizados de acordo com os graus de autonomia e/ou heteronomia que apresentam. A autonomia, como definem Baltazar e Kapp (2012, p.160), “é a habilidade de indivíduos e, sobretudo, coletividades estabelecerem seus próprios meios de ação e interação por normas autodeterminadas”. O conceito corresponde, portanto, a processos em que os indivíduos têm a liberdade não só de influenciar na tomada de decisão, mas também de opinar sobre o próprio funcionamento desses processos, sobre as “regras do jogo”. Por outro lado, a heteronomia define processos em que as decisões são tomadas de cima para baixo. Os participantes são condicionados às regras do jogo criadas por aqueles que estão no poder.

No instrumento de avaliação criado por Souza (2006), os dois personagens presentes são o Estado e a população, e os processos são avaliados a partir da relação entre esses dois participantes. A *coerção*, em primeiro lugar, define processos totalmente heterônomos, em que a população não tem nenhuma voz frente à atuação do Estado, sendo exemplificada por Souza pelas remoções de favelas no Rio de Janeiro, prática também presente em diversas cidades brasileiras. A *manipulação*, por sua vez, diferencia-se da coerção por vir acompanhada de uma intensa propaganda do governo em torno de suas ações e intervenções, driblando o uso da força bruta por meio da construção de um falso discurso para a população que omite os reais motivos e as consequências dos processos aos quais esta está sendo submetida. A desapropriação de famílias que residem em áreas consideradas como de risco em favelas e sua transferência para edifícios construídos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida é um exemplo de manipulação. Induzidas, em um primeiro momento, a reconhecer que a mudança para uma

residência “formalmente” construída irá melhorar sua qualidade de vida, a maioria das famílias, após a mudança, depara-se com uma condição de vida pior, com a perda de espaço físico, dos laços de vizinhança e de diversos hábitos cotidianos que mantinham em suas antigas casas.

O terceiro nível da escala, a *informação*, engloba processos em que a população é meramente informada sobre os passos do Estado, diferenciando-se sutilmente da manipulação pelo fato de sua divulgação não objetivar criar um discurso falacioso junto à população, e, nas palavras de Souza (2006, p. 416), corresponde “(...) a um contexto democrático-participativo de tipo mais ‘seco’, que nem sequer ou mal chega a dar um gostinho de participação”. Já a *consulta* é um nível que começa a indicar uma maior relação do Estado com a população, em que esta chega a ser ouvida (o que pode fomentar e oferecer informações relevantes para projetos de planejamento urbano, por exemplo), mas sem nenhuma garantia de que suas opiniões serão de fato absorvidas pelos processos de tomada de decisão.

A *cooptação*, o quinto nível da escala de Souza, define situações em que, além de consultados, os indivíduos integrantes do processo participativo são de certa forma absorvidos pelo Estado, a partir da institucionalização de canais e grupos de participação, por exemplo. O perigo da cooptação está em seu potencial de enfraquecer as pautas e as reivindicações dos indivíduos e grupos que foram “absorvidos” pelo Estado, os quais correm o risco de se acomodarem em um estágio em que são simplesmente ouvidos, apesar de institucionalizados, e suas pautas não são de fato consideradas nos processos de tomada de decisão, por mais que esta não tenha sido a intenção do Estado em primeiro lugar. Esse risco também é apontado por Bordenave (1994), quando ressalta que os mecanismos de participação são de interesse tanto dos

(...) setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, como dos setores tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares. A razão, evidentemente, é que a participação oferece vantagens para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns (BORDENAVE, 1994, p. 12).

O nível seguinte é a *parceria*, situação em que Estado e população participam juntos da tomada de decisão, em um panorama de total transparência e diálogo. Já a *delegação de poder* define situações em que o Estado se ausenta de participar em determinados processos, ficando estes a cargo da população, por meio dos mecanismos e instituições de participação criados.

O último nível da escala de Souza é a *autogestão*, em que o Estado não é nem sequer um participante, ou seja, a população toma as rédeas não só da tomada de decisão em si, mas das próprias regras do processo. O autor pondera que o alcance desse estágio em um nível geral é impossível no contexto do binômio “capitalismo + democracia representativa” em que a

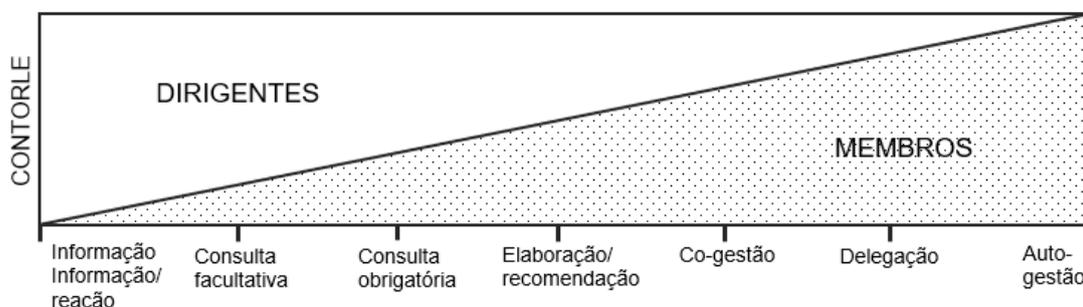
sociedade moderna ocidental está inserida, mas que experiências pontuais de autogestão podem ser identificadas, como as ocupações promovidas pelos sem-teto em cidades brasileiras, por exemplo (SOUZA, 2006). Totalmente à margem do Estado, esses grupos se auto-organizam em torno do objetivo de morar e reivindicar a moradia, tomando as rédeas de seus próprios processos de tomada de decisão que ditam as regras da luta e da convivência diárias.

Em um apanhado geral, Souza (2006) define os dois primeiros níveis, a *coerção* e a *manipulação*, em um estágio heterônomo, em que não há um horizonte participativo; a *informação*, a *consulta* e a *cooptação* são enquadradas em um estágio intermediário, em que os processos ainda se deflagram heterônomo, mas a população é incluída de alguma forma; e os três últimos, a *parceria*, a *delegação de poder* e a *autogestão*, como os únicos que de fato possuem valores participativos condizentes com as diretrizes de uma democracia direta:

De todas as categorias acima apresentadas, somente com as três últimas (parceria, delegação de poder e autogestão) estar-se-ia em presença de marcos político-institucionais em que se poderia ter a expectativa de que as soluções de planejamento e gestão pudessem ser encontradas de modo razoavelmente democrático (parceria), fortemente democrático, ainda que assaz imperfeito (delegação de poder), ou genuinamente democrático, em um sentido radical (autogestão), sobre os alicerces da racionalidade e do agir comunicativos (a parceria e a delegação de poder podem, aliás, com justeza, ser qualificadas de ‘co-gestão’ ou ‘gestão compartilhada’, com as diferenças e ressalvas cabíveis) (SOUZA, 2006, p. 418).

De maneira semelhante a essa escala de avaliação dos graus de abertura para a participação popular, Bordenave (1994) estabelece um gráfico de níveis de participação, em que os personagens, ao invés de corresponderem ao Estado e à população, conforme determinado por Souza, são os “dirigentes” e os “membros”, conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura 2: Níveis de participação sistematizados por Bordenave



Fonte: BORDENAVE, 1994.

A predominância da heteronomia ou da autonomia, por sua vez, é entendida nesse gráfico como “controle”. Ou seja, quanto mais controle tiverem os membros do processo e não os dirigentes, mais perto se estará da autogestão.

A partir desses níveis de participação, é interessante analisar experiências participativas que ocorreram nas cidades brasileiras (e principalmente em Belo Horizonte, objeto de estudo da pesquisa) no âmbito da escala local. Uma delas também será abordada nos capítulos seguintes desta dissertação, mas é introduzida neste momento com o objetivo de exemplificar de forma prática os conceitos aqui apresentados. Antes de seguir com os exemplos, no entanto, é importante fazer a ressalva de que nenhuma experiência se enquadra, em sua totalidade, em apenas um dos níveis da escala de participação apresentada, da mesma forma em que serão comentados aqui apenas certos aspectos dessas experiências.

O primeiro exemplo será o Orçamento Participativo, analisado pelo próprio Marcelo Lopes de Souza, e em especial o caso da malha territorial adotada durante sua realização. Souza (2006) explica que a definição dessa malha ocorre de forma diferenciada nos diversos municípios brasileiros que realizam o OP, e que somente em Porto Alegre (dentre as cidades analisadas em sua pesquisa) é realizada com a participação efetiva da população. A malha territorial do OP consiste na divisão do município em áreas internamente semelhantes, que orientam a posterior distribuição dos recursos financeiros. Trata-se de um momento preliminar e importante de todo o processo, uma vez que a adequada setorização da cidade implica na melhor distribuição dos recursos de acordo com demandas específicas de cada área.

Em Porto Alegre, nesse estágio do OP, as áreas são definidas a partir de um processo de *delegação de poder* entre o Estado e a população, mesmo que, como ressalta Souza (2006), este apresente importantes falhas, que indicam interferências irregulares por parte de agentes do governo. Assim, os próprios cidadãos definem as áreas que direcionarão o Orçamento Participativo, a partir de seu entendimento daquele espaço que ocupam cotidianamente.

Em Belo Horizonte, por outro lado, a malha territorial, que divide a cidade nas antes chamadas “Unidades de Planejamento” e “sub-regiões do OP” e que, posteriormente, foram substituídas pelos “Territórios de Gestão Compartilhada”, não é definida a partir de uma *delegação de poder* do Estado para a população, mas por agentes do governo, a partir de critérios técnicos que levam em conta aspectos como os limites administrativos já existentes no território municipal e as grandes barreiras físicas do espaço (ALMEIDA; FERREIRA; NABUCO, 2012). Pode-se associar esse processo, portanto, à *informação*, em que os cidadãos que participam do Orçamento Participativo apenas são apresentados à malha territorial da cidade e não têm voz em sua definição.

Um outro exemplo de política pública participativa em Belo Horizonte, que de certa forma está relacionada ao Orçamento Participativo, são os Planos Globais Específicos (PGE), realizados na

cidade desde 1995. Os PGEs são estudos realizados pela Urbel (Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte), em assentamentos considerados “informais”, com o objetivo de embasar obras de reurbanização nesses locais. O financiamento para esses estudos é levantado pelos seus próprios habitantes a partir do Orçamento Participativo e os planos são realizados pela Urbel em parceria com empresas contratadas pela Prefeitura. O PGE é estruturado por duas fases – o diagnóstico e as propostas de intervenções, sendo os produtos dessas duas fases acompanhados pela população do local. Após sua finalização, a população deve novamente levantar fundos por meio do Orçamento Participativo, dessa vez para a execução das obras previstas.

O acompanhamento da população durante o diagnóstico e as propostas de intervenção são feitos principalmente a partir do chamado “Grupo de Referência” (GR), formado por moradores dos assentamentos que se disponibilizam a participar. Todos os produtos realizados durante essas duas fases (como mapas e textos) devem ser apresentados e aprovados pelo GR. Nesse sentido, pode-se associar esse processo à *cooptação*, uma vez que a participação da população é institucionalizada a partir do GR, por mais que se trate de um grupo temporário. A interação entre a Urbel e a empresa contratada, de um lado, e a população do assentamento, de outro, pode ser enquadrada também entre os níveis de *informação* e *consulta*, uma vez que os produtos são apenas apresentados aos moradores e sujeitos à sua aprovação, não sendo efetivamente produzidos por eles, que exercem um papel passivo. Além disso, como ressaltam Baltazar e Kapp (2012), de maneira geral, o funcionamento dos PGEs é em si heterônomo, já que sua metodologia é totalmente definida pela Urbel e os moradores são apenas participantes passivos de uma agenda de procedimentos já determinados por esta.

Outra avaliação interessante sobre a participação popular é realizada por Leonardo Avritzer (2008), em artigo no qual sistematiza três tipos diferentes de desenhos institucionais participativos, destacando a importância da variação de seu contexto de aplicação para a efetividade da participação. Trata-se dos “desenhos institucionais de baixo para cima”, dos “desenhos institucionais de partilha de poder” e dos “desenhos institucionais de ratificação”. Por meio da análise de experiências desses três tipos de desenhos institucionais desenvolvidas em distintas capitais brasileiras, Avritzer (2008) afirma que o seu sucesso ou fracasso não depende exclusivamente do desenho institucional em si, mas também de sua relação com a organização da sociedade civil e com a vontade política por parte do governo de implementar o processo participativo em questão.

Os desenhos institucionais de baixo para cima são aqueles em que a população participante possui grande influência na condução e nos processos de tomada de decisão, sendo exemplificados pelo Orçamento Participativo. Segundo o autor, esse tipo de desenho institucional tem mais probabilidade de êxito quando há uma forte organização da sociedade civil e uma vontade política para sua implementação. Ele traz como exemplo a experiência do OP em Porto Alegre, em que a criação do programa e sua continuidade exitosa basearam-se em dois fatores principais. De um lado, destaca-se existência de um forte movimento comunitário que atua na cidade desde a década de 1950, responsável por reivindicar a adoção de processos participativos no planejamento e gestão urbanos, e, de outro lado, tem-se a atuação histórica de partidos de esquerda no governo municipal desde antes da Ditadura Militar, dispostos a acatar tais reivindicações e botá-las em prática juntamente com a população, o que culminou na criação do Orçamento Participativo. Como exemplo não exitoso, Avritzer (2008) cita a experiência do OP em São Paulo, em que apenas algumas regiões da cidade apresentavam uma forte organização da sociedade civil e o governo municipal responsável por sua implementação não possuía apoio o bastante da população nem de setores importantes da política para investir unicamente em um programa progressista como este, sendo propostas também outras políticas públicas na cidade que acabaram desfocando a atenção dada ao OP. Em outras palavras, nesse caso também não houve vontade política o bastante para implementar o programa.

No que se refere aos desenhos institucionais de partilha de poder, trata-se de processos em que sociedade civil e Estado participam juntos da tomada de decisão, podendo ser exemplificados pelas comissões e pelos conselhos que funcionam tanto em nível local quanto em nível nacional, como o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), em Belo Horizonte, e as Comissões Nacionais de Saúde, por exemplo. Ao analisar a experiência dos conselhos populares em São Paulo e Salvador, Avritzer (2008) elucida que tais desenhos participativos possuem maior independência em relação ao sistema político, ou seja, não são tão dependentes da vontade política para sua implementação, uma vez que há previsão de sanção para os municípios que não os adotarem, com a suspensão da transferência de recursos públicos federais, como ocorre com os Conselhos Municipais de Saúde (regulamentados pela Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990). Assim, o aspecto que mais influencia no sucesso dos processos de partilha de poder, que no caso dos conselhos populares seria sua capacidade de deliberação, é a organização da sociedade civil.

Por fim, os “desenhos institucionais de ratificação” designam processos em que a participação popular dá-se apenas mediante a finalização de processos já desenvolvidos previamente pelo

Estado, e podem ser exemplificados pelos Planos Diretores Municipais (PDM), em cujo processo de elaboração é obrigatória a realização de audiências públicas para sua aprovação, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. A partir da análise da condução do PDM de Salvador no início dos anos 2000, Avritzer (2008) conclui que, apesar de esse ser o tipo de processo em que a participação popular é menos intensa, trata-se do mais provável de sobreviver em contextos extremamente hostis à participação popular. Na capital baiana, a Prefeitura havia contratado uma empresa privada para a elaboração do Plano Diretor Municipal após a aprovação do Estatuto da Cidade, que exige sua obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes. O PDM foi conduzido com a realização de pouquíssimas audiências públicas, cuja divulgação foi extremamente ineficiente, sendo anunciadas apenas no Diário Oficial do Município e culminando em uma presença baixa da população. Tendo em vista esse cenário, o movimento comunitário da cidade, juntamente com a Ordem dos Advogados do Brasil e movimentos ambientalistas, reivindicou junto ao Ministério Público a cobrança à Prefeitura da realização de discussões do plano com a comunidade. Antes que tais discussões ocorressem, a Prefeitura enviou a proposta do PDM à Câmara de Vereadores, e o Ministério Público declarou a nulidade do plano. Na gestão municipal seguinte, o PDM foi retomado com significativa participação popular nas audiências públicas.

Tais experiências evidenciam tentativas de inclusão da população nos processos de planejamento e gestão urbanos, por mais que existam uma série de críticas em relação à sua efetividade participativa. Uma dessas críticas é abordada por Alves (2021), quando, ao refletir sobre as “relações entre cidadania e construção do espaço público na cidade de Belo Horizonte”, desvela o papel que os “cidadãos comuns” têm na sociedade atual e no espaço urbano, muitas vezes reduzido a uma recepção passiva e acrítica das deliberações impostas pelo Estado, respaldado por técnicos que supostamente possuem maior poder sobre o território:

(...) com a expansão de cidades conformadas com base na tecnocracia, a participação dos cidadãos comuns nos processos decisórios vem sendo subtraída, ficando as deliberações nas mãos de especialistas (ALVES, 2021, p. 24).

Por mais que diversos processos participativos estejam sendo implementados no planejamento e gestão das cidades brasileiras nos últimos anos, muitos deles acabam sendo apenas consultivos, não envolvendo a deliberação de fato por parte dos cidadãos que participam. Esse processo se dá por inúmeros motivos, sendo um deles a utilização da linguagem técnica, abordada por Nassif (2016) ao analisar dois processos participativos desenvolvidos em Belo Horizonte, que aponta:

(...) as implicações da relação da linguagem técnica do planejamento urbano com a linguagem do Direito, para a qual são transpostas grande parte das decisões determinadas junto aos planos urbanísticos, como mais uma camada de saberes disciplinares velados e como uma relevante fonte de desequilíbrio das relações de poder na tomada de decisão sobre o espaço urbano (NASSIF, 2016, p.246).

Aos cidadãos que não dominam a linguagem técnica, resta a passividade na atuação desses processos, reduzidos a meros espectadores. A autora ainda aponta que, na contramão dessa tendência, os processos participativos deveriam atuar:

Não apenas como forma de contribuir para a construção discursiva e contextual de relações de cidadania a partir da arena estratégica da cidade, mas também como esforço para a extração a partir desses ambientes de resoluções democraticamente construídas que poderão, sim, ter forças para atuar na disputa pela cidade. (NASSIF, 2016, p. 251).

Nesse sentido, chega-se ao seguinte cenário, apontado por Abreu:

(...) o histórico de participação social e de planejamento urbano em Belo Horizonte, a partir do início da década de 90, não foi suficiente para reverter a desigualdade social que remonta às origens da cidade. (ABREU, 2015, p. 14).

De toda forma, essas experiências existem e foram realizadas principalmente em âmbito local, escala que permite uma maior experimentação de processos participativos. Aprofundando um pouco mais nessa escala, temos a microlocal, que engloba as Regionais de Belo Horizonte, os bairros, os assentamentos do PGE, as sub-regiões do OP, entre outros recortes. A contribuição das pessoas que vivenciam cotidianamente os espaços delimitados por esses recortes territoriais é de extrema importância para o planejamento e gestão urbanos, pois só elas podem traduzir e expressar as reais dinâmicas desses locais, muito além de diagnósticos técnicos e outros tipos de estudo.

É por esse motivo que o estudo das Regionais de Belo Horizonte faz-se necessário. Por mais que estas dividam o território municipal em somente nove territórios, constituindo áreas ainda extensas, suas sedes, espaços utilizados para atender aos cidadãos, são a presença estatal mais próxima de sua realidade cotidiana. Nesse sentido, qual o seu potencial de suscitar um diálogo entre os dois personagens da escala de participação sugerida por Souza (a população e o Estado) ou do gráfico de níveis de participação proposto por Bordenave (dirigentes e membros)?

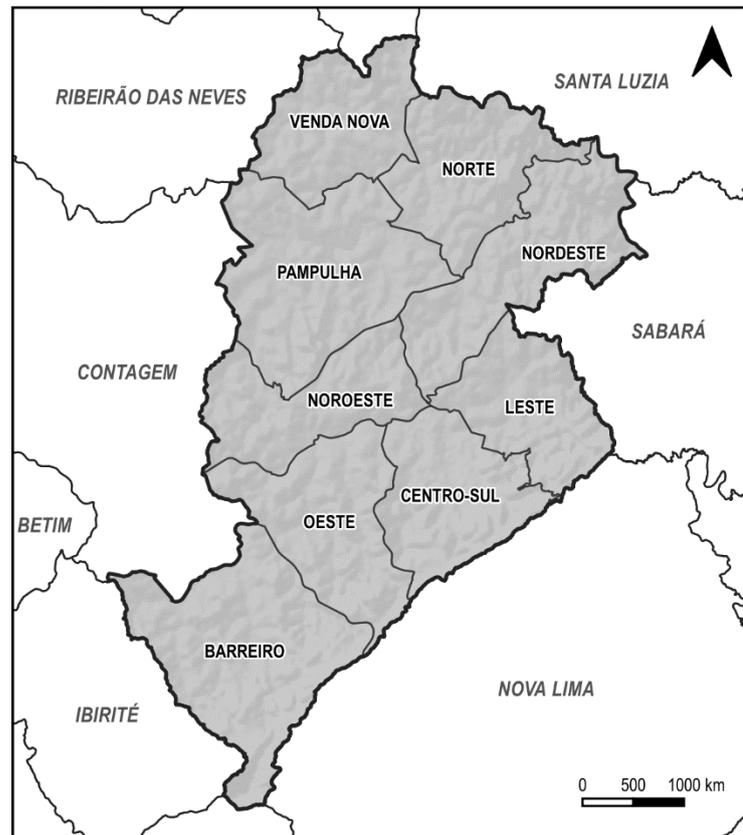
3 A EXPERIÊNCIA EM BELO HORIZONTE

Neste capítulo, será apresentada a história das Regionais de Belo Horizonte de forma linear e cronológica. O texto estrutura-se a partir de períodos em que foi identificada certa homogeneidade na maneira como as Regionais funcionavam, bem como os processos participativos com os quais se relacionavam. Os dados aqui apresentados são provenientes de consultas junto à legislação municipal referente às Regionais, desde a sua criação até os dias de hoje, de referências bibliográficas sobre o tema e de entrevistas realizadas com profissionais que estiveram envolvidos de alguma forma na história dessas instituições, que foram os seguintes:

- Ex-Administrador Regional da Oeste (Governo Patrus) – Entrevistado I;
- Coordenadora da equipe técnica do Plano Diretor de Belo Horizonte de 1996 – Entrevistada II;
- Ex-Secretário Regional da Pampulha (Governo Pimentel) – Entrevistado III;
- Coordenadora das empresas consultoras contratadas pela Prefeitura de Belo Horizonte para a elaboração dos Planos Diretores Regionais (2011 a 2012) – Entrevistada IV;
- Funcionária de carreira da Prefeitura de Belo Horizonte e ex-Secretária Regional de Venda-Nova (Governo Pimentel) – Entrevistada V;
- Funcionária de carreira da Prefeitura de Belo Horizonte responsável pelas Diretorias da Coordenadoria Geral das Administrações Regionais no Governo Ferrara – Entrevistada VI;
- Atual Coordenador da Regional Norte – Entrevistado VII;
- Atual Coordenador da Regional Venda-Nova – Entrevistado VIII;
- Ex-Coordenador da Regional Oeste (Governos Kalil e Márcio Lacerda) – Entrevistado IX;
- Gerente de Relacionamento e Mobilização Social da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (2011 a 2013) – Entrevistada X;
- Arquiteta de empresa consultora contratada pela Prefeitura de Belo Horizonte para a elaboração dos Planos Diretores Regionais da Pampulha e de Venda-Nova, responsável pela coordenação dos planos (2011 a 2012) – Entrevistada XI.

Atualmente, o município de Belo Horizonte é dividido em nove regiões administrativas: Barreiro, Oeste, Centro-Sul, Leste, Noroeste, Nordeste, Norte, Pampulha e Venda-Nova. Cada uma dessas nove regiões possui uma sede administrativa, chamadas atualmente “Coordenadorias de Atendimento Regional”. Tanto as regiões administrativas quanto suas sedes são conhecidas popularmente como “Regionais”.

Figura 3: Regiões administrativas de Belo Horizonte



Fonte: Adaptado de PRODABEL, 2021.

3.1 Os anos iniciais: 1973 a 1985

No dia 11 de julho de 1973, por meio da Lei Municipal nº 2.199, foram criadas as duas primeiras Administrações Regionais¹² (ARs) de Belo Horizonte, Barreiro e Venda-Nova. Na época, o Brasil vivia a Ditadura Militar e o Prefeito indicado era Oswaldo Pierucetti, do partido Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Essas duas Administrações Regionais foram criadas nas extremidades sul e norte do município, respectivamente, que se tratavam das áreas mais distantes do centro da cidade.

¹² “Administrações Regionais” foi o primeiro nome das atuais “Coordenadorias de Atendimento Regional”.

Uma das pessoas entrevistadas relata que, nesse momento inicial, um dos motivos que levou à criação das duas primeiras Regionais foi a dificuldade de administração e de atendimento de moradores de centralidades muito distantes do restante da cidade:

(...) Barreiro e Venda-Nova eram muito desarticuladas com Belo Horizonte, eram longe demais. Então havia uma dificuldade muito grande. Era como se fossem distritos. Hoje em dia é tudo conurbado né, mas antigamente não.^{13 14}

O fato de Barreiro e Venda-Nova serem tratados como “distritos”, conforme destacado pela Entrevistada VI, devia-se não só à distância desses locais em relação ao centro, mas também a uma certa independência de suas próprias centralidades, que surgiram a partir de pequenas comunidades existentes até mesmo antes da criação de Belo Horizonte (SILVA; AMARAL; SIMÕES, 2015).

Com destaque próprio no Orçamento Municipal, as ARs eram diretamente subordinadas ao Prefeito e algumas de suas funções principais eram: executar as obras da região, examinar projetos a serem edificados na área e liberar seus respectivos alvarás, fiscalizar o cumprimento da legislação municipal em seu território, contribuir na definição dos valores do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e distribuir suas guias de pagamento, entre outras. A estrutura administrativa dessas instituições, estabelecida pelo Decreto Municipal nº 2.393/1973, era a seguinte:

Quadro 1: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 2.393/1973

1 – Gabinete do Administrador Regional
1.1 – Assistência Executiva
1.2 - Assessoria
2 – Serviço Administrativo
3 – Seção de Obras
3.1 – Setor de Construções, Reparos e Arborização
4 – Setor de Fiscalização

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE, 1973.

Destaca-se, assim, que nesse momento inicial os serviços prestados pelas ARs eram mais relacionados às temáticas de obras e manutenção, ainda não possuindo funções descentralizadas relacionadas à saúde ou à educação, por exemplo. Por outro lado, conforme ressaltado por um dos entrevistados, esses serviços, apesar de ainda não presentes nas Regionais e comandados

¹³ ENTREVISTADA VI, 2022. Comunicação oral.

¹⁴ As citações de entrevistas serão apresentadas sempre separadas do corpo do texto, de forma a destacar o relato dos entrevistados e facilitar a leitura do trabalho.

exclusivamente pelas Secretarias Municipais, sempre atuaram de forma mais próxima do território, tendo em vista a proximidade dos funcionários dos centros de saúde e das escolas públicas com os habitantes que os frequentavam diariamente.

No que se refere ao contato com a população, segundo a Lei Municipal nº 2.199/1973, as ARs deveriam “(...) prestar toda assistência aos contribuintes e moradores da região, recebendo e decidindo os requerimentos de sua competência, e encaminhando os demais à Administração Central” (BELO HORIZONTE, 1973). Assim, percebe-se que o relacionamento com a população era mais voltado para o sentido de atendimento a demandas diárias e questões burocráticas, ainda sem indicação ou até mesmo institucionalização de participação popular.

Conforme relatado por um dos entrevistados, que trabalhou na Regional Venda-Nova desde 1973, esse contato inicial era realizado a partir do recebimento de demandas que partiam principalmente de presidentes das associações de moradores locais e vereadores da região. Era avaliado se essas demandas poderiam ser resolvidas, se a solução seria estrutural ou paliativa e, no caso de solicitação de obras de grande porte, encaminhava-se para a Sudecap (Superintendência de Desenvolvimento da Capital), autarquia da Prefeitura responsável pela realização de obras estruturantes do município.

Por outro lado, outro entrevistado, que também trabalhou na Regional Venda-Nova em seus anos iniciais, indicou que em gestões municipais posteriores, como as dos Prefeitos Maurício Campos (ARENA, 1979 a 1982) e Júlio Laender (PDS, 1982 a 1983), houve um trabalho amplo de recebimento de demandas da população:

A gente recebia as lideranças lá [na sede da Regional Venda-Nova] e fazia as vistorias dentro do que eles pediam, mas não havia nenhuma orientação no sentido de buscar a parceria com eles. Isso só surgiu na gestão do Maurício Campos. Maurício Campos e depois o Júlio Laender, eles fizeram um trabalho, (...) o Prefeito Maurício Campos ele passou a fazer reuniões periódicas em cada região da cidade. Então ele juntava com a turma lá no Glória, Pindorama, ele recebia dentro de um espaço, uma escola, alguma coisa assim, recebia a comunidade, levava todo o secretariado, o secretariado ouvia as demandas da comunidade, anotava, e daí a 15, 20 dias ele retornava com as respostas setoriais para dizer o que podia e o que não podia fazer.¹⁵

Nota-se, assim, um certo esforço do governo municipal em estabelecer contato regionalizado com a população, mas ainda em um sentido consultivo, de recebimento de demandas e respostas, sem a existência de um programa estruturado de participação popular.

¹⁵ ENTREVISTADO VII, 2022. Comunicação oral.

Em novembro de 1982, quase 10 anos após a criação das Administrações Regionais Barreiro e Venda-Nova, é promulgado o Decreto Municipal nº 4.354, pelo Prefeito Júlio Laender, que “dispõe sobre a descentralização administrativa no espaço físico do território municipal” (BELO HORIZONTE, 1982). A partir desse decreto, os Núcleos de Manutenção da Superintendência Municipal de Transportes (SMT) foram transformados em sete Núcleos de Administração Regional: Barreiro, Venda-Nova, Leste, Norte, Oeste, Sul e Centro.

Os Núcleos de Manutenção, instituições regionalizadas, tinham como função “coordenar, supervisionar e executar obras e serviços de manutenção de vias (...), galerias, canalizações pluviais e córregos em sua respectiva área”, bem como “obras e serviços complementares correspondentes” (BELO HORIZONTE, 1981, p. 12). Sua transformação em Núcleos de Administração Regional fez parte de um esforço do governo municipal em implementar gradualmente e de forma experimental a descentralização administrativa na cidade, de forma a testar se esta contribuiria para uma gestão eficaz e econômica e se a atuação das unidades descentralizadas poderia funcionar em acordo com os órgãos setoriais centrais (BELO HORIZONTE, 1982).

Finalmente, em 1983, na gestão do Prefeito Hélio Garcia (PMDB), foi publicado o Decreto Municipal nº 4.523, que criou as outras sete ARs do município de Belo Horizonte além de Venda-Nova e Barreiro, totalizando nove. Segundo o decreto, as sedes, áreas e limites das novas Regionais seriam indicados posteriormente, mediante estudo técnico feito por Comissão Especial indicada pelo Prefeito. Era o início de um processo de descentralização de serviços da administração central, para além do sentido de atendimento a áreas distantes do centro da cidade que justificou a criação das ARs de Barreiro e Venda-Nova na década anterior.

Esse Decreto trata o contato com a população no âmbito das ARs voltado para o atendimento a questões gerais e à prestação de informações:

Art. 8º: Às Administrações Regionais, dirigidas por Administrador Regional, incumbem as atividades de desconcentração administrativa no âmbito de suas respectivas jurisdições, para atendimento ao público e a munícipes, especialmente quanto a:

I - recepção, exame preliminar e encaminhamento de requerimentos e pedidos em geral, dirigidos a Órgãos, Secretarias Municipais e entidades da Administração Pública Municipal;

II - prestação de assistência e informações em matéria de tributação, licenciamento de atividades econômicas e de produção, comércio, prestação de serviços, uso e ocupação do solo e obras civis em geral (...) (BELO HORIZONTE, 1983).

Com a Lei Municipal nº 4.158, de 16 de julho de 1985, promulgada pelo então Prefeito Ruy Lage (PMDB), foram finalmente definidos os limites, atribuições e estrutura das agora nove Regionais de Belo Horizonte. A Regional Venda-Nova foi dividida em Venda-Nova, Norte e Pampulha, a Barreiro foi mantida e foram criadas as Regionais Nordeste, Noroeste, Leste, Oeste e Centro-Sul. Na definição da estrutura das Administrações Regionais, observa-se uma ampliação e uma complexificação de suas divisões com a criação de diversos órgãos operacionais, como as seções de Defesa Civil e de Saúde e Assistência Social:

Quadro 2: Estrutura das Regionais conforme Lei Municipal nº 4.158/1985

I – Órgãos de Assistência e Assessoramento Direto e Imediato ao Administrador Regional
<i>I.1 – Gabinete</i>
II – Órgão de Participação Comunitária na Administração Regional
<i>II.1 – Conselho Consultivo da Administração Regional</i>
III – Órgãos de Planejamento, Administração e Finanças
<i>III.1 – Seção de Planejamento, Orçamento e Controle</i>
<i>III.2 – Seção Administrativa</i>
IV – Órgãos Operacionais
<i>IV.1 – Seção de Atividades Econômicas</i>
<i>IV.2 – Seção de Manutenção</i>
<i>IV.3 – Seção de Licenciamento</i>
<i>IV.4 – Seção de Fiscalização</i>
<i>IV.5 – Seção de Defesa Civil (SEDEC)</i>
<i>IV.6 – Seção de Saúde e Assistência Social</i>
<i>IV.7 – Seção de Obras</i>

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE, 1985.

No âmbito do relacionamento com a população, merece destaque a criação do “Conselho Consultivo da Administração Regional”, composto pelo Administrador Regional, por um membro a ser indicado pelo Prefeito e por quatro representantes da comunidade da região. Entre suas atribuições, estavam a realização de “consultas junto à população local, no sentido de levantar suas principais necessidades e auxiliar na definição de prioridades”, “opinar sobre os planejamentos e programações da Administração Regional” e “acompanhar a implementação das medidas e planos aprovados” (BELO HORIZONTE, 1985).

Nota-se o início de uma tentativa de institucionalização da participação popular na gestão das ARs, ainda que apenas consultiva. Por outro lado, durante as entrevistas realizadas com profissionais que estiveram envolvidos com o trabalho dessas instituições, foi apontado que tais conselhos nunca chegaram a ser implementados.

Dessa forma, entende-se que o relacionamento das ARs com a população de seus respectivos territórios ainda se dava mediante o recebimento de demandas pontuais. Conforme comentado pela Entrevistada V, tratava-se de uma relação inerente de proximidade, que já vinha desde o funcionamento das primeiras ARs, Venda-Nova e Barreiro:

A Regional ela parece uma Prefeitura de cidade do interior. Então assim, as pessoas têm uma relação muito próxima por ser fisicamente, tá passando por ali e tudo, então as pessoas costumam ir à sede da Regional pedir questões pequenas né, desembolar a rua, em vez de usar um serviço de telefone e tal, vai pessoalmente lá para pedir. Então essa relação já existia em Venda Nova e Barreiro.¹⁶

Outro ponto que merece destaque é o de que os Administradores Regionais eram indicados pelo Prefeito, procedimento que se repete ainda hoje. Conforme ressaltado pela Entrevistada V, eles não tinham independência total em relação à administração central:

Sempre foi essa... Vamos falar assim, não é que estivesse atrelado né, mas as condições de trabalho deles eram pré-estabelecidas. Então eles faziam assim, os administradores era manutenção, era receber demandas da população para trazer pro órgão central, mas os orçamentos não deviam ser assim grandes, nem existia, era mais orçamentos de manutenção.¹⁶

Outra entrevistada destacou uma importante característica da indicação ao cargo de Administrador, que era o seu cunho político. Ao mesmo tempo que esses atuavam como “subprefeitos”, ou “prefeitinhos”, como eram chamados, aliviando de certa forma a demanda de atendimento direto à população, suas nomeações tratavam-se de negociações políticas organizadas dentro das coalizões partidárias:

Então foram nomeados os primeiros Administradores Regionais, que foram, diga-se de passagem, cargos políticos né, que eram normalmente políticos que tinham tentado a eleição para vereador e tinham perdido, ou tinham ficado como suplentes e tal. É uma composição partidária, um negócio meio complicado a divisão desse bolo.¹⁷

3.2 A Implementação das outras sete Administrações Regionais e a consolidação do processo de descentralização: 1986 a 1992

Apesar de criadas em 1983, as outras sete ARs só vieram a funcionar de fato durante o governo do Prefeito Sérgio Ferrara (PMDB), o primeiro governante municipal eleito por eleições diretas após a Ditadura Militar, cujo mandato durou de 1986 a 1988. Uma das mais significativas

¹⁶ ENTREVISTADA V, 2022. Comunicação oral.

¹⁷ ENTREVISTADA VI, 2022. Comunicação oral.

intervenções realizadas em seu governo, no que tange às ARs, foi a criação da Coordenadoria das Administrações Regionais, com a Lei Municipal nº 4.694, de 22 de abril de 1987.

Essa Coordenadoria era um órgão subordinado diretamente ao Prefeito, cujo objetivo era de fato coordenar as nove Regionais do município, sendo que sete dessas haviam sido implantadas recentemente. A estrutura desse novo órgão era composta por uma diretoria para cada setor das ARs, como o de fiscalização e o de obras e manutenção. Além de coordenar as suas atividades, a Coordenadoria também servia como uma ponte entre essas instituições descentralizadas e o governo municipal, sendo uma de suas funções “harmonizar as atividades das Administrações Regionais com a programação da Administração Municipal” (BELO HORIZONTE, 1987).

Um importante trabalho da Coordenadoria, conforme relatado pela Entrevistada VI, foi o aumento gradual das atribuições das Administrações Regionais, a partir de uma negociação junto às Secretarias Municipais sobre quais funções poderiam ser repassadas a essas instituições descentralizadas. Essa negociação, no entanto, não ocorria sem atritos:

Porque assim, era um trabalho muito árduo, porque quando você tem uma Secretaria de Município, ela é uma instância de poder. Quanto mais atribuições essa Secretaria tem, quanto mais verba ela tem, ela tem mais poder. Então foi muito difícil a gente tirar atividades das Secretarias e descentralizar para as Regionais. (...) E era complicado pelo seguinte: eu tinha que chegar na Secretaria com muito jeito para tentar ver o que que eles podiam descentralizar. Então normalmente eles só mandavam os “abacaxis” pra gente. Falava “ah, esse serviço aqui é muito chato, tá me dando muita dor de cabeça, vocês podem ficar com ele”. Mas é mais ou menos assim que começou.¹⁸

A atuação da Coordenadoria tratava-se, portanto, de um esforço para a consolidação das Administrações Regionais, que ia desde a negociação para aumentar seu leque de funções até a busca por locais onde poderiam se instalar as sedes dessas instituições e alocar seus funcionários, cujo quadro também se encontrava em expansão. Conforme relatado pela Entrevistada VI, muitos cargos de chefia das ARs foram ocupados por funcionários de carreira da Prefeitura, como Engenheiros, que tiveram interesse na oportunidade tanto pela possibilidade de melhoria na carreira quanto pela proximidade com o local onde moravam, no caso dos que residiam na mesma região em que trabalhariam.

Cerca de dois anos depois de sua criação, a Coordenadoria das Administrações Regionais foi extinta, ficando a função de coordenar essas instituições delegada diretamente à Secretaria Municipal de Governo, a partir da Lei Municipal nº 5.562/1989, o que significou o retorno de um contato direto entre os Administradores Regionais, os Secretários Municipais e o Prefeito.

¹⁸ ENTREVISTADA VI, 2022. Comunicação oral.

Segundo a Entrevistada VI, a Coordenadoria acabou funcionando como uma espécie de estrutura paralela às Secretarias que competia com elas por poder, o que pode indicar um dos motivos de sua extinção:

É, mas começou a haver um conflito. (...) As Secretarias eram específicas de um assunto, então imagina assim, a Secretaria de Meio Ambiente. Ela trata de vários assuntos, mas todos ligados ao meio ambiente. Um desses assuntos ia para a Regional. (...) Então criou-se uma estrutura paralela. Então assim, a rigor, esse Coordenador das Regionais ele tinha um status de Secretário. Mas só que ele era um secretário de nove Regionais com todos os assuntos envolvidos, entendeu? Aí acabou ele tendo poder demais. (...) Então ele tinha a faca e o queijo na mão, ele não precisava de Secretário para nada né? Ele tinha uma verba específica, tinha um trabalho específico, e ele tinha um contato com a população. Então eu acho que isso criou uma certa competição, sabe?¹⁹

Ainda no âmbito da Lei Municipal nº 5.562/1989, foi definida uma nova estrutura das ARs, a partir da qual se nota o resultado desse esforço gradual de expansão de suas funções que se deu com a atuação da Coordenadoria. Além das atividades de fiscalização, manutenção, licenciamentos e pequenas obras, essas instituições passaram a ter como função coordenar projetos, programas e atividades em suas respectivas regiões nas temáticas da saúde, educação, cultura, abastecimento, esportes, meio ambiente, indústria, comércio, prestação de serviços e bem-estar da comunidade (BELO HORIZONTE, 1989).

Quadro 3: Estrutura das Regionais conforme Lei Municipal nº 5.562/1989

I – Serviços de Administração e Finanças
<i>I.0.1 – Seção Administrativa</i>
<i>I.0.2 – Seção Financeira</i>
II – Departamento de Manutenção
<i>II.1 – Serviço de Programação e Controle</i>
<i>II.2 – Serviço de Operações</i>
<i>II.2.1 – Seção de Manutenção de Parques e Jardins</i>
<i>II.2.2 – Seção de Manutenção de Próprios Municipais²⁰</i>
<i>II.2.3 – Seção de Manutenção de Vias Públicas</i>
III – Departamento de Controle Urbano
<i>III.1 – Serviço de Licenciamento</i>
<i>III.1.1 – Seção de Licença de Edificações</i>
<i>III.1.2 – Seção de Licença de Posturas e Meio Ambiente</i>

¹⁹ ENTREVISTADA VI, 2022. Comunicação oral.

²⁰ Próprios Municipais são “bens municipais que se destinem ao uso comum do povo ou a uso especial”, tais como “prédios públicos onde funcionam serviços públicos de qualquer natureza” (BELO HORIZONTE, 1995).

<i>III.2 – Serviço de Fiscalização</i>
<i>III.2.1 – Seção de Fiscalização de Rendas</i>
<i>III.2.2 – Seção de Fiscalização de Posturas e Meio Ambiente</i>
IV - Departamento de Desenvolvimento Econômico-Social
<i>IV.1 – Serviço de Educação</i>
<i>IV.2 – Serviço de Atividades Econômicas e Sociais</i>
<i>IV.2.1 – Setor de Atendimento Jurídico</i>
V – Distrito Sanitário (cada AR é responsável por serviços e Centros de Saúde de seu território)

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE, 1989.

É importante ressaltar que a estrutura esquematizada acima sofre pequenas alterações por AR, como por exemplo a inclusão, no Departamento de Desenvolvimento Econômico-Social, de setores responsáveis pelos respectivos cemitérios de cada Regional.

Segundo um dos entrevistados, essa época de implementação e ampliação das funções foi fundamental para a estruturação das Regionais e do modo como funcionaram até 2017, quando foi implementada a Reforma Administrativa da gestão do Ex-Prefeito Alexandre Kalil, que será tratada no item 3.6.

A partir da Lei Municipal nº 5.638/1989, que estabelece a estrutura organizacional da nova gestão que sucede a de Ferrara, a do Prefeito Pimenta da Veiga (PSDB), percebe-se uma continuidade em relação à estrutura anterior e uma complexificação das funções das ARs, sendo importante destacar a criação do Departamento de Educação, que passou a ser responsável por algumas Escolas Municipais das respectivas áreas de jurisdição. Essa continuidade entre as gestões municipais, ao menos no âmbito das Administrações Regionais, condiz com os relatos dos entrevistados que trabalharam junto a essas instituições na época:

(...) foi um prosseguimento da forma de trabalho que estava sendo desenvolvida desde lá. Houve uma consolidação até de alguns serviços que ainda estavam meio “capengas” e foram consolidados nessa gestão.²¹

Em junho de 1990, já na gestão de Eduardo Azeredo (PSDB), com a Lei Municipal nº 5.741, autoriza-se a criação de espaços culturais nas Regionais e, a partir do Decreto Municipal nº 7.064/1991, mais unidades escolares são vinculadas às respectivas ARs, comprovando o aumento progressivo de atribuições dessas instituições descentralizadas.

Nesse período, o contato com a população ainda se dava no sentido do atendimento de demandas locais que eram levadas às ARs. Destaca-se, no entanto, que o aumento e a

²¹ ENTREVISTADO VII, 2022. Comunicação oral.

complexificação de suas atribuições permitiram o atendimento de mais demandas, relacionadas a outras temáticas que não eram descentralizadas anteriormente. Quando questionado sobre um possível avanço da comunicação com a população, o Entrevistado VIII relatou o seguinte:

(...) principalmente o Ferrara abriu as portas para os presidentes das Associações, aproximou mais os vereadores também, com as lideranças, e isso foi a cada governo fortalecendo o papel da comunidade junto ao poder público. Junto com suas demandas e vendo quais seriam os melhores planos de atendimento das demandas da população.²²

3.3 O Governo Patrus (PT) e a criação do Orçamento Participativo: 1993 a 1996

O governo do Prefeito Patrus Ananias (PT) foi o primeiro de caráter democrático-popular em Belo Horizonte, que trouxe consigo importantes avanços no planejamento e gestão urbanos, como o Orçamento Participativo, o Plano Diretor Municipal de 1996 e a criação de diversas comissões e conselhos de participação popular. Tratava-se de um momento da política urbana caracterizado pelo anseio de muitos políticos, técnicos e lideranças de movimentos populares por botar em prática os princípios de democratização e participação popular defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e concretizados nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Esse momento acabou impactando no modo como a equipe da Prefeitura atuava e se relacionava, em um trabalho muito coletivo que também partia de uma característica do próprio Prefeito Patrus, conforme relatam alguns dos entrevistados:

E todas as pessoas que foram do governo, elas vieram no começo... Você tinha um pensamento muito parecido. Todo mundo querendo fazer uma cidade nova, trazer essas decisões para os problemas que ainda não tinham espaço dentro da Prefeitura. Então, eu acho que isso aí animava todo mundo e se faziam muitas discussões conjuntas.²³

Certamente, esse momento influenciou na forma como as Administrações Regionais passaram a funcionar e se relacionar com os processos participativos. Conforme aponta Montenegro (2011), essa nova gestão não implicou em uma mudança significativa na estrutura administrativa da Prefeitura, mas propôs alterações pontuais no arranjo existente com o objetivo de se atingir a “inversão de prioridades” almejada pelo governo. No âmbito das ARs, o programa de governo enxergava nessas instituições o caminho para a descentralização político-administrativa, essencial para se assegurar uma boa governança democrática. A partir de um diagnóstico realizado sobre essas instituições (CAETANO *et al*, 1994 *apud* MONTENEGRO,

²² ENTREVISTADO VIII, 2022. Comunicação oral.

²³ ENTREVISTADA V, 2022. Comunicação oral.

2011), concluiu-se pela necessidade de implementar mudanças para garantir sua maior autonomia, visto que nos anos anteriores havia ocorrido uma transferência de serviços para as ARs sem a efetiva descentralização de poder, o que não estava permitindo com que funcionassem de maneira eficiente. Dentre as mudanças necessárias, foi apontada a concretização de um quadro de funcionários técnicos qualificados para atuar nas diversas temáticas, bem como uma maior transferência de recursos financeiros para as ARs, a fim de expandir suas possibilidades de atuação.

Por outro lado, no governo Patrus, não foi possível implantar essas mudanças uma vez que se optou pela realização gradual e pontual de determinados ajustes ao invés de uma grande Reforma Administrativa, visto que essa demandaria um grande esforço do governo, que, por sua vez, tinha outras prioridades à frente da descentralização administrativa, como a implantação de mecanismos de participação popular. Além disso, seria necessário um vasto conhecimento da máquina pública para implantar tamanha alteração, que ainda estava sendo assimilada pela equipe do novo governo que acabara de ser instalado.

Vale também destacar que outra dificuldade para efetivar a autonomia das Administrações Regionais, para além da necessidade de qualificação de seu corpo técnico e da transferência de recursos financeiros, era a disputa de poder e o jogo político envolvido na interação destas com as instâncias centralizadas do governo municipal, como suas autarquias e Secretarias Municipais. Montenegro (2011) destaca, por exemplo, que houve conflitos com a Sudecap no sentido de permitir a realização e acompanhamento de pequenas obras pelas ARs e que a relação com as Secretarias dependia muito da composição partidária de seus cargos de chefia, atrelada também a qual era o partido do Administrador Regional. Ainda assim, é importante ressaltar que, no governo em questão, a indicação aos cargos de chefia das ARs, para além das negociações políticas organizadas dentro da coalizão partidária responsável pela eleição do Prefeito, priorizou integrantes de movimentos sociais e agentes comprometidos com a democratização e a participação popular, que tinham certo vínculo com os respectivos territórios das Regionais.

A partir da Lei Municipal nº 6.352/1993, que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração municipal, a estrutura das Regionais passa a ser a seguinte:

Quadro 4: Estrutura das Regionais conforme Lei Municipal nº 6.352/1993

I – Departamento de Administração e Finanças
<i>I.1 – Serviço de Recursos Humanos</i>
<i>I.1.1 – Seção de Desenvolvimento de Recursos Humanos</i>
<i>I.1.2 – Seção de Pessoal</i>
<i>I.2 – Serviço de Administração</i>
<i>I.2.1 – Seção Administrativa e Financeira</i>
<i>I.2.2 – Seção de Serviços Gerais</i>
<i>I.2.2 – Seção de Material e Patrimônio</i>
II – Departamento de Manutenção
<i>II.1 – Serviço de Programação e Controle</i>
<i>II.2 – Serviço de Operações</i>
<i>II.2.1 – Seção de Manutenção de Parques e Jardins</i>
<i>II.2.2 – Seção de Manutenção de Próprios Municipais</i>
<i>II.2.3 – Seção de Manutenção de Vias Públicas</i>
III – Departamento de Controle Urbano
<i>III.1 – Serviço de Licenciamento</i>
<i>III.1.1 – Seção de Licença de Edificações</i>
<i>III.1.2 – Seção de Licença de Posturas e Meio Ambiente</i>
<i>III.2 – Serviço de Fiscalização</i>
<i>III.2.1 – Seção de Fiscalização de Rendas</i>
<i>III.2.2 – Seção de Fiscalização de Posturas e Meio Ambiente</i>
IV - Departamento de Desenvolvimento Econômico-Social
<i>IV.1 – Serviço de Atividades Econômicas e Sociais</i>
<i>IV.1.0.1 – Setor de Atendimento Jurídico</i>
V – Departamento de Distrito Sanitário (cada AR é responsável por serviços e Centros de Saúde de seu território)
VI – Departamento de Educação (cada AR é responsável por serviços e Escolas Municipais de seu território)

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE, 1993.

Salienta-se que a estrutura esquematizada acima apresenta pequenas alterações em relação ao governo anterior, como a expansão dos Serviços de Administração e Finanças, com a criação do Serviço de Recursos Humanos, por exemplo.

Apesar de não terem sido trabalhadas o bastante para impulsionarem uma descentralização político-administrativa de fato eficiente, as ARs foram fundamentais para a implantação de diversos mecanismos participativos, como o Orçamento Participativo e os conselhos e comissões populares:

A participação, como estratégia basilar de governo, foi o elemento que norteou o processo de descentralização das AR. E, nessa linha, as mudanças foram muito mais de conteúdo da ação das equipes das AR do que dos processos que conduzissem a autonomia político-administrativa e algum grau de poder decisório a essas instâncias. Em outras palavras, as AR foram preparadas efetivamente não para tomar decisões autônomas, mas para atuar diretamente junto à comunidade, mobilizando-a no intuito de ampliar a participação popular (MONTENEGRO, 2011, p. 129).

De fato, a importância que as ARs tiveram na implementação da participação popular em Belo Horizonte durante o governo Patrus foi comentada por diversos entrevistados. Nesse sentido, um antigo funcionário da Regional Venda-Nova ressaltou a importância do Orçamento Participativo nesse processo:

Então teve o Orçamento Participativo, implantado pelo Patrus, que trouxe a comunidade para definir quais que são as obras que eram mais necessárias em cada região, cada bairro, e aí foi começando e hoje tá essa grandeza que é a Regional.²⁴

O Orçamento Participativo foi implementado em 1993 e, desde seu início, esteve profundamente relacionado com as Administrações Regionais, sendo essas instituições fundamentais para a estruturação do programa, que se tornou, conforme apontado por entrevistados que trabalharam junto à Prefeitura no governo Patrus, o “carro-chefe” de participação no município e também nas ARs.

Na primeira etapa do OP, eram realizadas em cada Regional reuniões com ampla participação da população, em que os moradores poderiam apresentar suas reivindicações para empreendimentos a serem incluídos no programa. Nessa etapa, os funcionários da Prefeitura avaliavam e informavam à população a viabilidade técnica e financeira dos empreendimentos sugeridos.

Na segunda etapa, ocorriam reuniões também com ampla participação da população, nas quais eram pré-selecionados os empreendimentos a serem contemplados pelo programa e eleitos os delegados, que seriam seus representantes na votação final dos empreendimentos. Essas reuniões ocorriam por Unidade de Planejamento (UP), divisões territoriais internas às ARs que englobavam diversos bairros. Conforme relato de uma funcionária da Prefeitura que esteve envolvida na criação dessas unidades, um de seus principais objetivos, além de constituírem a base territorial para a realização do OP, era auxiliar de forma geral o planejamento e a gestão

²⁴ ENTREVISTADO VIII, 2022. Comunicação oral.

urbanos. Durante sua concepção, realizada por técnicos da Prefeitura, o conhecimento do território adquirido pelos funcionários das ARs foi fundamental:

(...) as Unidades de Planejamento foram pensadas em termos assim do que que tinha uma unidade territorial mais significativa, inclusive as Regionais opinaram muito assim, em termos de lideranças políticas, pra você ter bairros que efetivamente conversassem e que os limites que a gente tinha traçado assim no mapa, não seccionasse, bairros que tivessem uma ligação cotidiana forte.²⁵

Ainda segundo a Entrevistada V, mais do que uma divisão territorial de suporte às ações do município, as UPs tornaram-se base para discussões sobre a cidade que acabaram contribuindo para o engajamento da população na política urbana:

Então efetivamente era um lugar pra se conversar. (...) Mas o que permitiu isso não foi simplesmente a gente criar a UP, foi a gente fazer discussões de política, do Orçamento Participativo, baseado na UP. Então as pessoas começaram a conversar, se conheciam, discutiam, em cima de uma área de abrangência dessas UPs.²⁵

Retomando os procedimentos de funcionamento do Orçamento Participativo, uma vez eleitos os delegados, eram realizadas as chamadas “Caravanas das Prioridades”, excursões em que se visitava todos os locais dos empreendimentos pré-selecionados. Seu objetivo era que os delegados tivessem contato com as diferentes realidades e necessidades dos bairros que pleiteavam empreendimentos, tendo assim uma visão global do território da Regional. Conforme relatos dos entrevistados, essas visitas eram fundamentais para o resultado da votação, sendo comum que delegados de determinada área da Regional votassem em empreendimentos de outra área com demandas mais urgentes:

As Caravanas das Prioridades eram uma experiência assim de você se colocar no lugar do outro, você ver que o bairro vizinho tinha uma demanda muito pior que a sua, inclusive no final você votava na obra dele e não na sua, então foi uma riqueza muito grande. Não só de você reconhecer um território, de você ter esse sentimento de pertencimento, mas como também de você priorizar olhando o que era essa necessidade real.²⁵

A votação final dos empreendimentos a serem realizados também ocorria por Administração Regional, nos chamados “Fóruns Regionais”. Nesses fóruns, era realizada a eleição da Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), cujos membros seriam responsáveis por acompanhar e fiscalizar os projetos e obras do OP de sua respectiva AR (BELO HORIZONTE, 2008).

²⁵ ENTREVISTADA V, 2022. Comunicação oral.

Dessa forma, o Orçamento Participativo permitiu uma participação deliberativa da população em parte do planejamento da cidade, mesmo que restrita somente ao orçamento destinado a esse programa, apontado como insuficiente por alguns entrevistados. A participação da população nas reuniões e votações do programa foi essencial para o desenvolvimento gradual de um conhecimento não só do funcionamento do OP, mas também do funcionamento da máquina pública e de uma maior proximidade dos cidadãos com a AR, que antes estava muito condicionada à necessidade de conexões políticas:

É porque (...) antigamente, a relação com a comunidade... A gente atendia, mas tinha a questão política, que era muito forte. Tinham os donos das Regionais, os vereadores, os deputados... Então era muito ligado a isso, e isso foi mudando, para melhor claro. Aproximou mais a população e não ficou dependente muito desse... Entendeu? Então isso foi legal.²⁶

Deu uma certa voz pra pessoas. Elas, ao invés de bater na porta do Administrador... Critério que o Administrador ia usar, para calçar a rua do fulano e não a rua do ciclano. Atender o pedido de um ou o pedido de outro? Então no Orçamento Participativo isso ficou bem mais transparente, vamos assim dizer.²⁷

Então no Orçamento Participativo é muito claro a gente perceber como é que as pessoas começaram a se educar. Por exemplo, eles começaram a entender que em um ano eles tiveram que ceder as suas reivindicações em benefício do vizinho para no outro ano eles ganharem. (...) Foi um aprendizado muito grande eu acho, mas com o tempo as pessoas também começaram a identificar como é que as coisas funcionavam, e aí começou assim, já tinha inclusive a malandragem, de como é que resolvia as coisas, quem procurava, porque também eles atuavam muito ali na Regional.²⁸

Outro importante avanço na participação popular de Belo Horizonte implementado durante o governo Patrus foi a criação de diversos conselhos e comissões, alguns desses relacionados às Administrações Regionais. Conforme levantado por Machado (2007), entre 1993 e 1996, foram criados nove conselhos e comissões de participação popular, número maior do que o total de sete que existiam até então.

Dentre os conselhos e comissões regionalizados, cujo funcionamento estava inteiramente vinculado às ARs, destacam-se as COMFORÇAs, implantadas pela primeira vez em 1994, quando foi realizada a primeira rodada do OP e já tratadas anteriormente, as Comissões Regionais de Transporte e Trânsito (CRTT), criadas também em 1994, os Conselhos Regionais

²⁶ ENTREVISTADO VIII, 2022. Comunicação oral.

²⁷ ENTREVISTADA VI, 2022. Comunicação oral.

²⁸ ENTREVISTADO III, 2021. Comunicação oral.

de Assistência Social (CRAS) e as Comissões Locais de Assistência Social (CLAS), criados em 1996. Todos esses conselhos e comissões permanecem em atividade atualmente.

As nove CRTTs, uma correspondente a cada AR, são vinculadas à Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans) e tratam-se de instâncias de caráter consultivo que atuam nas políticas municipais de transporte, trânsito e mobilidade urbana (CARDOSO; CASTILHO; MATOS; LOBO, 2019). Já os CRAS e CLAS foram criados no âmbito da Lei Municipal nº 7.099/1996, que dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município. Os CRAS são conselhos deliberativos presentes em cada uma das nove Regionais e têm como objetivo “sugerir diretrizes, acompanhar e fiscalizar a implantação da Política de Assistência Social nas respectivas regionais” (BELO HORIZONTE, 1996). Os CLAS, por sua vez, são “instâncias sub-regionais, de caráter consultivo, que têm a função de propor políticas e acompanhar a implantação das que forem aprovadas, nas respectivas regionais” (BELO HORIZONTE, 1996).

Para além dessas instâncias que funcionam a nível regional, destaca-se que os conselhos municipais também estabelecem relação com as Regionais, na medida em que alguns de seus membros são representantes da população eleitos para representar sua AR:

(...) há o caso do novo ator político, o “morador”, que possui assento em alguns conselhos e comissões de âmbito municipal, enquanto representantes regionais. Mesmo que, para terem acesso a estas instituições, esses representantes devam passar por processos eleitorais que também representam custos da participação, esta iniciativa tem um caráter fundamental de formação da cidadania e da percepção do direito de participar, e, especialmente, de reduzir a assimetria informacional, que marca tanto a participação dos menos preparados nas arenas políticas. (MACHADO, 2007, p. 208).

Por fim, merece destaque também, como um importante avanço na política participativa do município, a elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM) de 1996, instituído pela Lei Municipal nº 7.165/1996. Como descreve Mol (2004), a elaboração deste plano foi iniciada em 1993, sob coordenação da então Secretaria Municipal de Planejamento e foi realizada paralelamente à elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), ambas previstas na Lei Orgânica Municipal de 1990. Um dos mais importantes aspectos do Plano Diretor foi a incorporação da função social da propriedade às suas diretrizes, conforme o capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988. No âmbito da participação popular, destaca-se a criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), que tinha como uma de suas atribuições a realização da Conferência Municipal de Política Urbana e o acompanhamento da implementação do PDM e da LUOS. Por outro lado, é importante pontuar que houve pouca

participação do setor social popular durante a elaboração do PDM, sendo identificada maior participação do setor empresarial e de Associações de Moradores de bairros nobres da cidade. Isto ocorreu por diversos motivos, dentre eles a dificuldade de entendimento pela população dos termos técnicos abordados na elaboração do plano e o entendimento de alguns cidadãos de que seus interesses já estavam sendo defendidos pela Prefeitura, tendo em vista a realização de um fórum no processo inicial de elaboração do PDM, no qual a população havia expressado suas demandas (MOL, 2004).

Por outro lado, conforme apontado por alguns entrevistados, houve um grande intercâmbio entre técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e das Administrações Regionais durante a elaboração do plano. O planejamento continuou a cargo da Secretaria e os funcionários das ARs eram consultados tendo em vista seu conhecimento mais aprofundado do território. Nesse processo, conforme relatado por uma funcionária da Prefeitura envolvida na elaboração do plano, as UPs acabaram exercendo papel fundamental, e o PDM passou a se relacionar em certa medida com o Orçamento Participativo:

(...) nós usamos a estrutura da Regional, você tinha uma concepção do Plano Diretor, mas toda a discussão do Plano Diretor ela foi feita de forma regionalizada. (...) E aí foi muito rico esse processo assim de ter uma discussão em paralelo, que foi a votação do Orçamento Participativo, então a criação das Unidades de Planejamento, que foram base do OP, elas alimentavam também o Plano Diretor. E no final das contas a gente tinha assim, o Plano Diretor tinha uma visão para a cidade que tinha uma consistência, tinha uma coerência, e a partir dessa coerência você podia partir também para o atendimento às necessidades locais. Tinha aquelas que tinham a ver com a unidade vizinha, com o bairro vizinho, que era um problema estrutural da Regional, e tinha o que era de atendimento local que precisava ser feito.

Então foram discussões que elas, uma alimentou a outra, então o que que era estrutural, que a gente tinha que levar pro Plano Diretor, aquelas obras de intervenção de médio, longo prazo, e aquilo que era de atendimento local e se discutia então nesse processo do Orçamento Participativo. Mas todos os dois processos eles permitiram uma aproximação muito grande do território, da leitura do território (...).²⁹

Merece destaque também o capítulo de Participação Popular do plano, no “Título IV – Gestão Urbana”, em que é destacada a importância das ARs enquanto instâncias de proximidade com o cotidiano dos cidadãos e locais de discussão:

Art. 78: Podem ser criadas, no âmbito de cada região administrativa, instâncias de discussão da política urbana, com composição e regimento adequados à realidade regional e com as seguintes atribuições:

²⁹ ENTREVISTADA V, 2022. Comunicação oral.

I - suscitar, regionalmente, discussões de interesse localizado, relativas à legislação urbanística, encaminhando ao COMPUR as propostas delas advindas; II - colaborar na monitorização da implementação das normas contidas nesta Lei e na de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

Art. 79: Deve-se estimular a criação de fóruns locais, em que as comunidades possam discutir questões relevantes para as condições de vida (BELO HORIZONTE, 1996, p.96).

Por fim, o plano também aponta, em seu Art. 83, a necessidade de estimular a elaboração de planos regionais e locais com a participação popular, o que terá como consequência a elaboração dos Planos Diretores Regionais, tratados nos itens a seguir.

3.4 Os anos subsequentes do governo democrático-popular: 1997 a 2008 (Célio de Castro – PSB – e Fernando Pimentel – PT).

Quem sucedeu Patrus Ananias foi seu vice Célio de Castro, cujo primeiro mandato, de 1997 a 2000, deu-se como uma espécie de continuidade e consolidação do que vinha sendo feito no governo anterior. Conforme elucida Montenegro (2011), a continuidade de uma estratégia com pequenas alterações na estrutura governamental existente tinha como objetivo ir construindo, aos poucos, um contexto em que fosse viável a realização da almejada Reforma Administrativa.

No âmbito das Administrações Regionais, essa continuidade fez-se valer na forma como a descentralização continuou não se efetivando. Apesar de mais serviços serem descentralizados para essas instituições, como a gestão dos equipamentos culturais, iniciada no último ano do governo Patrus, tais instâncias continuaram a apenas executar as políticas setoriais que eram elaboradas nas Secretarias Municipais. Montenegro (2011) chama a atenção também para a influência da composição partidária heterogênea que elegeu Célio de Castro na escolha dos cargos de Administradores Regionais. Diferentemente do conduzido no governo Patrus, essa indicação não priorizou participantes dos movimentos sociais, o que acabou culminando na designação de Administradores que não conheciam seus respectivos territórios e tampouco possuíam articulação com a população, prejudicando a interação dessas instituições com os cidadãos.

No que se refere ao OP, seu sucesso e o bom retorno da população acabaram contribuindo para que ele fosse incorporado ao planejamento da cidade, sendo comandado pela Secretaria Municipal de Planejamento. Isto teve como consequência a busca por mecanismos de racionalização do processo, como a criação da Comissão Municipal de Orçamento Participativo (CMOP), responsável pela elaboração das propostas e pré-aprovação do escopo das obras a serem englobadas em cada rodada, e a adoção da bianualidade na promoção do programa, de

forma a dar vazão à execução das obras eleitas. Outro ponto que merece ser destacado é a experiência do OP Cidade, cujo objetivo era, para além dos OPs realizados em cada Regional, discutir obras estruturantes na cidade, mas que acabou se esgotando e sendo realizado em apenas uma edição (1998), em função da dificuldade para sua operacionalização. Se, por um lado, a institucionalização do OP significou a consolidação da participação popular no planejamento e gestão da cidade, por outro lado, os mecanismos que foram sendo adotados para garantir sua racionalização foram, aos poucos, afastando parcela da população de algumas escolhas e discussões (MONTENEGRO, 2011).

Um relevante marco do primeiro mandato do Prefeito Célio de Castro foi a instituição do Plano Diretor Regional (PDR) de Venda-Nova, a partir do Decreto Municipal nº 10.251/2000. Sendo o primeiro Plano Diretor Regional do município, tratou-se de um instrumento de implementação e monitorização do Plano Diretor Municipal, cujos objetivos eram:

- I – viabilizar a descentralização e a democratização da gestão e do planejamento urbano.
- II - incorporar as características e as demandas locais aos objetivos e às diretrizes do planejamento da cidade (...).
- III - subsidiar a definição e a hierarquização de obras públicas (BELO HORIZONTE, 2000, p.1).

Alguns pontos desse Plano Diretor merecem especial atenção, como o trecho a seguir:

Art. 2º As diretrizes gerais do Plano Diretor Regional de Venda Nova contemplam:

I – ordenamento territorial local; II – desenvolvimento econômico; III – aprimoramento da gestão urbana regional.

(...) § 3º O aprimoramento da gestão urbana regional contempla medidas que visam ampliar a participação popular no processo de planejamento e gestão do espaço e ampliar e assegurar maior autonomia e eficiência na administração municipal descentralizada (BELO HORIZONTE, 2000, p.2).

No último ano do primeiro mandato de Célio de Castro (2000), a proposta da Reforma Administrativa é encaminhada à Câmara Municipal e instituída a partir da Lei Municipal nº 8.146/2000. Em 2001, inicia-se o segundo mandato desse Prefeito, que acabou sendo substituído por seu vice Fernando Pimentel por motivos de saúde. Tal reforma possuía quatro eixos norteadores, essenciais para o estabelecimento de uma boa e efetiva governança: intersectorialidade, descentralização político-administrativa, participação popular, informação e transparência (MONTENEGRO, 2011). Uma das principais mudanças da Reforma foi a criação de cinco Secretarias Municipais de Coordenação Geral, que eram responsáveis por abarcar diversas Secretarias temáticas de forma a garantir a intersectorialidade almejada. A “Secretaria

Municipal de Coordenação de Política Urbana e Ambiental”, por exemplo, agregava as Secretarias Municipais de Habitação, Regulação Urbana, Limpeza Urbana, Meio Ambiente e Saneamento Urbano, entre outras. Conforme o relato de um ex-funcionário da Prefeitura entrevistado, que compôs a equipe responsável pela formulação da Reforma, essa proposta acabou não funcionando muito bem:

E houve até inclusive uma certa radicalização, então por exemplo, ele juntou, como que era, Secretarias Sociais, então juntou educação e saúde, aí foi até uma radicalização, sabe? E isso acabou não funcionando, com o passar do tempo.³⁰

Montenegro (2011, p. 163) salienta que, em resposta às mudanças realizadas, houve “resistências do corpo burocrático, de atores estratégicos alijados do processo de tomada de decisão, sobreposição de tarefas e paralisia da máquina, resultados não previstos”. No âmbito das Regionais, agora chamadas “Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional”, a meta pela descentralização político-administrativa continuou não gerando frutos efetivos. O objetivo dessa descentralização era que tais instituições funcionassem com autonomia o bastante para executar as políticas elaboradas em âmbito central, nas Secretarias. No entanto, isso acabou não se efetivando pela dicotomia entre a necessidade de descentralização da execução das políticas para as Regionais e o poder que acabou se concentrando nas Secretarias Municipais de Coordenação Geral:

O grande dilema, que se mostrou na implementação, resultou da dificuldade de implementar a descentralização política no contexto da centralização de poder que as estruturas de coordenação geral ensejavam. Esse foi um paradoxo real e não aparente. (MONTENEGRO, 2011, p. 167).

Na estrutura estabelecida pela Reforma Administrativa, as Regionais estavam situadas no mesmo nível hierárquico que as cinco Secretarias Municipais de Coordenação Geral, de forma a evitar possíveis resistências com relação à transferência da execução de algumas políticas para tais instituições. Os artigos 66 a 69 da Lei Municipal nº 8.146/2000 são os que dispõem sobre as Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional. No Art. 66, ressalta-se a função das Regionais de “coordenar as atividades de implementação das políticas públicas urbanas, ambientais e sociais na respectiva circunscrição” (BELO HORIZONTE, 2000, p. 24). Já no Art. 69, destaca-se que tais instituições passam a ser compostas de duas Secretarias, uma destinada aos Serviços Urbanos e outra destinada aos Serviços Sociais. A Secretaria de Serviços urbanos deveria:

³⁰ ENTREVISTADO I, 2021. Comunicação oral.

(...) implementar a política de desenvolvimento e estruturação urbana no âmbito da respectiva circunscrição, em colaboração com a Secretaria Municipal da Coordenadoria de Política Urbana e Ambiental, visando melhorar a qualidade de vida urbana e garantir o bem-estar da população (BELO HORIZONTE, 2000, p. 25).

Enquanto isso, a função da Secretaria de Serviços Sociais era de:

(...) implementar a política de desenvolvimento social no âmbito da respectiva circunscrição, em colaboração com a Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social, visando melhorar a qualidade de vida e garantir o bem-estar da população (BELO HORIZONTE, 2000, p. 26).

Santos (2005 *apud* MONTENEGRO, 2011) relata que a criação dessas novas estruturas acabou culminando na sobreposição de tarefas dentro das Regionais. Essa consequência parece lógica se associada com o fato de que um dos motivos de sua criação foi a geração de mais cargos de chefia nessas instituições, que poderiam ser utilizados como instrumento de negociação política (MONTENEGRO, 2011). Conforme o Art. 2º do Decreto Municipal nº 10.496/2001, a estrutura das Regionais passou a ser a seguinte:

Quadro 5: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 10.496/2001

Secretaria Municipal da Coordenação de Gestão Regional
<i>a – Gerência Regional do Orçamento Participativo</i>
<i>b – Gerência Regional de Informações Técnicas</i>
<i>c – Gerência Regional de Administração e Finanças</i>
II – Secretaria Municipal Regional de Serviços Urbanos
<i>a – Gerência Regional de Obras e Projetos</i>
<i>b – Gerência Regional de Manutenção</i>
<i>c – Gerência Regional de Limpeza Urbana</i>
<i>d – Gerência Regional de Licenciamento Urbanístico e Ambiental</i>
<i>e – Gerência Regional de Fiscalização Urbanística e Ambiental</i>
III – Secretaria Municipal Regional de Serviços Sociais
<i>a – Gerência Regional de Educação</i>
<i>b – Gerência de Distrito Sanitário</i>
<i>c – Gerência Regional de Assistência Social</i>
<i>d – Gerência Regional de Cultura</i>
<i>e – Gerência Regional de Promoções de Eventos Esportivos, de Recreação e Lazer</i>

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE, 2001.

Destaca-se a presença da Gerência Regional do Orçamento Participativo, comprovando a institucionalização do programa na política municipal e sua atuação regionalizada. Outra Gerência que merece destaque é a de Informações Técnicas, cujo objetivo era:

(...) coordenar, normatizar e implantar as atividades de produção e sistematização de informações estatísticas e socioeconômicas para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas desenvolvidas no âmbito regional (BELO HORIZONTE, 2001, p.3).

Por fim, é importante ressaltar também que a Regional Centro-Sul, tendo em vista que se trata da principal centralidade do município, é composta por mais gerências do que o restante das Regionais, conforme especificado no Decreto Municipal nº 10.968/2001, que dispõe sobre a “Gerência Regional de Atividades Especiais Noturnas”, por exemplo, e no Decreto Municipal nº 11.363/2003, que cria a “Gerência Regional de Feiras”.

A meta de se garantir certa autonomia aos Administradores Regionais, agora Secretários, não foi atingida. Conforme reitera Montenegro (2011), a partir de entrevistas realizadas com dois ex-Secretários Regionais, estes continuaram sem poder de decisão, tendo sempre que recorrer às instâncias centrais, e houve uma continuidade da centralização financeira e orçamentária, o que acabou dificultando ainda mais tal autonomia.

Outro apontamento importante é o de que no quadro de funcionários das Regionais, conforme relatado por uma ex-funcionária da Prefeitura que atuou junto à Regional Pampulha entre os anos de 2004 e 2005, havia poucos profissionais de Arquitetura e Urbanismo:

(...) dentro das Regionais, o corpo técnico era muito ligado à parte social, assistentes sociais, à saúde. A nossa Prefeitura, infelizmente, ela atua muito pouco no território, nas Regionais. A equipe que trabalha mais é a turma da fiscalização, que é por Regional. Você não tem um setor de Arquitetura e Urbanismo (...), que deveria ter no meu ponto de vista. (...) Essa coisa da aprovação, ela tinha que ser regionalizada, tinha que deixar isso acontecer nas pontas, porque é quem está na ponta do território que conhece os embates cotidianos, mas você não tinha esse tipo de corpo técnico nas Regionais, não tem até hoje. Arquitetos e Urbanistas ficam nas Secretarias, eles não ficam nas Regionais. Eu, na época que eu trabalhei (...), a gente estava tentando implementar a regularização fundiária e só tinha eu de arquiteta, eu sozinha para fazer a arquitetura pública. Então é uma coisa que não tem condição, na Pampulha. Então assim, eu batalhava muito, falava assim “gente, tem que trazer corpo técnico para as pontas”. Mas isso não tinha, sabe?³¹

Além do OP, é dada continuidade a outros importantes instrumentos de participação popular da cidade. Destaca-se a criação dos nove “Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular” (CRP) a partir do Art. 73 da Lei Municipal nº 8.146/2000. Dentre suas funções, estavam “acompanhar e fiscalizar as ações regionais do Poder Público”, “participar da elaboração das políticas de ação do Poder Público para a respectiva circunscrição” e “participar

³¹ ENTREVISTADA IV, 2022. Comunicação oral.

do plano de ação das políticas intersetoriais, sociais, urbanas e de direitos humanos e cidadania” (BELO HORIZONTE, 2000).

Conforme o Art. 75 da mesma lei, os conselhos seriam compostos por membros da população e do Poder Público, sendo estes pertencentes ao Poder Executivo e à Câmara Municipal, neste caso preferencialmente os vereadores mais votados em cada região. Montenegro (2011) revela que os CRP acabaram não “vingando”, tendo em vista sua sobreposição de funções e concorrência com outros conselhos e comissões já consolidados, como as COMFORÇAs.

Conforme relatado por um ex-Secretário da Regional Pampulha entrevistado, que atuou junto a essa instituição de 2004 a 2007, apesar da existência de diversas comissões e conselhos participativos no município, muitos deles com atuação regionalizada, o Orçamento Participativo continuava a ser o principal instrumento de participação popular tanto no âmbito municipal quanto nas Regionais.

Em 2005, inicia-se o segundo governo de Fernando Pimentel, que irá se estender até o ano de 2008. Seu início é marcado pela instituição de uma nova Reforma Administrativa, a partir da Lei Municipal nº 9011/2005, cujo objetivo era ajustar alguns problemas identificados na gestão anterior. Conforme revela Montenegro (2011), essa nova Reforma veio estabelecer uma estrutura mais enxuta na Prefeitura, o que acabou por reforçar o poder e o controle de decisão nas mãos de um pequeno grupo de dirigentes. As Secretarias de Coordenação Geral foram extintas, sendo estabelecidas nove Secretarias Municipais Temáticas (dentre elas as Secretarias Municipais de Saúde e Educação) e, em mesmo nível hierárquico, nove “Secretarias de Administração Regional Municipal”, nova nomenclatura atribuída às Regionais:

O enxugamento da estrutura significou também a redução do número de atores em posições formais de poder. Dessa forma, a estrutura expressava o rearranjo de poder que se pretendia dar à nova gestão e a confirmação formal desse propósito. Se na reforma anterior a criação de expressivo número de secretários do mesmo nível hierárquico apresentava o propósito de indicar certa paridade como tentativa de conter poder e horizontalizar relações, principalmente no nível das Secretarias temáticas, nesta reforma outras eram as intenções. Não se enxergava mais qualquer propósito de compartilhar poder. A verticalização reafirma formalmente as hierarquias. Além disso, a ampliação das estruturas internas a algumas Secretarias eram indicativos do status e da distinção de poder que a elas se pretendia dotar (MONTENEGRO, 2011, p. 205).

No que diz respeito às Regionais, essa Reforma Administrativa mantém a baixa autonomia dessas instituições, uma vez que, conforme o Art. 81 da Lei Municipal nº 9011/2005, as Secretarias Municipais são responsáveis não somente por definir as diretrizes, políticas e programas de suas temáticas, mas também estabelecer as diretrizes de sua execução, devendo

as Regionais apenas segui-las. Segundo o Decreto Municipal nº 11.920, de 1º de janeiro de 2005, a estrutura das Regionais, agora chamadas “Secretarias de Administração Regional Municipal”, passa a ser a seguinte:

Quadro 6: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 11.920/2005

Secretaria de Administração Regional Municipal
<i>I – Gerência Regional de Administração e Finanças</i>
<i>I.1 – Gerência Regional de Recursos Humanos</i>
<i>I.2 – Gerência Regional Administrativo-Financeira</i>
<i>I.3 – Gerência Regional de Serviços Gerais</i>
Secretaria Adjunta de Administração Regional de Serviços Urbanos
<i>I – Gerência Regional de Manutenção</i>
<i>I.1 – Gerência Regional de Manutenção Viária</i>
<i>I.2 – Gerência Regional de Manutenção de Próprios</i>
<i>I.3 – Gerência Regional de Jardins e Áreas Verdes</i>
<i>I.4 – Gerência Regional de Áreas de Risco</i>
<i>I.0.1 – Gerência de Projetos</i>
<i>II – Gerência Regional de Limpeza Urbana</i>
<i>II.1 – Gerência Regional de Varrição e Serviços Complementares</i>
<i>III – Gerência Regional de Regulação Urbana</i>
<i>III.1 – Gerência Regional de Licenciamento Urbanístico</i>
<i>III.1.1 – Gerência Regional de Licenciamento de Obras, Eventos, Atividades e Mobiliário Urbano</i>
<i>III.1.2 – Gerência Regional de Arquitetura e Engenharia Públicas</i>
<i>III.2 – Gerência Regional de Fiscalização Urbanística e Ambiental</i>
<i>III.2.1 – Gerência Regional de Fiscalização de Obras e Meio Ambiente</i>
<i>III.2.2 – Gerência Regional de Fiscalização de Posturas e Atividades em Vias Públicas</i>
<i>III.2.3 – Gerência Regional de Fiscalização de Limpeza Urbana</i>
III – Secretaria Adjunta de Administração Regional de Serviços Sociais
<i>I – Gerência Regional de Educação</i>
<i>I.1 – Gerência Regional de Planejamento e Atendimento Escolar</i>
<i>I.2 – Gerência Regional Pedagógica</i>
<i>I.3 – Gerência Regional do Programa Bolsa-Escola</i>
<i>II – Gerência de Distrito Sanitário</i>
<i>II.1 – Gerência Distrital de Regulação, Informação e Epidemiologia</i>
<i>II.2 – Gerência Distrital de Atenção à Saúde</i>
<i>II.3 – Gerência Distrital de Controle de Zoonoses</i>
<i>III - Gerência Distrital de Vigilância Sanitária</i>
<i>IV - Gerência Regional de Políticas Sociais</i>
<i>IV.1 – Gerência Regional de Assistência Social</i>

<i>IV.1.1 – Gerência Regional de Atendimento Social</i>
<i>IV.1.2 – Gerência Regional de Programas Sociais</i>
<i>IV.2 – Gerência Regional de Promoções e Eventos Esportivos, de Recreação, Lazer e Feiras</i>
<i>IV.3 – Gerência Regional de Programas de Transferência de Renda e Geração de Trabalho</i>

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE, 2005.

Essa estrutura é alterada por decretos posteriores, que aos poucos ajustam sua composição:

Quadro 7: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 11.988/2005

Secretaria de Administração Regional Municipal
<i>I – Gerência Regional de Administração e Finanças</i>
<i>I.1 – Gerência Regional de Recursos Humanos</i>
<i>I.2 – Gerência Regional Administrativo-Financeira</i>
<i>I.3 – Gerência Regional de Serviços Gerais</i>
<i>II – Gerência Regional de Comunicação Social</i>
<i>III – Gerência Regional de Atendimento ao Cidadão</i>
Secretaria Adjunta de Administração Regional de Serviços Urbanos
<i>I – Gerência Regional de Manutenção</i>
<i>I.1 – Gerência Regional de Manutenção Viária</i>
<i>I.2 – Gerência Regional de Manutenção de Próprios</i>
<i>I.3 – Gerência Regional de Jardins e Áreas Verdes</i>
<i>I.4 – Gerência Regional de Áreas de Risco</i>
<i>I.0.1 – Gerência de Projetos</i>
<i>II – Gerência Regional de Limpeza Urbana</i>
<i>II.1 – Gerência Regional de Varrição e Serviços Complementares</i>
<i>III – Gerência Regional de Regulação Urbana</i>
<i>III.1 – Gerência Regional de Licenciamento Urbanístico</i>
<i>III.1.1 – Gerência Regional de Licenciamento de Obras, Eventos, Atividades e Mobiliário Urbano</i>
<i>III.1.2 – Gerência Regional de Arquitetura e Engenharia Públicas</i>
<i>III.2 – Gerência Regional de Fiscalização Urbanística e Ambiental</i>
<i>III.2.1 – Gerência Regional de Fiscalização de Obras e Meio Ambiente</i>
<i>III.2.2 – Gerência Regional de Fiscalização de Posturas e Atividades em Vias Públicas</i>
<i>III.2.3 – Gerência Regional de Fiscalização de Limpeza Urbana</i>
<i>IV – Gerência Regional do Orçamento Participativo</i>
III – Secretaria Adjunta de Administração Regional de Serviços Sociais
<i>I – Gerência Regional de Educação</i>
<i>I.1 – Gerência Regional de Planejamento e Atendimento Escolar</i>
<i>I.2 – Gerência Regional Pedagógica</i>
<i>I.3 – Gerência Regional do Programa Bolsa-Escola</i>
<i>II – Gerência de Distrito Sanitário</i>

<i>II.1 – Gerência Distrital de Regulação, Informação e Epidemiologia</i>
<i>II.2 – Gerência Distrital de Atenção à Saúde</i>
<i>II.3 – Gerência Distrital de Controle de Zoonoses</i>
<i>II.4 – Gerência Distrital de Vigilância Sanitária</i>
<i>II.0.1 – Gerência Distrital de Gestão do Trabalho</i>
<i>III - Gerência Regional de Políticas Sociais</i>
<i>III.1 – Gerência Regional de Assistência Social</i>
<i>III.1.1 – Gerência Regional de Atendimento Social</i>
<i>III.1.2 – Gerência Regional de Programas Sociais</i>
<i>III.2 – Gerência Regional de Promoções e Eventos Esportivos, de Recreação, Lazer e Feiras</i>
<i>III.3 – Gerência Regional de Programas de Transferência de Renda e Geração de Trabalho</i>

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE, 2005.

Destaca-se a criação da Gerência Regional de Comunicação Social, que faz a cobertura jornalística das atividades e eventos promovidos pela Regional, tendo como uma de suas funções buscar e repassar demandas da população que chegam pelo Portal da Prefeitura, indicando a atenção dada aos novos avanços tecnológicos.

Outro aspecto do governo Pimentel que merece destaque é a criação do OP Digital, que tinha o objetivo de democratizar ainda mais a participação a partir da utilização das novas ferramentas de tecnologia virtuais. Tendo sua primeira edição realizada em 2006, essa modalidade acabou rendendo muitas críticas, visto que, por vários fatores, não permitia uma participação popular efetiva:

Em primeiro lugar é preciso destacar o caráter plebiscitário, talvez até de referendo, da participação social ensejada por esse canal. O cidadão vota na fase final do processo sem ter acompanhado ou contribuído de alguma forma para a construção da lista de obras elencadas pelo poder público. A falta de informações substantivas tanto das intervenções a serem feitas, dos parâmetros para sua predefinição, quanto dos impactos e benefícios previstos, dados que sustentariam a decisão, confirmam os limites dessa forma de participação (MONTENEGRO, 2011, p. 217).

De forma conclusiva, o principal que se pode apreender do período analisado neste item é que as Reformas Administrativas de 2000 e 2005, apesar de designarem mais funções a serem executadas no âmbito das Regionais, acabaram por diminuir sua autonomia, o que, conforme apontado por uma das entrevistadas, acabou por ir contra ao movimento de descentralização que vinha sendo encabeçado em Belo Horizonte desde a criação da Coordenadoria das Administrações Regionais no ano de 1987, responsável pela consolidação inicial das nove Regionais do município. Diversos são os relatos de entrevistados que ressaltam a falta de

autonomia e poder dos Administradores Regionais devido às Reformas Administrativas aplicadas:

Então muitas coisas que eu queria fazer [enquanto Administrador Regional], elas eram bloqueadas pela Secretaria de Planejamento. Então o que acabava acontecendo é que a gente funcionava como Secretários Regionais, a gente não tinha nenhuma participação (...) no planejamento da cidade. Mesmo a educação, a saúde, eram um planejamento central. A gente no máximo fazia considerações, dava palpite, mas era muito centrado lá. A nossa missão basicamente era de representar o Prefeito localmente, nas Regionais, (...) e de coordenar as ações executivas. Mas as ações de planejamento não, as ações de planejamento eram todas feitas pelo governo central, e muitas vezes empurradas “goela abaixo” para a gente.³²

Nesse sentido, o Entrevistado III apontou que, por vezes, os Secretários Regionais reuniam-se em confrarias políticas, para compartilhar experiências e discutir como defender suas demandas ou questionar certas decisões do governo central:

Porque às vezes a gente precisava se associar para questionar certas decisões do governo central que a gente sabia que na ponta não ia dar certo, então a gente também tinha essa confraria política, para também sustentar questões do nosso ponto de vista.³²

Nota-se que a indicação de que os Secretários Regionais sabiam que algumas decisões centrais não iriam funcionar “na ponta” revela o conhecimento local inerente a esses agentes, que poderiam ser grandes aliados no planejamento e gestão municipais. Quando questionado sobre os efeitos das Reformas Administrativas, um funcionário da Regional Venda-Nova que já atuava nessa instituição à época declarou o seguinte:

É, criou um negócio aí meio esquisito, que a gente era... como diz assim, “pau mandado”.³³

Por outro lado, alguns entrevistados, quando questionados se esta falta de autonomia das Regionais prejudicou a participação popular nessas instituições, não indicaram uma relação direta. O que parece ter ocorrido, conforme caracterizado por uma entrevistada, foi um “arranhão político” entre os cargos de chefia das Regionais e a administração central, não interferindo diretamente na forma como essas atendiam às demandas da população:

Não, porque a nossa interlocução... A população tinha um reconhecimento do valor e do poder da Regional, que era uma ferramenta que poderia ajudar eles nas demandas, você entendeu? Então não foi a questão não. A questão era entre nós e o poder público, que aí entra vaidade (...).³³

Então assim, se você não tinha muito poder, não interessava... As lideranças mesmo queriam fazer, se você estava ali só como executor de obras, se você

³² ENTREVISTADO III, 2021. Comunicação oral.

³³ ENTREVISTADO VIII, 2022. Comunicação oral.

estava subordinado a outros secretários, então isso causava um pouco assim... Um arranhão, nessa coisa do poder político. Mas eu acho que em termos da participação das pessoas, das lideranças locais, não sei se isso afetou tanto. Que aí interessava mais ver o resultado, ver a sua demanda que estava sendo considerada.³⁴

3.5 Gestão Márcio Lacerda (PSB): 2009 a 2016

A Gestão de Márcio Lacerda, que se iniciou em 1º de janeiro de 2009 e estendeu-se até 2016, com o fim de seu segundo mandato, significou, de forma geral, uma quebra com a orientação democrático-popular dos governos que haviam se instituído em Belo Horizonte desde 1993, com a eleição de Patrus Ananias. Em um primeiro momento, foi dada certa continuidade à Reforma Administrativa empreendida em 2005, que sofreu pequenos ajustes com a Lei Municipal nº 9.718/2009, sendo que estes não afetaram objetivamente o funcionamento das Regionais, a não ser pela criação do cargo de Secretário Adjunto de Administração Regional Municipal, que deveria “atuar em parceria com o Secretário de Administração Regional Municipal e substituí-lo em suas ausências ou impedimentos” (BELO HORIZONTE, 2009, p. 2).

Outra alteração realizada nos anos iniciais do governo Lacerda, no âmbito das Regionais, foi a extinção das Secretarias de Serviços Urbanos e Sociais implementadas na estrutura interna dessas instituições com a Reforma Administrativa de 2000. Com isso, as diversas gerências das Regionais passaram a se subordinar diretamente ao Secretário de Administração Regional Municipal e ao seu Secretário Adjunto.

Uma das maiores mudanças empregadas na gestão Márcio Lacerda foi a criação da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC), a partir da Lei Municipal nº 10.101/2011, que altera a Reforma Administrativa empreendida em 2005. O objetivo dessa nova Secretaria foi:

(...) planejar e coordenar a implantação das políticas de participação popular no Município, fomentando o envolvimento habitual e significativo dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, na definição de metas e objetivos, na resolução de problemas e no acesso às informações da Administração Pública (BELO HORIZONTE, 2011, p. 5).

Com o propósito de planejar e coordenar os processos de participação popular da cidade, essa nova Secretaria contou com 33 gerências, organizadas em diferentes níveis e também presentes de maneira regionalizada. Conforme elucidado por Pimenta (2015), as atribuições das gerências

³⁴ ENTREVISTADA V, 2022. Comunicação oral.

giravam em torno de três propósitos principais: (i) realização de diagnóstico sobre a situação da gestão participativa na cidade; (ii) capacitação e fortalecimento da representatividade comunitária; e (iii) mobilização da sociedade para a participação.

De maneira geral, o diagnóstico da gestão participativa da cidade foi realizado por técnicos da Prefeitura e visava a uma reformulação institucional e gerencial mais efetiva a partir de sua avaliação. Já a área de capacitação envolveu gerências encarregadas de promover atividades educativas para, dentre outras funções, nivelar o conhecimento entre representantes da sociedade civil organizada, como delegados do Orçamento Participativo e membros de associações comunitárias, com o conhecimento técnico de funcionários da Prefeitura. Por fim, a área de mobilização envolveu a adoção de estratégias pela Prefeitura para atrair a população como um todo para o envolvimento nos canais participativos da cidade, da qual um exemplo é o “jornal do ônibus”, disponibilizado no transporte público do município e no qual eram anunciados, dentre outras informações, eventos como assembleias e reuniões de comissões e conselhos participativos (PIMENTA, 2015).

No âmbito exclusivo das Secretarias de Administração Regional Municipal, destaca-se o Decreto Municipal nº 14.652/2011, em que é definida a nova estrutura dessas instituições:

Quadro 8: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 14.652/2011

Secretaria de Administração Regional Municipal
Secretaria Adjunta de Administração Regional Municipal
<i>I – Gerência Regional de Administração e Finanças</i>
<i>I.1 – Gerência Regional Administrativo-Financeira</i>
<i>I.2 – Gerência Regional de Serviços Gerais</i>
<i>II – Gerência Regional de Manutenção</i>
<i>II.1 – Gerência Regional de Manutenção Viária</i>
<i>II.2 – Gerência Regional de Manutenção de Próprios</i>
<i>II.3 – Gerência Regional de Jardins e Áreas Verdes</i>
<i>II.4 – Gerência Regional de Áreas de Risco</i>
<i>II.0.1 – Gerência de Projetos</i>
<i>III – Gerência Regional de Limpeza Urbana</i>
<i>III.1 – Gerência Regional de Varrição e Serviços Complementares</i>
<i>IV – Gerência Regional de Licenciamento e Fiscalização Integrada</i>
<i>IV.1 – Gerência Regional de Licenciamento Urbanístico</i>
<i>IV.1.1 – Gerência Regional de Licenciamento de Obras, Eventos, Atividades e Mobiliário Urbano</i>
<i>IV.1.2 – Gerência Regional de Arquitetura e Engenharia Públicas</i>
<i>IV.2 – Gerência Regional de Fiscalização Integrada I</i>

<i>IV.3 – Gerência Regional de Fiscalização Integrada II</i>
<i>IV.4 – Gerência Regional de Fiscalização Integrada III</i>
<i>IV.5 – Gerência Regional de Fiscalização Integrada IV</i>
<i>V – Gerência Regional de Educação</i>
<i>V.1 – Gerência Regional de Planejamento e Atendimento Escolar</i>
<i>V.2 – Gerência Regional Pedagógica</i>
<i>V.3 – Gerência Regional do Programa Bolsa-Escola</i>
<i>VI – Gerência de Distrito Sanitário</i>
<i>VI.1 – Gerência Distrital de Regulação, Informação e Epidemiologia</i>
<i>VI.2 – Gerência Distrital de Atenção à Saúde</i>
<i>VI.3 – Gerência Distrital de Controle de Zoonoses</i>
<i>VI.4 – Gerência Distrital de Vigilância Sanitária</i>
<i>VI.0.1 – Gerência Distrital de Gestão do Trabalho</i>
<i>VII – Gerência Regional de Políticas Sociais</i>
<i>VII.1 – Gerência Regional de Assistência Social</i>
<i>VII.1.1 – Gerência Regional de Atendimento Social</i>
<i>VII.1.2 – Gerência Regional de Programas Sociais</i>
<i>VII.2 – Gerência Regional de Promoção de Eventos Esportivos, de Recreação, Lazer e Feiras</i>
<i>VII.3 – Gerência Regional de Programas de Transferência de Renda e Geração de Trabalho</i>
<i>VIII – Gerência Regional de Comunicação Social</i>
<i>IX – Gerência Regional do Orçamento Participativo</i>
<i>X – Gerência Regional de Atendimento ao Cidadão</i>

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE, 2011.

Conforme relatado por uma das entrevistadas, que atuou junto à Regional Venda-Nova em 2011, o *modus operandi* dessas instituições pareceu seguir o que vinha ocorrendo desde as gestões municipais anteriores, destacando-se a importância do OP dentro das Regionais, a atuação dos conselhos e comissões e a falta de autonomia de seus cargos de chefia, que acabou contribuindo para uma certa falta de integração entre os Secretários Regionais e as políticas regionalizadas da cidade:

(...) a gente fazia as assembleias, as reuniões do OP, tinham aquelas reuniões lá das COMFORÇAs, que acompanhavam o OP. (...) mas tinha sempre assim, o Administrador Regional ele é um receptor das políticas que são formuladas e decididas nos órgãos centrais, então a Secretaria de Educação, tem lá o distrito de educação, mas o Administrador Regional não interfere, não consegue interferir no que tá sendo delegado. (...) A parte de saúde também, o máximo que o Administrador Regional conseguia definir era você fazer uma obra de manutenção em determinado Centro de Saúde, uma UPA que já existia, mas você não interfere por exemplo no sistema de atendimento que é definido pelo órgão central, pela Secretaria de Saúde. (...) E essa quebra de relação com o Administrador Regional ela significou assim uma quebra de

relação com as outras secretarias, com as outras políticas públicas, que estão regionalizadas. Então essa conversa, ela quebrou um pouco, essa integração.³⁵

Ainda no âmbito do projeto da Gestão Compartilhada, a partir do Decreto Municipal nº 14.724/2011, são criados os Territórios de Gestão Compartilhada (TGCs) e é instituído o Planejamento Participativo Regionalizado (PPR). Elaborados por técnicos da Prefeitura, a partir da revisão da malha territorial do Orçamento Participativo, os TGCs tiveram o propósito de definir 40 “áreas homogêneas” da cidade, regiões com características o mais similares possível e com problemas em comum, de forma a facilitar a leitura da cidade e a orientar políticas públicas específicas para cada região. Além do objetivo de atualizar a malha territorial do OP, a criação dos TGCs visou embasar um sistema de geração e disponibilização pública dos dados e indicadores de cada território para que se fomentasse uma “gestão compartilhada” da cidade com os cidadãos, instruídos sobre dados quantitativos dos locais onde viviam. Esses dados foram disponibilizados no site “www.portalgestaocompartilhada.com.br”, que se encontra atualmente desativado. Almeida, Ferreira e Nabuco (2012) destacam que:

Neste sentido, o uso institucional previsto para a proposta de regionalização em torno dos Territórios de Gestão Compartilhada, era o de reunir governo local e cidadãos vizinhos, com semelhante qualidade de vida, para discutirem a cidade e a atuação do governo, assim como para construir coletivamente políticas públicas e o planejamento de Belo Horizonte. (ALMEIDA; FERREIRA; NABUCO, 2012, p. 4).

Já o Planejamento Participativo Regionalizado, projeto coordenado pela Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC), tinha como objetivo a elaboração de propostas territoriais que contribuíssem “para o aprimoramento de políticas, programas e ações junto aos 40 Territórios de Gestão Compartilhada” (BELO HORIZONTE, 2011, p. 1) e deveria ser “conduzido de forma integrada aos instrumentos de planejamento e gestão existentes no Município e alinhado às diretrizes das políticas públicas de implementação” (BELO HORIZONTE, 2011, p. 2).

Segundo uma das entrevistadas, que atuou na Gerência de Mobilização Social da SMAGC, conduzindo o PPR em 2011 e 2012, este se tratou do “carro-chefe” da Secretaria em seus primeiros anos de funcionamento. Em linhas gerais, o projeto consistiu na realização de diversas oficinas envolvendo a participação de lideranças comunitárias dos TGCs da cidade, do Prefeito e de conselheiros e funcionários da Prefeitura para ouvir suas demandas, que poderiam ser as mais variadas possíveis, tanto em nível de magnitude quanto de temática. Para a

³⁵ ENTREVISTADA V, 2022. Comunicação oral.

realização dessas oficinas, era realizada toda uma preparação para que o processo participativo funcionasse da melhor forma possível, sendo notável a abertura de todas as reuniões com uma peça de teatro que servia de propulsora para as discussões sobre a cidade entre os diversos participantes:

Todas as oficinas eram abertas com teatro. E a recepção das oficinas era uma recepção festiva, lúdica. Imagina, reuniões à noite, com as pessoas, nas Regionais. Se não tivesse isso, era impossível você construir uma coisa assim participativa. E era impressionante, as pessoas assim, se referiam, “por que como o pessoal do teatro falou...”, sabe? Era uma coisa muito, assim, que você com essa linguagem você consegue de fato envolver mais as pessoas e tal.³⁶

As demandas discutidas eram encaminhadas a todos os órgãos da Prefeitura correspondentes e, ao final, retornadas para a população com as devidas pontuações. Tratou-se de um processo consultivo e de uma escuta geral às demandas populares, bem como de um aprendizado participativo. Durante todo esse processo, as Regionais foram essenciais não só enquanto divisão territorial que estruturava a regionalização do programa, mas enquanto instituições que contribuíam para a mobilização das lideranças e organização dos encontros, que, como uma premissa da Gestão Compartilhada, acabaram gerando discussões absorvidas por outros instrumentos da cidade, como o OP e os Planos Diretores Regionais (PDRs).

Apesar dos avanços garantidos pelo PPR, como o aprendizado participativo da população e um diálogo direto de suas demandas com o poder público, dando-lhes as respectivas respostas, a Entrevistada X elenca algumas falhas do processo. Segundo ela, algumas das respostas da Prefeitura à população deixaram a desejar, até mesmo porque consistiram apenas em respostas sistematizadas, não sendo encaminhado nenhum recurso para sua execução. Além disso, destaca-se que o processo ocorreu isoladamente com a população de cada uma das Regionais, não sendo realizado um encontro geral de discussão no âmbito municipal. Por fim, a maior crítica refere-se ao fato de que esse projeto não foi levado para frente, tendo sido apenas uma experiência pontual de escuta e resposta por parte da Prefeitura:

Aconteceu o seguinte, a demanda que ele [Marcio Lacerda] fez foi que ele queria um processo consultivo, ele queria ouvir realmente as pessoas. Mas ele queria só ouvir. Nós é que propusemos um processo de planejamento e, como qualquer processo de planejamento, esse processo não é só uma escuta, ele é um processo permanente. E ele nunca, pelo visto, entendeu isso e nunca bancou isso, entendeu? Ele entendeu que o PPR foi concluído. Nós entendemos que ele foi interrompido.³⁶

³⁶ ENTREVISTADA X, 2022. Comunicação oral.

Quando questionada acerca da efetividade do projeto da Gestão Compartilhada, uma das entrevistadas opinou que esta consistiu em uma estratégia política do então Prefeito objetivando sua reeleição, que acabou implicando no enfraquecimento dos processos participativos do município:

Eu acho que foi mais uma estratégia política, porque assim, você tinha o que funcionava, (...) você tinha obras que já estavam definidas, obras que tinham que ser acompanhadas e justificadas, você tinha os compromissos assumidos anteriormente, que precisavam, continuavam sendo acompanhados, isso era feito então por essa Secretaria de Gestão Compartilhada, então você tinha que dar uma continuidade ao que vinha. Mas eu acho que ela enfraqueceu o que veio depois, porque todo mundo deixou de se reconhecer nesse processo, assim, a gente ouvia falar, “ah, Orçamento Participativo acabou”.³⁷

Essa opinião é contrariada por um outro entrevistado, hoje em um cargo de chefia na Regional Venda-Nova, que acredita que a nova sistematização dos processos participativos e esforço de integração entre os vários órgãos da Prefeitura, trazida pela SMAGC, acabou por fortalecer a participação popular e aproximar mais a população das Regionais:

Essa Gestão Compartilhada aproximou mais ainda a população da Regional, você entendeu? Ela participava mais na... A gente fazia os projetos, sentava com eles, discutia com eles, qual que era o objetivo da demanda deles (...). Quando foi um projeto de infraestrutura que pegava BHTrans, Meio Ambiente, que pegava todos... Então sentava todo mundo, na hora que chegava no COMAM [Conselho Municipal do Meio Ambiente], pra aprovar, se tivesse um licenciamento, já estava assinado, não tinha discussão. O projeto já contemplava todo mundo, você entendeu? Todas as áreas. E o custo do projeto ficava mais barato e aí as obras ficavam mais baratas. (...) A gestão tem que ser horizontal, não pode ser vertical. Se for vertical, tá fadada ao insucesso.³⁸

Por outro lado, a opinião da Entrevistada V pode ser referendada pelo relato da então Gerente de Relacionamento e Mobilização da SMAGC, que participou do PPR, segundo a qual a Gestão Compartilhada foi enfraquecida na própria gestão do Márcio Lacerda, após sua reeleição:

Na segunda gestão dele a Secretaria foi muito enfraquecida. A pessoa que entrou pra área que eu era a gerente, a Gerência de Mobilização Social, um político que assim, eu considero da pior qualidade (...) E a outra pessoa que entrou (...) não conhecia nada de gestão compartilhada, entendeu? Então eu acho que... A Secretaria foi desarticulada na própria gestão do Márcio Lacerda.³⁹

Assim, a SMAGC foi aos poucos sendo enfraquecida, tendo sido extinta no início da próxima gestão municipal, do Prefeito Alexandre Kalil. Trata-se de uma proposta que encontrou muita

³⁷ ENTREVISTADA V, 2022. Comunicação oral.

³⁸ ENTREVISTADO VIII, 2022. Comunicação oral.

³⁹ ENTREVISTADA X, 2022. Comunicação oral.

resistência política, uma vez que se realizava de forma paralela a outros processos participativos já institucionalizados no município e que haviam sido encabeçados pelo PT. Com tamanha resistência, tais propostas só seriam levadas a cabo se tivessem continuado com o aval político de que necessitavam, o que acabou não acontecendo:

O Márcio Lacerda ele foi... Ele teve a vontade política de fazer essa escuta. Uma escuta, ele queria escutar. E isso daí foi feito, mas foi muito insuficiente como processo participativo, como a gente entende o processo participativo. E a gente teve um desafio, a gente teve o aval político para a criação e a implementação da Secretaria. O aval político do Prefeito naquele momento. E a gente tinha uma disputa política, uma crítica fortíssima. Eu me lembro de uma reunião, um conselho, (...) em uma apresentação da Secretaria, uma revolta, porque aquele processo participativo era uma prerrogativa do PT. De fato, eu estou aqui, todo o reconhecimento a isso né (...), é a marca registrada do PT, o OP, os conselhos, não só em Belo Horizonte. Então a gente tinha uma resistência muito grande de quem a gente mais precisava que apoiasse.⁴⁰

Retomando-se a Lei Municipal nº 10.101/2011, outra contribuição foi a designação da coordenação dos Planos Diretores Regionais (PDRs) pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento (SMDE) em colaboração com as Secretarias de Administração Regional Municipal. Elaborados em 2011 e 2012 sob coordenação da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU), vinculada à SMDE, os PDRs foram produzidos com o objetivo de orientar as diretrizes do Plano Diretor Municipal (que havia sido revisto em 2010) para cada Regional da cidade e assim adaptá-lo às suas particularidades.

Enquanto o desenvolvimento do PDR da Regional Norte foi realizado pela própria SMAPU, os PDRs das Regionais Venda Nova e Pampulha ficaram sob a responsabilidade de uma empresa residida em Belo Horizonte e os PDRs das regionais Nordeste, Leste, Centro-Sul, Noroeste, Oeste e Barreiro ficaram a cargo de uma empresa de Curitiba⁴¹. O desenvolvimento de cada PDR ocorreu em três etapas: primeiramente, foi realizado um diagnóstico da situação atual e de tendências da dinâmica urbana de cada Regional; em seguida, na etapa 2, foram elaboradas estratégias para a estruturação urbana sustentável; e, por fim, na etapa 3, foram detalhados os instrumentos para a efetivação da proposta de estruturação urbana (TESE, 2012). Dessa forma, uma importante contribuição dos Planos Diretores Regionais foi o desenvolvimento de estudos que permitissem a implementação e a espacialização de instrumentos da política urbana

⁴⁰ ENTREVISTADA X, 2022. Comunicação oral.

⁴¹ As empresas responsáveis pela elaboração dos PDRs foram selecionadas mediante licitação. Segundo a então Coordenadora dos Planos Diretores Regionais, foi selecionada uma empresa de Curitiba para realizar uma parte dos planos devido à falta de empresas de Belo Horizonte inscritas no processo e que cumpriam todos os requisitos necessários para a contratação. Além disso, destaca-se que o PDR de Venda Nova já havia sido instituído em 2000 por meio do Decreto nº 10.251, conforme apresentado no item 3.4, sendo necessária, portanto, sua revisão.

incorporados à legislação do município com base no Estatuto da Cidade. O relato da Entrevistada IV exemplifica como os planos em questão contribuíram para a discussão da implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)⁴² na cidade:

Então, os Planos Diretores Regionais eles aconteceram no sentido assim, “vamos conhecer a cidade por Regionais, e vamos fazer a avaliação do estoque, de potencial de estoque”. “É possível fazer outorga na cidade como um todo?”, “Como é que os coeficientes estão sendo praticados?”. E aí a gente começa a fazer uma série de exercícios para entender o que é que estava sendo praticado na cidade em termos de coeficiente de aproveitamento. Chegamos à conclusão que a maior parte da cidade maciçamente não praticava mais do que 50%, 0,5 na verdade. Então a gente falava... Bom, já existia na Prefeitura assim, “vamos bancar o coeficiente 1 pra cidade como um todo, e vamos vender outorga nos lugares onde houver aí capacidade de suporte”. Então essa foi uma premissa, a gente começou a levantar a cidade, tentando entender isso né. Qual que era a demanda por potencial construtivo e onde eram os lugares onde poderia haver adensamento ou não.⁴³

Assim, o trabalho desenvolvido no âmbito dos PDRs acabou servindo de subsídio para a elaboração do atual Plano Diretor Municipal de Belo Horizonte, instituído pela Lei Municipal nº 11.181/2019:

Ao invés de fazer os Planos Diretores Regionais apenas para aquela intenção primeira que era de regulamentação dos instrumentos de Política Urbana, ele foi um diagnóstico tão amplo, tão bem feito. A gente visitou todas as Regionais, esmiuçamos, fizemos levantamento de áreas ambientais na mão, quadra por quadra, fizemos levantamento de estoque, fizemos o mapa do coeficiente que era utilizado... Assim, foi um trabalho muito minucioso, então ele levantou, eu acho que, assim, um dos trabalhos mais completos sobre a situação atual de Belo Horizonte. Então ele deu subsídio para o Plano Diretor ser todo também readaptado. Não cabia mais um Plano Diretor naqueles moldes. A hora que você topa passar o coeficiente pra 1, né.⁴³

No que se refere à participação popular na elaboração dos PDRs, foram realizadas oficinas de discussão pública e pesquisas de percepção com representantes de diversos segmentos da população em cada Regional, bem como seminários com técnicos e membros de universidades ligados ao Planejamento e Gestão Urbanos, que acabaram por auxiliar na elaboração dos

⁴² A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que consiste em uma contrapartida financeira a ser paga ao município em função da ultrapassagem do limite da área edificável de determinado terreno, estabelecida pelo Coeficiente de Aproveitamento (CA). O CA, por sua vez, consiste na proporção entre a área do terreno e sua área edificável. De maneira geral, se o CA é igual a 1, significa que em um terreno de 360m², por exemplo, a área da edificação a ser construída, considerando todos os seus andares, deve ser igual a 360m² (BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, dez. 1990).

⁴³ ENTREVISTADA IV, 2022. Comunicação oral.

diagnósticos. Foram também realizadas audiências públicas com a população para a apresentação dos Planos e seus produtos.

De maneira similar a como foi conduzida a elaboração do Plano Diretor de 1996, a elaboração em si dos PDRs foi realizada pela SMAPU em conjunto com as empresas contratadas, enquanto as Regionais e seus funcionários serviram de apoio no sentido do conhecimento local, diálogo com a população e mobilização para realização de oficinas e encontros, reforçando sua determinação apenas como instituições de execução das políticas:

A discussão mais ampla, metodológica e conceitual, foi feita com a central né, com a Secretaria de Planejamento, que era uma equipe razoavelmente grande e bastante envolvida também. Mas em alguns momentos a Regional era envolvida. Por exemplo, no próprio diagnóstico, na hora de construir quem que nós iríamos entrevistar [para a Pesquisa de Percepção], aonde, eles ajudaram a construir essa listagem dos entrevistados (...). Eles contribuíram bastante assim. Principalmente aqueles funcionários mais antigos, que não são cargo de confiança, que são nível técnico mesmo, eu lembro de a gente conversar... Tinha uma interação boa assim, sabe?⁴⁴

3.6 Gestão Alexandre Kalil (PHS/PSD): 2017 a março de 2022.

Um importante marco da gestão do Prefeito Alexandre Kalil foi a instituição da Reforma Administrativa, a partir da Lei Municipal nº 11.065/2017, que acabou por definir as então Secretarias de Administração Regional Municipal como “Coordenadorias de Atendimento Regional”, trazendo significativas mudanças para essas instituições. Conforme relatado por um funcionário da Regional Norte, assim que assumiu seu mandato, uma das primeiras ações do então Prefeito foi exonerar todos os cargos das Regionais e aos poucos retornar com os funcionários que eram vistos como essenciais, de forma a garantir a eficiência da instituição. No primeiro semestre de governo, foram sendo feitas pequenas alterações de forma a se testar as melhores formas de gerir as Regionais, até que se chegou ao modelo então instituído pela Reforma Administrativa.

Dessa forma, às Coordenadorias de Atendimento Regional, subordinadas diretamente ao Gabinete do Prefeito, cabe, em suas respectivas circunscrições:

(...) apoiar as Secretarias Municipais na implementação das políticas públicas relativas a saúde, educação, abastecimento alimentar, serviços sociais, cultura, esportes, controle urbano e ambiental, limpeza urbana, patrimonial, manutenção e obras (BELO HORIZONTE, 2017, p. 9).

⁴⁴ ENTREVISTADA XI, 2022. Comunicação oral.

Da mesma forma, ao Coordenador de Atendimento Regional, cabe “a administração da unidade regional sob sua responsabilidade e a articulação com os órgãos e entidades do Poder Executivo para o atendimento das demandas em sua circunscrição” (BELO HORIZONTE, 2017, p. 59).

A partir do Decreto Municipal nº 16.677/2017, é estabelecida a nova estrutura das Regionais, na qual se percebe uma grande diminuição no número de gerências:

Quadro 9: Estrutura das Regionais conforme Decreto Municipal nº 16.677/2017

Coordenadorias de Atendimento Regional
<i>a – Assessoria Regional de Comunicação Social</i>
<i>b – Gerência Regional de Atendimento ao Cidadão</i>
<i>c – Gerência Administrativa</i>

Fonte: Adaptado de BELO HORIZONTE, 2011.

Dessa forma, as gerências temáticas presentes em cada uma das Regionais passaram a responder diretamente às Secretarias Municipais, sendo o Coordenador encarregado apenas de coordená-las, não estando elas presentes na estrutura das Coordenadorias de Administração Regional:

(...) cada temática aqui, cada diretoria, responde lá na central deles, na temática principal. Mas, no dia-a-dia, quem coordena as atividades, (...) quem administra, quem relaciona, quem interage, é o Coordenador. Porque por exemplo, aqui, a escola tem que fazer uma reforma. A diretora não entende de obras, entendeu? Aí o que que acontece, ela vai virar para quem? Tem que pedir para alguém. Então, através do Coordenador, ela faz as movimentações, os ofícios, a gente faz a interlocução com a Sudecap e tal, e direciona as coisas.⁴⁵

Conforme relatado pelos Entrevistados VIII e IX, essa transformação do status da Regional gerou uma certa falta de comunicação entre os funcionários do poder público e a população, uma vez que implicou na transferência de algumas decisões que antes eram tomadas no âmbito das Regionais para as instâncias centrais:

(...) tirou a Secretaria Regional, tornou-se uma Coordenadoria, aí algumas decisões ficaram por conta das Secretarias, aí teve um problema de comunicação, (...) então isso aí tá começando a corrigir, então... Porque a gente, quando você tá na ponta, você tá sabendo mais o que é que a população quer. Então isso aí... aí trava.

[...]

Mas como a gente é velho de guerra, fica mais fácil aí a interlocução com as outras áreas. Por causa do respeito, a vivência nossa, então isso nos ajuda... Alguns Coordenadores que são mais... Que têm o conhecimento da máquina,

⁴⁵ ENTREVISTADO IX, 2022. Comunicação oral.

o relacionamento, a respeitabilidade da população, da seriedade que é tocada as coisas, então isso nos ajuda bastante.⁴⁶

No começo, logo na mudança, teve alguma confusão porque eles vinham achando que ia resolver tudo em cima de um contato com a Regional, com o Secretário Regional, mas em pouco tempo eles já enxergaram que na verdade eles continuam com as mesmas demandas, e eles vêm do mesmo jeito, é só a forma de atender, de resolver, que é um pouco diferente.⁴⁷

As opiniões entre os entrevistados acerca dessas mudanças são divergentes. Conforme apontam ex-Secretários Regionais que atuaram durante o governo Pimentel, ao longo do tempo, essas instituições foram gradativamente perdendo sua importância e autonomia:

Agora com o Márcio Lacerda e finalmente com o Kalil o que a gente viu é que acabou, as Regionais acabaram, elas não existem mais, elas existem lá como uma instância burocrática, digamos assim, mas como uma instância de Participação Popular, de estar próximo das pessoas, de mobilização até das comunidades, isso não existe mais. Hoje virou uma instância burocrática qualquer, só quase como assim, algumas atividades que tem na Pampulha não precisa de ir no centro da cidade para fazer, é uma instância burocrática, é uma descentralização burocrática, não administrativa.⁴⁸

Assim, perdeu mais autonomia, do que já tinha, mas perdeu muito assim, em termo de força política também, então assim... As lideranças, os vereadores, eles não vão atrás dos Administradores Regionais, é uma vez ou outra que vão. Então eles são mais inexpressivos politicamente, então isso tudo enfraquece.⁴⁹

Essa visão é contrastada por dois então Coordenadores Regionais entrevistados, que ressaltam ter sido positiva a Reforma Administrativa realizada no governo Kalil. O ponto defendido é o de que os cargos de chefia não são mais indicações partidárias e sim técnicos indicados pelo próprio Prefeito, o que, por um lado, fortalece seu reconhecimento político, e, por outro lado, deixa mais transparente a relação com os cidadãos que procuram o apoio do Coordenador:

(...) a diferença entre o Secretário Regional antigo e o Coordenador Atual é que o Secretário ele tinha um cargo mais poderoso, mas era um cargo político, ele era muito direcionado às políticas que envolvia as obras, tudo o que ele desenvolvia na Regional antigamente era voltado muito pra ele, pro partido dele, apesar de ser coligado com o Prefeito, mas o ganho não ia direto pro Prefeito. Ia muito assim, direcionado, entendeu? Hoje não, hoje a gente faz um trabalho similar, mas de coordenação, (...) a gente reúne todo mundo e os ganhos de todo o processo que foi feito, atendido uma demanda, quem ganha é o Prefeito.

[...]

⁴⁶ ENTREVISTADO VIII, 2022. Comunicação oral.

⁴⁷ ENTREVISTADO IX, 2022. Comunicação oral.

⁴⁸ ENTREVISTADO III, 2021. Comunicação oral.

⁴⁹ ENTREVISTADA V, 2022. Comunicação oral.

Não tem aquele negócio de “eu estou aqui, eu sou Secretário do Barreiro, eu fui indicado pelo partido que eu pertencia (...), aí tem os candidatos, os vereadores do meu partido, eles vão me pedir coisas assim, você me beneficia aqui porque eu sou do seu partido”, então ficava uma política... Não é que as coisas não aconteciam, aconteciam, o negócio funcionava, mas assim, com esse viés político, entendeu?⁵⁰

Outro aspecto do Governo Kalil que merece destaque é a paralisação do Orçamento Participativo, que não realiza novas rodadas desde 2016, tendo em vista o objetivo de se realizar todas as obras votadas que estavam pendentes de realização antes da votação de novas demandas. Conforme relatado por um dos entrevistados, essa paralisação parece ter afetado o afimco com que os processos participativos se desenvolvem nas Regionais:

Mas o que o Prefeito agora fez, ele interrompeu esse processo porque estava entrando tanta obra, tanta demanda, mas não estava conseguindo executar. (...) Então ele parou, ele falou assim “ó, vou voltar, mas primeiro eu vou fazer, eu vou cumprir a demanda reprimida”. E tá funcionando bem, tá caminhando a passos largos pra zerar esse estoque, essa coisa aí pra trás. Mas assim, eu acho que no sistema antigo, como havia esses programas, e as coisas eram presenciais, era um volume de pessoas muito maior. Porque era presencial, tinha que fazer as escolhas, tinha não sei o quê, então o envolvimento das comunidades, era muito maior. Hoje, até por causa de pandemia, esse negócio todo, hoje tem uma participação menor de comunidade como um todo, mas mantém-se as lideranças de cada comunidade. (...) Você não tem o “povão” mas você continua tendo a liderança aqui. É mais ou menos isso.⁵⁰

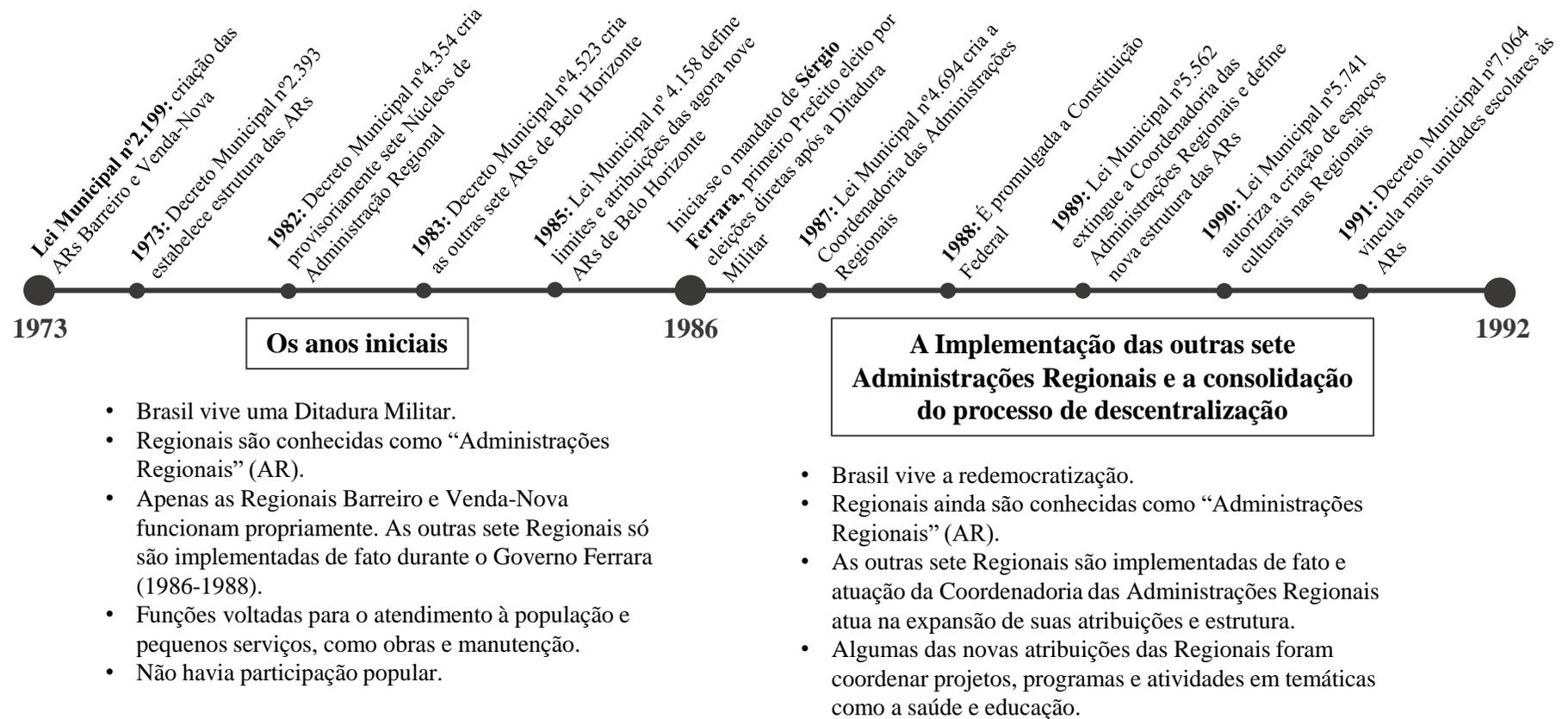
No dia 28/03/2022, Alexandre Kalil renunciou ao cargo de Prefeito para concorrer às eleições de Governador de Minas Gerais, sendo substituído por seu vice, Fuad Noman (PSD). Essa mudança implicou na exoneração de alguns Coordenadores Regionais, dentre eles o Coordenador da Regional Oeste, que foi substituído por uma funcionária de carreira da Prefeitura.

3.7 Linha do tempo: história das Regionais de Belo Horizonte

Nas figuras a seguir, apresenta-se uma linha do tempo da história das Regionais que sistematiza os dados apresentados neste capítulo.

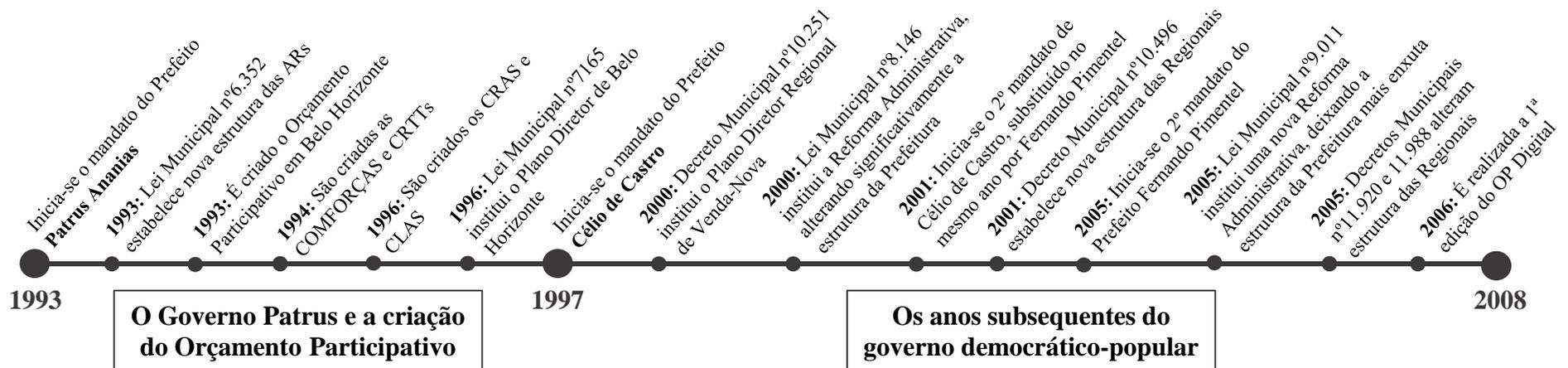
⁵⁰ ENTREVISTADO IX, 2022. Comunicação oral.

Figura 4: Linha do tempo das Regionais de Belo Horizonte (1973 a 1992)



Fonte: Elaboração própria.

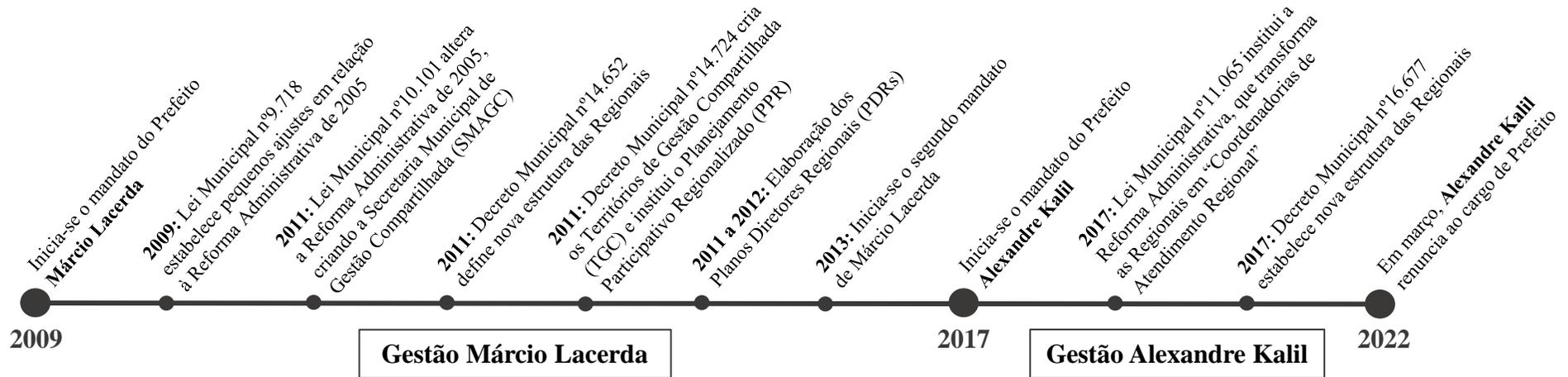
Figura 5: Linha do tempo das Regionais de Belo Horizonte (1993 a 2008)



- Primeiro governo democrático-popular em Belo Horizonte.
- Momento marcado pelo anseio de políticos, técnicos e lideranças populares por botar em prática os princípios de democratização e participação popular defendidos pelo MNRU e institucionalizados no capítulo de Política Urbana da Constituição Federal.
- Regionais ainda são conhecidas como “Administrações Regionais” (AR).
- Apesar de a descentralização administrativa ser apontada como necessária no programa de governo, foi dada prioridade a outras políticas, como a implantação de mecanismos de participação popular.
- Regionais são essenciais para a mobilização popular e implantação de programas participativos, como o OP e os conselhos e comissões.

- No primeiro mandato de Célio de Castro há uma certa continuidade em relação à gestão Patrus.
- Posteriormente, as Reformas Administrativas de 2001 e 2005 alteram significativamente a estrutura da Prefeitura. Se por um lado essas Reformas aumentam o número de funções a serem executadas nas Regionais, por outro implicam em uma menor autonomia dessas instituições, com a concentração de poder em poucas Secretarias centrais.
- A partir da Reforma Administrativa de 2001, as Regionais são chamadas “Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional”. A partir da Reforma de 2005, são chamadas “Secretarias de Administração Regional Municipal”.
- Regionais continuam sendo essenciais para a mobilização popular e implantação de programas participativos, que agora se encontram mais consolidados.

Figura 6: Linha do tempo das Regionais de Belo Horizonte (2009 a março de 2022)



- O início dessa gestão marca uma quebra com a orientação democrático-popular dos governos que haviam se instituído na cidade desde 1993.
- Regionais continuam a se chamar “Secretarias de Administração Regional Municipal”.
- Apesar de algumas mudanças, como a extinção das Secretarias de Serviços Urbanos e Sociais que ordenavam a estrutura das Regionais, estas instituições continuam com o mesmo *modus operandi* das gestões municipais anteriores, destacando-se a importância de sua relação com os mecanismos de participação popular do município e a falta de autonomia dos seus cargos de chefia.
- São criadas novas estruturas e programas participativos, como a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada e o Planejamento Participativo Regionalizado, mas que acabam não sendo levados para frente. No caso da SMAGC, esta encontra grande resistência política para sua efetivação, já que se realizava de forma paralela a outros processos participativos institucionalizados no município (como o OP), e que haviam sido encabeçados pelo PT.
- A Reforma Administrativa de 2017 transforma as Regionais em “Coordenadorias de Atendimento Regional”.
- Há um enfraquecimento na Participação Popular do município como um todo com a suspensão das rodadas de votação do Orçamento Participativo.
- Com a renúncia de Alexandre Kalil, seu vice Fuad Noman assume a Prefeitura e alguns Coordenadores Regionais são exonerados, como foi o caso na Regional Oeste.

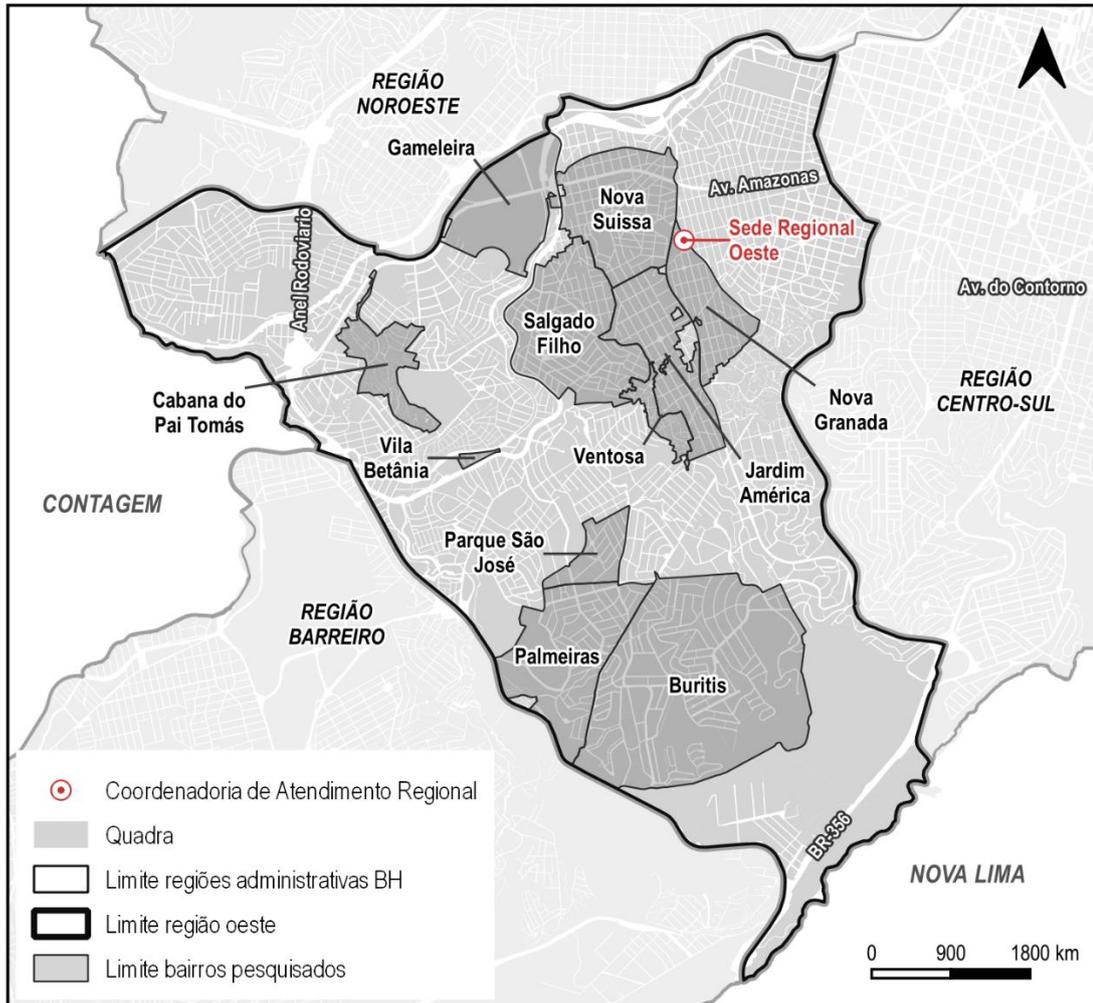
Fonte: Elaboração própria.

4 REGIONAL OESTE

Neste capítulo, apresenta-se uma análise sobre a Regional Oeste de Belo Horizonte e suas contribuições recentes para a participação popular, a partir da visão de lideranças comunitárias da região. Serão apresentados os resultados de entrevistas feitas com representantes de seis distintas associações de moradores de bairros da Região Oeste de Belo Horizonte, bem como uma entrevista realizada com o ex-coordenador da Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste (Entrevistado IX), exonerado em março de 2022. Tais entrevistas foram analisadas à luz dos conceitos e discussões abordados no capítulo 2, bem como de fatos históricos das Regionais descritos no capítulo 3. Os entrevistados foram os seguintes:

- Presidente da Associação dos Bairros Palmeiras e Parque São José (ABPP) – Entrevistado XII;
- Vice-Presidente da Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD), bairros Gameleira, Jardim América, Nova Granada, Nova Suíssa e Salgado Filho – Entrevistado XIII;
- Presidente da Associação Comunitária da Ventosa (ASCOVE) – Entrevistado XIV;
- Presidente da Associação dos Moradores do Aglomerado Cabana (ASMAC) – Entrevistado XV;
- Presidente da Associação de Moradores, Empreendedores e Amigos da Vila Betânia (AME Vila Betânia) – Entrevistado XVI;
- Presidente da Associação de Moradores do Bairro Buritis (ABB) – Entrevistado XVII.

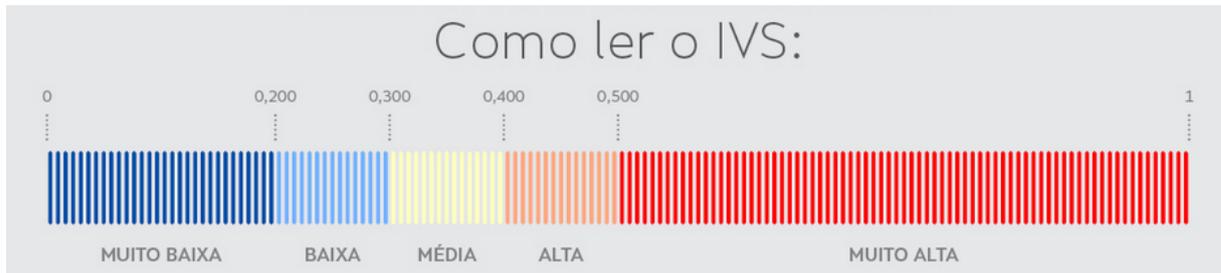
Figura 7: Localização dos bairros pesquisados



Fonte: Adaptado de PRODABEL, 2022.

O objetivo das entrevistas foi compreender como essas associações de moradores se relacionam com a Regional Oeste e se esta contribui atualmente, ou contribuiu em algum momento, para garantir algum nível de participação popular no planejamento e gestão urbanas.

No momento de seleção dos entrevistados, buscou-se constituir uma amostra heterogênea que abarcasse representantes de bairros com distintas realidades socioeconômicas, de forma a compreender como essa característica influencia em sua percepção sobre a Regional. Para tanto, utilizou-se como parâmetro o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), criado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a partir de dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010. O índice é dado a partir de divisões territoriais denominadas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), áreas com homogeneidade socioeconômica que podem abarcar parte de bairros, bairros inteiros ou até mesmo pequenos municípios. O IVS varia entre 0 e 1, sendo 0 a situação de menor vulnerabilidade social e 1 a de maior vulnerabilidade:

Figura 8: Faixas de vulnerabilidade social

Fonte: IPEA, 2016.

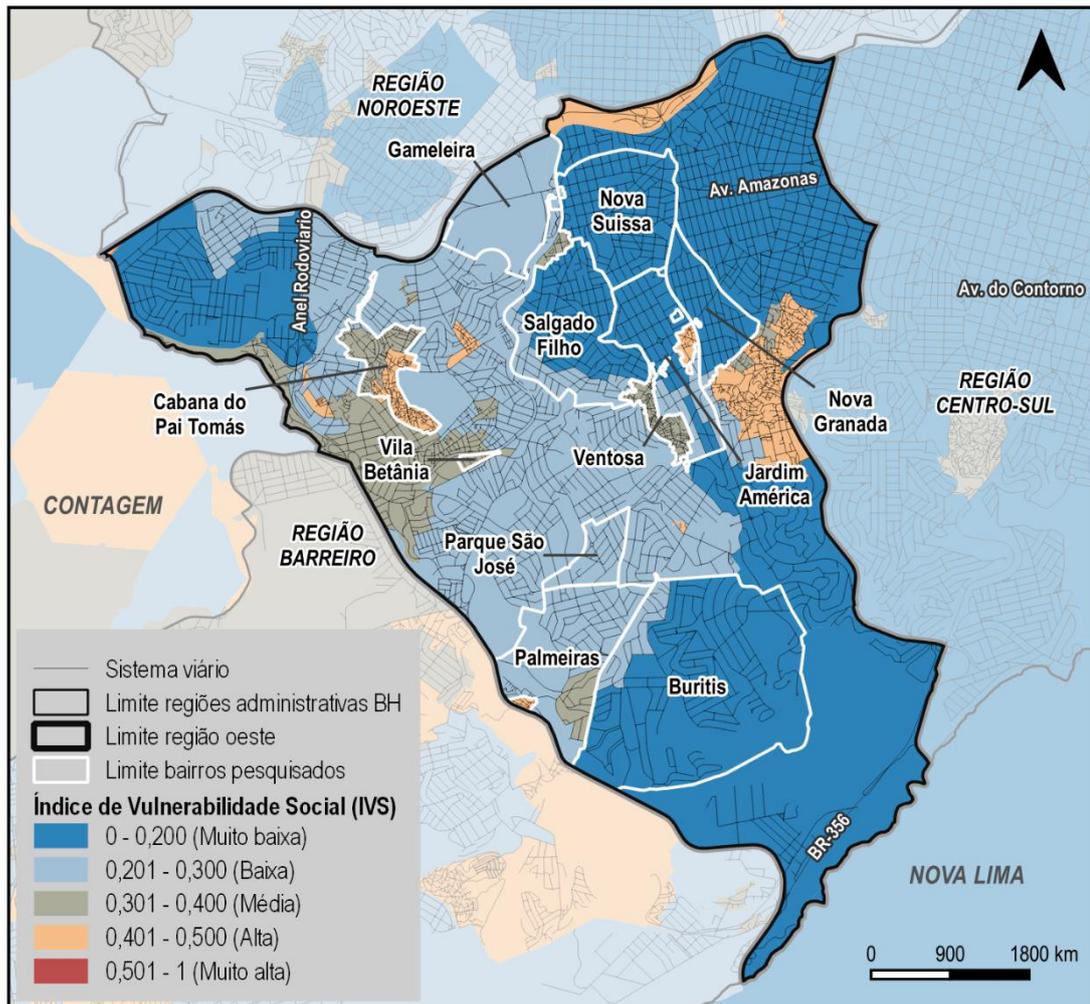
No Quadro 10, estão sistematizadas as faixas de vulnerabilidade social dos bairros pesquisados, enquanto na Figura 9 é possível notar a distribuição dessas faixas no território de cada bairro. Alguns bairros são abarcados por mais de uma UDH, apresentando distintos IVS. Nota-se que três associações (ACSCD, ABPP e ABB) representam bairros com IVS em geral baixo ou muito baixo, enquanto os bairros das outras três associações (ASCOVE, ASMAC e AME Vila Betânia) apresentam IVS médio ou alto.

Quadro 10: Índices de vulnerabilidade social dos bairros pesquisados

Associação	Bairro	Faixa de Vulnerabilidade Social
Associação dos Bairros Palmeiras e Parque São José (ABPP)	Palmeiras	0,201 – 0,300 (Baixa)
		0,301 – 0,400 (Média)
Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD)	Parque São José	0,201 – 0,300 (Baixa)
	Gameleira	0,201 – 0,300 (Baixa)
		0 – 0,200 (Muito Baixa)
	Jardim América	0,201 – 0,300 (Baixa)
		0 – 0,200 (Muito Baixa)
	Nova Granada	0,201 – 0,300 (Baixa)
		0 – 0,200 (Muito Baixa)
Nova Suíça	0 – 0,200 (Muito Baixa)	
Salgado Filho	0 – 0,200 (Muito Baixa)	
	0,201 – 0,300 (Baixa)	
Associação Comunitária da Ventosa (ASCOVE)	Ventosa	0,301 – 0,400 (Média)
Associação dos Moradores do Aglomerado Cabana (ASMAC)	Cabana do Pai Tomás	0,301 – 0,400 (Média)
		0,401 – 0,500 (Alta)
Associação de Moradores, Empreendedores e Amigos da Vila Betânia (AME Vila Betânia)	Vila Betânia	0,301 – 0,400 (Média)
Associação de Moradores do Bairro Buritis (ABB)	Buritis	0 – 0,200 (Muito Baixa)
		0,201 – 0,300 (Baixa)

Fonte: Adaptado de IPEA, 2016.

Figura 9: IVS dos bairros pesquisados



Fonte: Adaptado de IPEA, 2016.

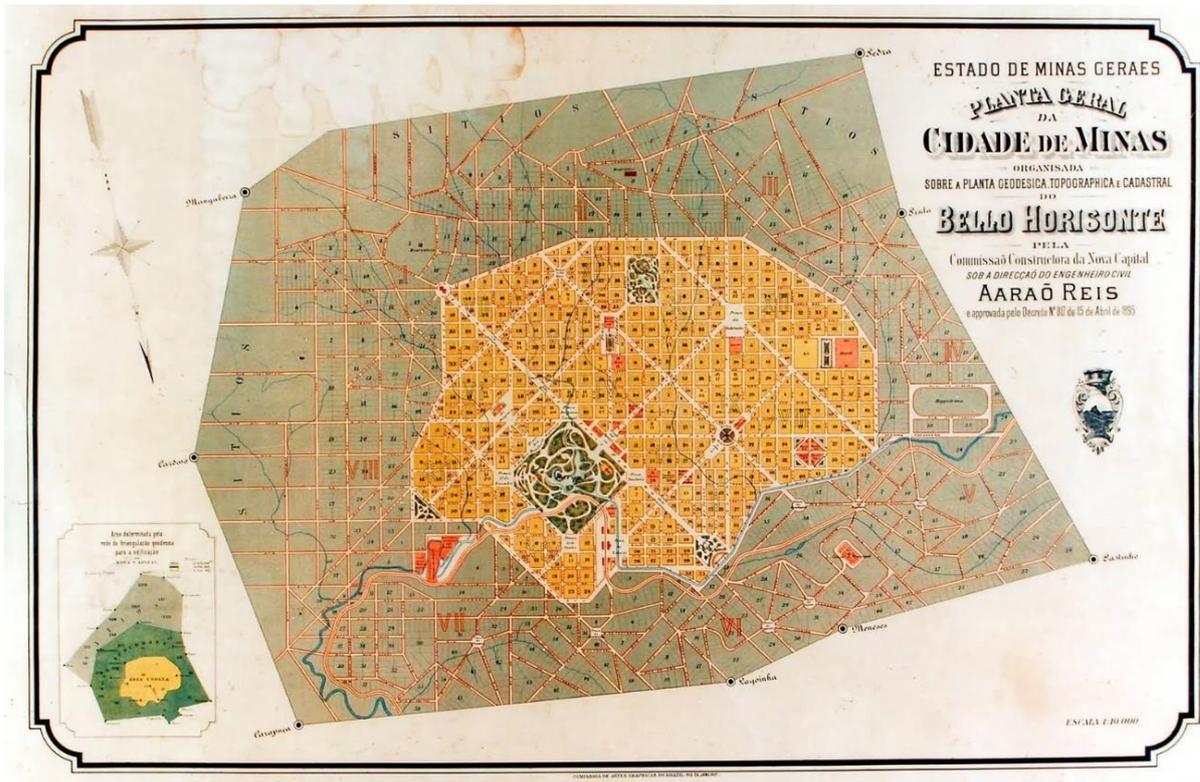
Antes de adentrar nos resultados das entrevistas, será realizada uma breve apresentação da Região Oeste e dos bairros cujas associações foram entrevistadas.

4.1 A formação da Região Oeste de Belo Horizonte

A cidade de Belo Horizonte foi planejada no final no século XIX para se tornar a nova capital de Minas Gerais, tendo sido fundada em 1897. A Região Oeste da cidade foi pensada inicialmente pela Comissão Construtora da Nova Capital (CCNC) como uma zona suburbana, onde haveria sítios e fazendas responsáveis pelo abastecimento do município. No entanto, conforme sistematizado pelo Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (APCBH, 2011), logo nas primeiras décadas de existência da nova capital, esse panorama mudou, devido a dois fatores principais. O primeiro fator foi a ocupação gradual da área por operários e pela população mais pobre, que foram expulsos da chamada “zona urbana” da cidade, compreendida dentro dos limites da Avenida do Contorno, ou que não tinham condições financeiras para

habitá-la. Já o segundo fator foi a instalação de grandes equipamentos de uso coletivo na região e de ligações viárias importantes entre essa área e o centro, que acabaram estimulando ainda mais sua ocupação.

Figura 10: Planta Geral de Belo Horizonte. No canto inferior esquerdo, nota-se encarte com demarcação das áreas urbana (em amarelo), suburbana (em verde escuro) e rural (em verde claro).



Fonte: MINAS GERAIS, 1895.

Das associações de moradores pesquisadas, a Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD) é a que representa alguns dos bairros mais antigos da Região Oeste, como a Gameleira e o Nova Suíça. Esses bairros passaram a ser ocupados nas décadas iniciais da cidade por conta da instalação de grandes equipamentos, como a Fazenda Modelo da Gameleira (1906), onde eram realizados experimentos com o objetivo de garantir o abastecimento do município, e o Instituto João Pinheiro (inaugurado no atual bairro Gameleira em 1909), com o curso de Agroecologia para Jovens.

No final da década de 1940, Belo Horizonte começa a se industrializar e uma das consequências desse processo é o aumento de sua população com a migração a partir das áreas rurais, o que leva à formação de novos bairros na Região Oeste, seja a partir de novos loteamentos ou da chamada “ocupação espontânea”, em que foram formados aglomerados pela população mais pobre. O aumento populacional na Região Oeste foi especialmente notável nesse período em

função da criação da cidade industrial em Contagem, município vizinho a Belo Horizonte que faz divisa com a Região Oeste, além da expansão da Avenida Amazonas, eixo viário responsável por conectar a cidade industrial com o centro da capital (APCBH, 2011).

Dos bairros pesquisados, o Salgado Filho (representado pela ACSCD) é um exemplo de loteamento realizado nessa época. A “Vila Mato da Lenha”, nome dado ao loteamento realizado na área pela Prefeitura de Belo Horizonte, foi implantada para abrigar a população removida de parte da favela Pedreira Prado Lopes (região noroeste da cidade) em função da construção de novos empreendimentos idealizados pelo então Prefeito Juscelino Kubistchek, como o Conjunto Habitacional IAPI (Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Industriários) e o Hospital Municipal Odilon Behrens. Já a Cabana do Pai Tomás (representada pela ASMAC) é um exemplo de ocupação espontânea que nasce no início da década de 1960 em função desse processo de industrialização e aumento da população, em área ocupada por uma grande plantação de eucalipto, onde não havia nenhuma infraestrutura urbana (CUNHA, 2003). Outro bairro que nasce como ocupação espontânea é a comunidade Ventosa, já em formação no final da década de 1970.

Os bairros Jardim América e Nova Granada (representados pela ACSCD), por sua vez, apesar de terem sua origem remontada à década de 1920, com a formação de um povoado no entorno do córrego das Piteiras, tiveram sua ocupação intensificada a partir das décadas de 1960 e 1970, com a aprovação de loteamentos e abertura de vias em função desse eixo de crescimento da cidade no entorno da Avenida Amazonas (APCBH, 2011).

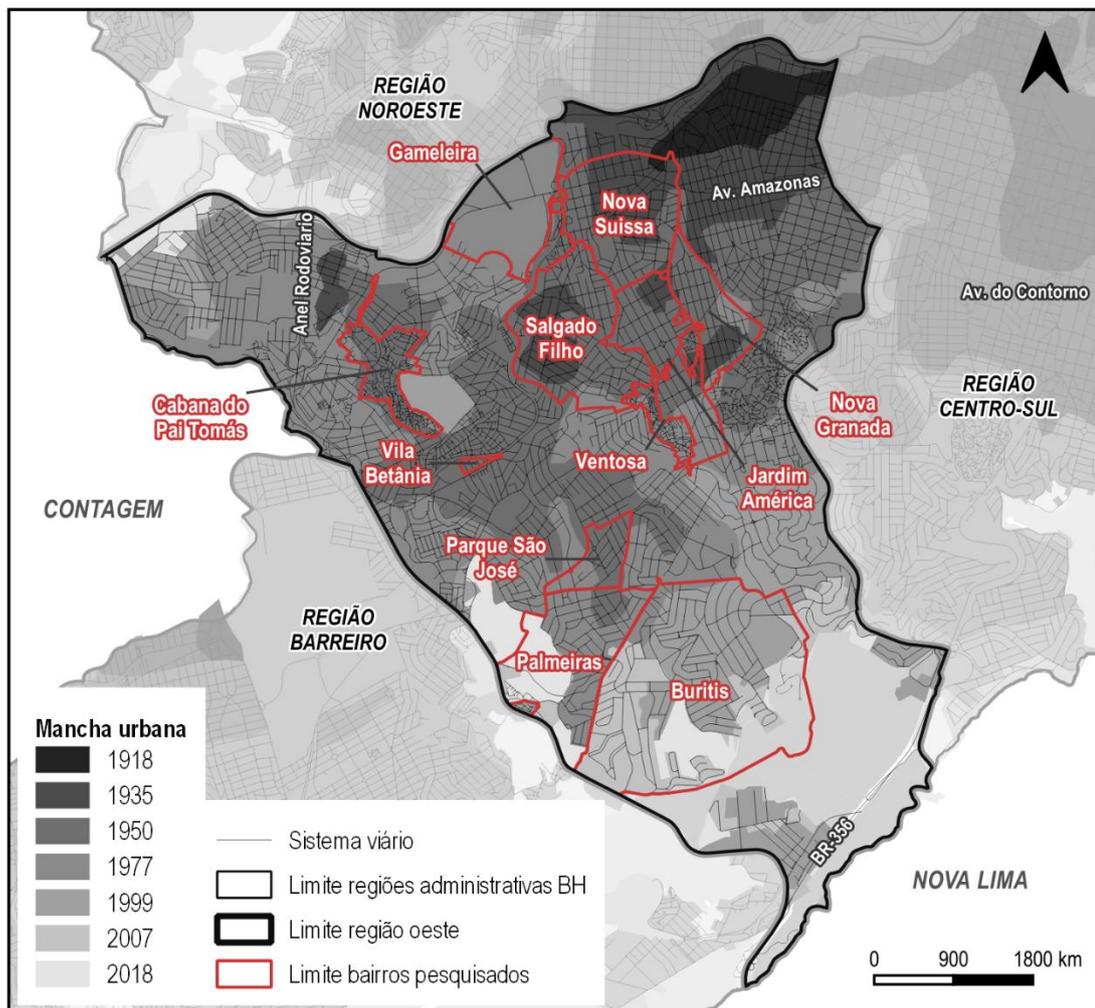
A partir da década de 1970, a população de Belo Horizonte ultrapassava um milhão de habitantes e iniciou-se a expansão para uma área da Região Oeste que ainda não havia sido intensamente ocupada e onde se localizavam grandes áreas preservadas e atributos ambientais importantes para a cidade, como as nascentes dos córregos do Cercadinho e Ponte Queimada, que garantem parte do abastecimento de água da cidade, e a proximidade com a Serra do Curral, grande marco na paisagem da capital. Nessa área, estão localizados os bairros Buritis (representado pela ABB), Palmeiras e Parque São José (representados pela ABPP). Enquanto os bairros Palmeiras e Parque São José tiveram sua ocupação horizontalizada, com grande presença de casas, o bairro Buritis foi caracterizado pela implantação de edifícios verticais⁵¹, o

⁵¹ Apesar da notável verticalização do Buritis, esse tipo de ocupação só veio a ser implantado no bairro com a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996, que garantiu à região parâmetros mais permissivos. Antes disso, os parâmetros então vigentes conferiam ao bairro uma ocupação pouco verticalizada, caracterizada por edifícios menores implantados por pequenas construtoras e grupos de moradores consorciados. (EPAMINONDAS, Letícia Maria Resende. **A legislação urbanística e a produção do espaço: estudos do bairro**

que culminou em um intenso adensamento populacional que hoje gera grandes problemas para o bairro, como o trânsito intenso de veículos em horários de pico.

A AME Vila Betânia é a que representa o território mais recente dentre os pesquisados. Conforme relatado pelo presidente dessa associação, a Vila Betânia é um conjunto habitacional construído em 1995 pela Cohab Minas (Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais) em função do reassentamento de famílias que foram desapropriadas pelo Programa de Saneamento Ambiental das Bacias dos Ribeirões Arrudas e Onça (PROSAM).

Figura 11: Manchas urbanas históricas na Região Oeste



Fonte: Adaptado de PRODABEL, 2022.

4.2 A Região Oeste atualmente

Conforme disponibilizado no *site* da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), a Região Oeste possui área de 35,93km², representando cerca de 11% do território do município, e população de 308.549 habitantes, que consistem em aproximadamente 13%⁵² da população belo-horizontina. Segundo a PBH (2022), essa região é marcada por uma forte desigualdade social, sendo formada por bairros com população de classe média alta, a exemplo do Buritis, e ao mesmo tempo por bairros que apresentam elevada vulnerabilidade social, como é o caso do Cabana do Pai Tomás, cujas associações de moradores foram pesquisadas.

No que se refere à Coordenadoria de Atendimento Regional, sua sede está localizada na Avenida Silva Lobo, nº 1280, no bairro Nova Granada. Trata-se de uma importante avenida da Região Oeste que se conecta a outras vias articuladoras da área, sendo uma localização acessível para a população, conforme relatado pelo ex-Coordenador Regional entrevistado.

Foto 1: Edifício onde se encontra a Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste, na Avenida Silva Lobo.



Fonte: Acervo da autora, 2022.

Foto 2: Entrada da Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste.



Fonte: Acervo da autora, 2022.

De acordo com o que foi descrito no capítulo anterior, a função dessa instituição é, no âmbito de seu território, atender a população da região e atuar na implementação das políticas públicas do município mediante a coordenação entre os órgãos das distintas temáticas, tais como educação, saúde e obras. De forma a explicar essa função, o ex-Coordenador da Regional Oeste entrevistado citou como exemplo a solução de um problema de acúmulo de lixo que ocorria no bairro Vista Alegre, às margens de linha ferroviária utilizada para o transporte de carga. A

⁵² Cálculo realizado com base nos dados disponibilizados no último Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010.

Coordenadoria realizou uma reunião em sua sede onde compareceram a empresa VLI Multimodal S.A, responsável por operar a linha férrea, a Sudecap, a SLU (Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte), a comunidade e as lideranças locais do bairro. O resultado foi um acordo mútuo para a construção de um muro que cercasse o local e impedisse o acúmulo de lixo, em que a VLI e a Sudecap forneceram a matéria prima e a comunidade local a mão de obra:

Nós fizemos um acordo, a VLI ela deu dormentes, sabe os dormentes de trem? Ela cedeu centenas, a Sudecap entrou com uma máquina cavando uma vala, e nessas valas a comunidade fincava o dormente. E aí a Sudecap deu também cimento e areia preta, ou seja, nós pegamos uma área totalmente degradada, e hoje ela é toda uma cerquinha de fazenda assim, um dormente coladinho no outro, uns 300, 400 metros, ficou bonito. A comunidade nos finais de semana eles arrumaram uns caras fortes lá, eles pegaram os dormentes, levantaram na mão o dormente, fincaram lá, botaram o cimento, e agora eles vão fazer um trabalho de vegetar, de pegar essa cerca de madeira e colocar uma cerca viva, fazer um negócio bacana. Quer dizer, isso foi a coordenação nossa aqui que juntou VLI, Sudecap, SLU, comunidade, liderança, e o resultado é fantástico, entendeu?⁵³

De acordo com o relato do Entrevistado IX, é possível perceber que as principais atribuições da Regional encontram-se no âmbito da gestão urbana, uma vez que procuram atender a demandas atuais da região. No que se refere ao planejamento urbano, ou seja, à preparação para cenários futuros da cidade, essa instituição assume um papel apenas de suporte às Secretarias centralizadas da Prefeitura, a partir do conhecimento específico do território.

Sobre o atendimento às lideranças locais, conforme relatado pelo Entrevistado IX, este ocorre mensalmente durante as reuniões das comissões e dos conselhos comunitários que acontecem na sede da Regional ou em outros equipamentos públicos da região, como escolas e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

⁵³ ENTREVISTADO IX, 2022. Comunicação oral.

Foto 3: Auditório da Coordenadoria de Atendimento Regional, onde são conduzidas reuniões com a população.



Fonte: Acervo da autora, 2022.

O atendimento às lideranças também ocorre conforme demanda, mediante marcação de reunião com o Coordenador. Segundo o Entrevistado IX, as demandas são maiores em épocas de maior intensidade dos problemas urbanos, tais como o período de chuvas fortes, em que são diversos os problemas decorrentes da cheia dos cursos d'água, tais como alagamento e deslizamento de edificações, degradação de vias, entre outros.

Para além do atendimento às lideranças locais, seja por meio de instrumentos participativos, como as comissões e os conselhos comunitários, seja por meio do suporte a demandas cotidianas, a Regional Oeste também exerce o atendimento à população em geral para serviços diversos. Um exemplo é o atendimento pela Diretoria Regional de Assistência Social (DRAS) aos cidadãos que desejam realizar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), programa criado pelo Governo Federal e executado pelas Prefeituras Municipais que consiste no registro de famílias de baixa renda em que diversos dados são colhidos, de forma a facilitar a participação em programas sociais.

Foto 4: Recepção principal da Coordenadoria de Atendimento Regional



Fonte: Acervo da autora, 2022.

Foto 5: Sala de espera para atendimento da Diretoria Regional de Assistência Social



Fonte: Acervo da autora, 2022.

Segundo uma das lideranças comunitárias entrevistadas, o atendimento voltado para a assistência social é a atribuição mais reconhecida da Regional pela população em geral, sendo o seu caráter enquanto instituição relacionada aos processos participativos da cidade mais reconhecido por integrantes do movimento comunitário:

E o pessoal aqui quando você fala assim “a Regional”, a Regional para uma parte das pessoas é a política de assistência social, lá da Silva Lobo, entende? Pessoal não tem essa compreensão, no geral, do que que é a Regional Oeste... Isso é mais de quem tá dentro do movimento social, empresarial, a política no geral.⁵⁴

4.3 Associações de moradores pesquisadas

4.3.1 Associação dos Bairros Palmeiras e Parque São José (ABPP)

A ABPP foi fundada em 1973, desativada por um certo tempo e reativada em 2021. Atualmente, tendo em vista sua recente reativação, a associação ainda não conta com filiados, sendo formada por enquanto apenas por sua diretoria, que se reúne frequentemente em uma Escola Municipal da região, de forma provisória, enquanto o local que abrigava a antiga sede passa por processo de regularização. Suas principais ações estão voltadas para a melhoria da infraestrutura dos bairros que representa, tais como pavimentação de vias e manutenção de canteiros vegetados, bem como soluções de saneamento básico para algumas áreas que ainda não são atendidas pelas redes oficiais. As instituições com as quais a ABPP mais mantém contato são a Regional Oeste

⁵⁴ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

e a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), por meio do programa “Rede de Vizinhos Protegidos”⁵⁵.

4.3.2 Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD): bairros Gameleira, Jardim América, Nova Granada, Nova Suíssa e Salgado Filho

A ACSCD foi fundada em 1992 e atualmente representa cinco bairros da Regional Oeste. Com 210 associados, sua sede localiza-se no bairro Salgado Filho, na Rua Corcovado, nº 312, em local compartilhado com a Sociedade São Vicente de Paula, onde são realizadas as reuniões mensais da diretoria. Os associados não participam das reuniões mensais, mas de eventos que requerem a atuação da comunidade, tal como a eleição de membros das comissões e dos conselhos comunitários regionais. Atualmente, as principais ações da ACSCD são voltadas para a defesa do meio ambiente, sendo uma de suas mais importantes causas a reivindicação do Parque Jardim América em terreno localizado no bairro de mesmo nome, à Avenida Barão Homem de Melo. Segundo o vice-presidente da associação, a organização tem contato com diversas instituições do poder público para a reivindicação de suas demandas, tais como o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), a Subsecretaria de Regulação Urbana (SUREG), a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) e a Regional Oeste, sendo com esta última o contato mais direto e frequente.

4.3.3 Associação Comunitária da Ventosa (ASCOVE)

A ASCOVE foi fundada em 1982 e sua sede está localizada na rua Dona Nicolina de Lima, nº 81, próximo à divisa da Ventosa com o bairro Havaí, onde são realizadas as reuniões mensais com a diretoria. Conforme informado pelo seu presidente, a ASCOVE possui apenas 70 associados, devido à falta de estrutura de pessoal para abrigar um número maior, mas a população da vila é participativa quando se trata de uma situação de grande relevância para a comunidade, como é o caso da mobilização para as assembleias de votação do Orçamento Participativo. As principais ações da associação giram em torno da busca de melhorias para a vila, tanto no campo da infraestrutura urbana, buscando junto ao poder público obras para implantação de saneamento básico, abertura de becos e expansão de iluminação pública, quanto

⁵⁵ A “Rede de Vizinhos Protegidos” é um programa criado pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) em parceria com moradores de determinado bairro ou região que tem como objetivo a troca de informações sobre a segurança pública junto aos policiais que atuam na área, buscando a maior efetividade no policiamento (POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Criação da Rede de Vizinhos Protegidos**. Belo Horizonte: Jornalismo Policial, 2021. Disponível em: <https://abre.ai/fkER>. Acesso em: 11 nov. 2022).

no campo da assistência social, auxiliando a comunidade em suas diversas demandas. Atualmente, a instituição pública com a qual a ASCOVE tem mais contato é a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), que é a autarquia de Belo Horizonte encarregada de realizar obras em áreas de vilas e favelas.

4.3.4 Associação dos Moradores do Aglomerado Cabana (ASMAC)

Fundada em 1962, a ASMAC tem sua sede localizada à Rua São Geraldo, nº 265, bairro Cabana do Pai Tomás. As reuniões da diretoria são semanais e a associação possui cerca de 5 mil associados, mas, como informado por seu presidente, procura atender toda a comunidade do aglomerado e de seu entorno. Suas principais ações estão voltadas para a conquista de melhorias na infraestrutura urbana do bairro, por meio de reivindicação junto ao poder público e da mobilização da comunidade no âmbito do Orçamento Participativo, além da assistência social à população, tendo em vista a ausência de instituições do poder público no aglomerado, como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Outra ação da ASMAC é a organização de doações à população necessitada por meio de convênio com organizações não governamentais, como a Central Única das Favelas (CUFA). Segundo informado pelo Entrevistado XV, a instituição do poder público com a qual a associação tem mais contato é a Urbel.

4.3.5 Associação de Moradores Empreendedores e Amigos da Vila Betânia (AME Vila Betânia)

A AME Vila Betânia foi fundada em 2017 com o objetivo de reivindicar o acesso a direitos básicos dos moradores deste conjunto da Cohab, tais como regularização fundiária, políticas públicas de meio ambiente e combate ao racismo ambiental⁵⁶, segundo informado pelo presidente dessa associação. Sua diretoria reúne-se mensalmente e, apesar de ainda não possuir um número fixo de associados por estar em processo de regularização, já houve assembleias com a participação de 150 pessoas, conforme relatado pelo Entrevistado XVI. Atualmente, a associação possui uma sede provisória no salão social de uma igreja da região. Entre suas

⁵⁶ O Racismo Ambiental define a “forma desproporcional que a degradação ambiental recai sobre etnias vulnerabilizadas” (AGÊNCIA SENADO, 2022). No caso da Vila Betânia, trata-se de um conjunto construído pela Cohab para reassentar famílias desapropriadas pelo PROSAM (Programa de Saneamento Ambiental das Bacias dos ribeirões Arrudas e Onça) que se localiza justamente na mancha de inundação do ribeirão Arrudas, nas margens da Avenida Tereza Cristina. Além disso, a vila também é limítrofe a uma linha ferroviária, onde há problemas de acúmulo de lixo, o que contribui para a criação de um ambiente insalubre para as famílias reassentadas.

principais ações estão a reivindicação junto ao poder público das questões indicadas acima, bem como trabalhos de educação ambiental e conscientização da comunidade sobre o correto manejo e a disposição final do lixo, de forma a evitar seu acúmulo e a propagação de doenças, problema identificado nas proximidades de uma linha férrea que margeia a vila. Outra ação da AME Vila Betânia é a manutenção de uma área verde próxima em terreno que antes pertencia a um clube e que, desde 2004, se encontrava abandonado. A reivindicação da associação é que essa área, onde há vegetação significativa e recursos hídricos, reconhecida como “Recanto das Nascentes”, venha a ser um parque ecológico. A associação ainda realiza campanhas de ajuda humanitária em épocas de grande vulnerabilidade social, tais como a pandemia da Covid-19 e o período de chuvas fortes. As instituições do poder público com as quais a AME Vila Betânia tem mais contato são a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), o Centro de Saúde, a Regional Oeste e o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG).

4.3.6 Associação de Moradores do Bairro Buritis (ABB)

A ABB foi fundada em 1996 e atualmente sua sede funciona em uma sala cedida pela universidade Uni-BH, na Avenida Professor Mário Werneck, nº 1685. Nessa sala, são realizadas reuniões mensais com a diretoria, que são abertas aos cidadãos que desejarem participar. Segundo informado por seu presidente, a associação possui hoje um número de associados que varia de 50 a 80 pessoas, número considerado baixo por ele, tendo em vista que a população do bairro é formada por aproximadamente 45 mil pessoas. As principais ações da ABB são o atendimento a demandas variadas da população, que são levadas à associação por meio de contato telefônico, e-mail ou até mesmo no site dessa instituição, no qual são listadas e descritas todas as demandas do bairro. Algumas das conquistas da associação foram a implantação da “Rede de Vizinhos Protegidos”, em parceria com a Polícia Militar, a implantação da coleta seletiva e do programa “Adote o Verde”⁵⁷ em diversos canteiros do Buritis. Dentre as principais demandas atuais, destaca-se a manutenção de vias que se encontram degradadas e a reivindicação da implantação de um centro de saúde e uma escola pública no bairro. De acordo com o presidente da associação, as instituições públicas com as

⁵⁷ O “Adote o Verde” é um programa de parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a sociedade civil para a implantação, reforma ou manutenção de áreas verdes da cidade, como praças, canteiros e jardins. (BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Decreto no 14.708, de 14 de dezembro de 2011. **Estabelece normas e procedimentos para parcerias entre o município de Belo Horizonte e a sociedade, no que concerne à adoção de áreas verdes públicas - Programa Adote o Verde -, e dá outras providências.** Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, ano 17, n. 3968. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1071229>. Acesso em: 12 nov. 2022).

quais a ABB tem mais contato são as comissões e conselhos comunitários da cidade, a Regional Oeste e a Polícia Militar.

4.4 Participação popular na Regional Oeste

As entrevistas com os representantes das associações de moradores tiveram como propósito central entender o relacionamento dessas organizações com a Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste a partir da visão das próprias lideranças comunitárias, tendo em perspectiva o potencial participativo que as Regionais podem agregar ao planejamento e à gestão do município. Para além dessa relação, buscou-se compreender junto aos entrevistados quais são as principais ações e as formas de atuação de suas respectivas associações, de modo a identificar se as características de cada organização influenciam na forma como se relacionam e enxergam a Regional Oeste.

Um aspecto notável durante as entrevistas foi a grande mobilização da população tendo em vista a ausência do Estado em determinados territórios, comentado principalmente pelos representantes das associações de bairros com maior vulnerabilidade social, que são a Vila Betânia, a Ventosa e o Cabana do Pai Tomás. Nesses territórios, as associações servem também como pontos de apoio para a assistência social:

O CRAS [Centro de Referência de Assistência Social] ajuda a comunidade, parte né, mas ele não resolve todos os problemas, certo? Porque o CRAS da nossa comunidade ele é novo né, deve ter 3 pra 4 anos aqui na comunidade. Então mesmo assim ele não resolve todos os problemas. Muitas das vezes é a associação que tem que resolver. Pequenas coisas, mas é a associação que tem que resolver, certo?⁵⁸

(...) aqui nós fazemos um trabalho de conciliação, de tapa-buraco, aqui faz tudo, porque aqui não tem o Estado, porque não tem CRAS, não tem escola municipal, não tem nada aqui, então a associação tem esse papel. Quase como se fosse uma “Mini Prefeitura”, porque a gente que cuida dessas coisas da comunidade, entendeu? E até das relações humanas também, você vai ver aqui perguntando algumas coisas, a gente orienta, as orientações de auxílio de governo, essas coisas todas a gente faz aqui na associação.⁵⁹

A atuação das associações dá-se não só por meio da assistência social aos seus moradores, mas também da mobilização da população para a conquista de melhorias em seus respectivos territórios. No Cabana do Pai Tomás, por exemplo, a ASMAC fez parte da mobilização para a abertura das 10 ruas que a comunidade conquistou por meio do Orçamento Participativo. Na

⁵⁸ ENTREVISTADO XIV, 2022. Comunicação oral.

⁵⁹ ENTREVISTADO XV, 2022. Comunicação oral.

época das rodadas de votação desse programa, a associação organizava ônibus com centenas de moradores para comparecerem na assembleia e votarem, situação que também foi comentada pelos representantes das associações da Vila Betânia e da Ventosa a respeito de suas respectivas comunidades.

Essa forte atuação comunitária em âmbito microlocal, ou “microparticipação”, conforme caracterizado por Bordenave (1994, p.59), “além de cumprir objetivos imediatos de elevada relevância social, prepara para a macroparticipação”, que seria a atuação em escalas maiores, como a regional ou nacional, visando a mudanças estruturais na sociedade:

A macroparticipação, isto é, a participação macrossocial, compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer, na história da sociedade. Sua conceitualização, por conseguinte, deve incidir no que é mais básico na sociedade, que é a produção dos bens materiais e culturais, bem como sua administração e seu usufruto. (BORDENAVE, 1994, p. 24).

Tal conexão entre distintas escalas de participação popular relaciona-se com o exposto por Vainer (2002) sobre a necessidade da transescalaridade da atuação cidadã, tratado no capítulo 2. Retomando essa discussão, o autor defende que as atuações cidadãs tanto em nível local quanto em nível global são importantes para a ação política eficaz, não havendo hierarquia entre as duas e sendo necessária sua complementaridade, com a ação local influenciando efeitos em âmbito global e a ação global, por sua vez, baseando-se em raízes de âmbito local.

Segundo Santos (2002) e Bello, Keller e Costa (2021), a ação e a mobilização comunitária, bem como a atuação dos movimentos sociais, são extremamente importantes no contexto da democracia brasileira, tendo em vista que a efetivação dos direitos defendidos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade ainda não foi conquistada. Essa mobilização, notada durante a entrevista com os representantes das associações de moradores, pode ser caracterizada como cidadania ativa, diferenciando-se da cidadania passiva, que tem sua única forma de participação reduzida ao voto sazonal em representantes para atuarem no governo:

(...) a participação popular tem se manifestado nas cidades através da movimentação dessas organizações sociopolíticas, que pleiteiam direitos e buscam se organizar para solucionar problemas ignorados ou maltratados pelo Estado. (...) A efetividade do Estatuto da Cidade depende de ação incisiva do Estado, no entanto, o impulsionamento real é o proveniente dos movimentos sociais, que constituem o principal motor da luta pelo que hoje se veio a denominar de Direito à Cidade. (BELLO; KELLER; COSTA, 2021, p. 14).

O exercício dessa cidadania ativa, praticada pelos entrevistados, é particularmente relevante na democracia brasileira, visto que a própria Constituição Federal de 1988 apresentou importante influência dos movimentos sociais. Conforme revela Santos (2002), esta foi uma característica

notada especialmente na democratização dos países da América Latina, e levou à discussão da necessidade de uma nova institucionalidade de democracia, uma nova “forma de relação entre Estado e sociedade” (SANTOS, 2002, p. 54) que desse conta das reivindicações dos movimentos sociais. Essa característica teve como consequência um grande movimento de experimentação no âmbito do Estado, do qual a criação do Orçamento Participativo é um exemplo:

Com isso, surgem formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e da representativa, através da intenção das administrações do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local (SANTOS, 2002, p. 65).

Assim, os movimentos sociais são o próprio motor dessa experimentação, daí sua importância para a democracia. Pensando nessa experimentação e na importância da cidadania ativa, que também tem suas bases na escala microlocal e na atuação das associações comunitárias, a atuação das Regionais de Belo Horizonte seria de extrema importância, visto que estabelece a conexão entre Estado e população justamente no nível microlocal. No entanto, aparentemente esse potencial não está sendo devidamente explorado.

Conforme relatado por todos os entrevistados, atualmente o contato com a Regional é realizado sobretudo de forma burocrática, por meio de ofícios e trocas de documentos. Essa forma de contato foi comentada por alguns como sendo negativa, que ou desanima os moradores na busca pelo atendimento de suas demandas, ou não gera consequências práticas para as comunidades. Ao serem questionados sobre quando procuram o apoio das Coordenadorias de Atendimento Regional, dois dos entrevistados expressaram veementemente o seu descontentamento com o atual estado dessas instituições:

É, a Coordenadoria de Atendimento não tem mais necessidade nenhuma. Eu não gosto, eu acho que ficou pior, não tem autonomia... entendeu? O Gabinete do Prefeito, a última Prefeitura, mesmo que seja hoje, do mesmo campo de pensamento, mais ou menos, do que eu carrego, burocratizou muito. Já era engessada.⁶⁰

Na verdade, a gente só manda ofício. E eles distribuem os ofícios. É aquilo que eu estou falando com você. Não tem estrutura, nem é crítica que eu estou fazendo à Coordenadoria. (...) O Coordenador Regional coitado, ele fica pedindo também. Isto remete pra mim à década de 80, quando tinha lá um secretário que falava que era ouvidor e não tinha mais nada. Hoje tá voltando a mesma coisa.⁶¹

⁶⁰ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

⁶¹ ENTREVISTADO XV, 2022. Comunicação oral.

O relato do Entrevistado XV deve ser ressaltado, uma vez que, de fato, é semelhante a forma como as Coordenadorias de Atendimento Regional funcionam hoje e como as Administrações Regionais funcionavam em seus anos iniciais, conforme descrito no capítulo 3. Se nessa fase inicial um dos principais objetivos dessas instituições era a “recepção, exame preliminar e encaminhamento de requerimentos e pedidos em geral, dirigidos a Órgãos, Secretarias Municipais e entidades da Administração Pública Municipal” (BELO HORIZONTE, 1983), hoje em dia a atuação das Coordenadorias é no mínimo similar, uma vez que são responsáveis por receber as demandas dos cidadãos e atendê-las mediante a coordenação das Diretorias Regionais das diversas temáticas, que, por sua vez, respondem diretamente aos órgãos centralizados.

Assim, levanta-se o questionamento de se essa forma de atuação das Coordenadorias traz algum benefício para o desenvolvimento da participação popular no município, ou se está restrita ao atendimento de demandas do dia a dia. Nesse sentido, um dos entrevistados, ao ser questionado sobre em que situações sua associação busca o apoio da Regional, relatou demandas como poda de árvores, adoção da coleta seletiva e reforma de uma praça da região. Apesar de serem questões relevantes no cotidiano dos habitantes, não se tratam de demandas capazes de ampliar a construção da cidadania, mas de simples pedidos pela manutenção de equipamentos e serviços públicos.

Por outro lado, conforme o exposto no capítulo 3, para além do atendimento às solicitações cotidianas dos cidadãos, as Regionais são responsáveis por estruturar distintas experiências participativas (como o Orçamento Participativo e as comissões e os conselhos regionais), sendo fundamentais para a mobilização da população, papel que foi intensificado a partir do Governo Patrus e que hoje se encontra enfraquecido, tendo em vista a paralisação das votações do Orçamento Participativo, conforme relatado por alguns entrevistados. Retomando-se os três tipos de desenhos institucionais participativos sistematizados por Avritzer (2008) e apresentados no capítulo 2, é possível identificar que, ao longo de sua história, as Regionais relacionaram-se em alguma medida com os três tipos elencados pelo autor.

Com os “desenhos participativos de baixo para cima”, tendo-se como exemplo o Orçamento Participativo, as Regionais atuaram na própria estruturação desse programa, que funciona de maneira regional, conforme já tratado nos capítulos 2 e 3. Já com os “desenhos de partilha de poder”, as Regionais atuam também na estruturação de diversos conselhos e comissões comunitários da cidade. As Comissões Regionais de Transporte e Trânsito (CRTT), por exemplo, são distribuídas nas nove Regionais de Belo Horizonte e suas reuniões ocorrem na

própria sede dessas instituições, contando com a presença do Coordenador Regional. Por fim, no caso dos “desenhos institucionais de ratificação”, têm-se como exemplo os Planos Diretores Regionais (PDRs), que contaram com audiências públicas e oficinas comunitárias realizadas em cada Regional da cidade.

Essa relação das Regionais com diversos instrumentos participativos de Belo Horizonte intensificou-se na gestão de Patrus Ananias com o investimento na capacidade mobilizadora da Regional, ao mesmo tempo em que a descentralização administrativa e a maior autonomia dessas instituições foram deixadas de lado. Um dos principais motivos para esse movimento foi a adoção de uma estratégia de governo que priorizava a realização gradual de pequenos ajustes na máquina pública ao invés de uma grande Reforma Administrativa voltada para a descentralização, conforme tratado no item 3.3. Essa pouca autonomia continua sendo levada à frente nos governos posteriores, tendo em vista que as Reformas Administrativas travadas acabaram centralizando ainda mais a administração. Finalmente, em 2017, com a Reforma Administrativa do governo Kalil, as Regionais perdem ainda mais autonomia, transformando-se nas Coordenadorias de Atendimento Regional.

Dessa forma, não é apenas devido ao enfraquecimento de um programa como o Orçamento Participativo que a participação popular nas Regionais Administrativas foi afetada, mas também por conta de sua perda de autonomia, já que esta teve como consequência a maior burocratização dos processos e um certo desgaste em sua interação com algumas lideranças comunitárias, conforme relatado por uma parte dos entrevistados. Nesse cenário, outros órgãos públicos começam a ser consultados. Dois dos líderes comunitários contactados indicaram o contato com o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) como um importante canal para reivindicação de demandas:

Não tem mais o que cobrar, nós estamos cheios de demandas, cheios de obra pra entregar do Orçamento Participativo, urgente, emergencial, fazer o quê? O Ministério Público, Promotoria de Habitação e Urbanismo. Melhor coisa tá? Que eu conheço hoje em dia de ferramenta, de estrutura, tem sido a questão do Ministério Público. Resolve numa agilidade, a gente não precisa ficar devendo favor político pra ninguém.⁶²

Conforme elucidado por Bell, Keller e Costa (2021), a possibilidade de se acionar o sistema de justiça é uma forma de exercício do poder urbano frente à ineficiência das outras instituições

⁶² ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

com as quais as lideranças comunitárias têm contato. Sobre a relação com a Regional Oeste, o presidente da Associação de Moradores dos bairros Palmeiras e Parque São José relata:

O problema da relação é justamente quando a população tem uma reivindicação, cria ali... A população sente também que é um desejo e a Prefeitura não tá atuando, e quando se trata de obras, aí sim a gente consegue relacionar, oficializar, mas a gente sente uma burocracia no trâmite de liberação. O único impasse nosso é esse aí. Inclusive na última reunião, teve lá um questionamento nosso de uma obra que tem 10 anos, que tá no OP, quer dizer, a população foi, a população votou, você sabe como funciona o Orçamento Participativo né? E tem 10 anos, e, ao fim ao cabo, eles mandaram um relatório pra gente, que está em fase de lançamento... Programação financeira. Aí eu pedi, eu pedi até a Regional, a Coordenadora da Regional estava presente, estava também o Secretário Municipal do Prefeito. Eu pedi a eles por respeito tirem aquela palavra de lá. Porque senão se toda vez que eu for numa reunião na Prefeitura, as pessoas me perguntam como é que a obra tá, e eu dou essa resposta, aí a população vai cansando.⁶³

A burocratização da participação popular é tratada por Santos (2002) como um dos perigos para a busca dos horizontes emancipatórios da democracia. Segundo o autor:

Estes perigos só podem ser evitados por intermédio da aprendizagem e da reflexão constantes para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos. No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes (SANTOS, 2002, p. 75).

Esse perigo da burocratização da participação e do enfraquecimento da atuação popular junto às Regionais de Belo Horizonte foi comentado pelo presidente da associação do Cabana do Pai Tomás durante sua entrevista, enquanto discorria sobre a importância do fortalecimento dessas instituições para também fortalecer a participação popular:

(...) ela [a participação popular] começou mesmo com o Orçamento Participativo no Patrus Ananias, (...) no primeiro governo Célio continuou a participação, no segundo ele cria uma Reforma Administrativa que é fundamental e importante para a cidade de Belo Horizonte, com a participação popular, descentralização, você descentraliza, as Regionais têm estrutura pra fazer, aí você começa a ter uma participação mais efetiva, no Orçamento Participativo, nos conselhos. Você não precisava ir no centro, você ia aqui na Regional e resolvia aqui. Se você não fortalece a Regional, quem tá perto de você, como é que você vai fazer?⁶⁴

Seguem outros relatos relevantes do entrevistado:

Aí você vai conversar com outra, “ah não, mas eu estou aqui só para ouvir as demandas”. Para ouvir? Não resolve, se você não criar uma estrutura mínima, eu acho que o próximo governo tem que fazer essa Reforma Administrativa, por que senão a situação vai ficar difícil, por que se acabou com a participação

⁶³ ENTREVISTADO XII, 2022. Comunicação oral.

⁶⁴ ENTREVISTADO XV, 2022. Comunicação oral.

popular, acabou com tudo e acabou com a Regional? Aí o poder e a discussão são descentralizados, e para você governar você centraliza tudo, e aí fica esse trem que tá aí? Não tem jeito né.

Mas eu acho que é luta. Acho que é uma luta que a gente tem que travar. Eu acho que o problema do movimento popular é exatamente isso, o movimento comunitário principalmente. Ele tem as demandas locais, ele tem as demandas iniciais, “ah, vamos ligar lá pra tapar o buraco, vou ligar lá pra fazer, arrumar o esgoto...”. E isso você não faz uma luta mais geral, se você não faz uma luta mais geral, o trabalhador tá aqui, você podia lutar por salário.

Aí o que que o poder público faz? “Ah não, vou atender a essa ‘demandazinha’ e já atendemos a demanda deles”. Então fica como se tivesse tudo muito tranquilo, sabe? E aí é um problema nosso, nós não nos organizamos politicamente pra isso. Acho que a gente tinha que unificar essa discussão, sabe? Das associações, dos movimentos comunitários.⁶⁵

Nota-se nesse relato ainda a importância da articulação dos cidadãos tanto em nível microlocal, voltada para a reivindicação de pequenas demandas do cotidiano, quanto nas maiores escalas, voltada para mudanças estruturais na sociedade, até mesmo em função do que é esperado da Regional pelos cidadãos. Conforme descrito pelo Entrevistado XV, se os moradores reivindicam apenas pequenas demandas junto a essas instituições e estas são atendidas, cria-se a impressão de que as Regionais estão funcionando perfeitamente. De fato, os três Coordenadores de Atendimento Regional entrevistados relataram que a Reforma Administrativa do governo Kalil trouxe melhorias para o atendimento à população, cenário que parece estar em descompasso com a opinião de alguns dos líderes comunitários entrevistados, principalmente os dos bairros com maior vulnerabilidade social.

Durante as entrevistas, foi notada uma percepção distinta sobre o atendimento da Regional Oeste entre líderes comunitários de bairros com diferentes níveis de vulnerabilidade social. Enquanto os representantes das associações dos bairros com menor vulnerabilidade enxergam na comunicação burocrática com a Regional uma característica inerente dessa instituição, que garante com que sempre sejam ouvidos e respondidos, mesmo que suas demandas não sejam sempre atendidas, os líderes comunitários dos bairros mais vulneráveis parecem não ficar satisfeitos com essa simples resposta burocrática e escuta de suas demandas.

Muito provavelmente, o que explica essa situação é o fato de as demandas dos bairros mais carentes serem maiores e mais urgentes, estando relacionadas à baixa qualidade de vida de sua população e sua iminente necessidade por serviços como assistência social e infraestrutura de saneamento básico. Por outro lado, os relatos das lideranças de bairros menos vulneráveis sobre as demandas que levam à Regional giram em torno de necessidades como a poda de árvores, a

⁶⁵ ENTREVISTADO XV, 2022. Comunicação oral.

implantação de coleta seletiva, os problemas no trânsito local, as denúncias de perturbação do sossego, entre outros. Trata-se de demandas que não estão no limiar das condições básicas de vida reivindicadas por grande parte da população dos bairros com maior vulnerabilidade social. Com demandas não imediatistas, a atuação da Regional basta, não sendo tão inconveniente se adaptar à burocracia:

Até hoje enquanto Associação o que nós cobramos, tivemos resposta. Porque a resposta que nós... Quando nós cobramos também, na maioria das vezes nós fazemos tudo através de ofício. Então eles têm que responder. Nunca é bater lá, “te pedir um favor”. Nós não fazemos isso, tudo nosso é protocolado, tudo nosso é com ofício. Então tem a resposta, porque é um direito nosso de resposta. Então eu não vejo nenhum problema com a Regional, nunca tive.⁶⁶

O relato acima revela a visão positiva que o representante da Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD) tem da Regional atualmente, mesmo que as respostas às suas demandas sejam por vezes negativas. Assim, pode-se inferir que, nesse caso, o que é valorizado é o diálogo com essa instituição, e não somente o atendimento de todas as demandas, sendo a burocracia compreendida:

A experiência que eu tenho com a Regional até hoje ela é muito boa. Em termos de relacionamento, de disponibilidade dos funcionários, de um modo bem republicano quando a gente vai até lá pra reivindicar alguma coisa... O relacionamento é bom. A gente tem que entender justamente a burocracia do poder público. E aí a gente vai tendo paciência com eles, e eles vão tendo paciência com a gente também, sabe? Porque nós temos muitas demandas, mas tudo que demanda e a Prefeitura tem que investir, que não tá dentro do orçamento, aí já causa um impacto.⁶⁷

Isto não quer dizer que as lideranças comunitárias dos bairros mais carentes não compreendam que a burocracia é uma característica do atendimento da Regional e do poder público em geral, mas que, tendo em vista suas urgentes demandas, não vale a pena insistir nesse contato:

(...) eu sempre falo o seguinte, a Coordenação da Regional ela é meramente uma associação em nível regional, ela leva e traz papel, porque não tem função, não tem estrutura. Uma pessoa, “ah, eu sou ouvidor...”. Isto não resolve.⁶⁸

(...) a Regional não resolve nada! Entendeu? No máximo ela articula uma coisa aqui ou outra, entendeu? Tiraram o poder da mão do Administrador Regional, então... Resolve tudo na Secretaria de Obras. Eu mando ofício pra Secretaria de Obras, mando ofício direto lá na Gerência de Manutenção, entendeu?⁶⁹

⁶⁶ ENTREVISTADO XIII, 2022. Comunicação oral.

⁶⁷ ENTREVISTADO XII, 2022. Comunicação oral.

⁶⁸ ENTREVISTADO XV, 2022. Comunicação oral.

⁶⁹ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

Apesar das distintas visões sobre o atendimento da Regional, todas as lideranças comunitárias entrevistadas concordaram sobre o impacto negativo que a pandemia da Covid-19 causou na relação com essa instituição⁷⁰. Durante o período de isolamento social, o contato com a Regional e a participação nas comissões e nos conselhos comunitários foram realizados por meio de reuniões virtuais, medida necessária, tendo em vista que o isolamento social era comprovadamente uma medida de controle da disseminação do vírus. Essa forma de contato, que era imprescindível no momento de calamidade pública vivido, acabou prejudicando o contato com a Regional e as comissões e conselhos comunitários, conforme indicado pelos entrevistados. Segundo eles, o contato “cara a cara” é extremamente importante para a sensibilização dos funcionários da Regional e da Prefeitura e, conseqüentemente, para a reivindicação de demandas:

A pandemia afetou de forma direta, sabe? As relações. Porque afastou o que de mais importante nós temos na relação da Regional, que é o cara a cara. Nós continuamos fazendo reuniões virtuais. Mas aqui é frio. Então a pandemia ela deixou com que a gente realizasse muitas reivindicações. Parou. A gente faz a reunião, a gente pode reivindicar, mas é importante você estar ali frente a frente com o secretário, com a coordenadora, porque ali às vezes você consegue sensibilizar mais o administrador público e algum problema eventual de urgência.⁷¹

Quando o entrevistado fala que o mais importante que eles têm na relação com a Regional é o “cara a cara”, ele reforça o potencial dessas instituições já defendido nesta dissertação, que é o de estarem mais próximas dos habitantes, atuando na escala microlocal. De certa forma, portanto, a pandemia deixou em suspensão tal potencial, prejudicando também o andamento dos processos participativos:

(...) teve algumas reuniões virtuais sim, mas dificultou muito. Não é o contato né, teve, teve reunião do OP, teve da CRTT, tudo virtual, continuou. Mas não naquele afinho do presencial. Porque no presencial você já leva demanda, levanta a mão, fala. Mas houve sim. Mas é... Fechou um pouco por causa de ser o virtual, com o qual eu não comungo muito... Eu gosto é do boca a boca.⁷²

Outro relato relevante foi o do presidente da AME Vila Betânia, que afirmou que durante a pandemia “nós ficamos mudos e o poder público segue surdo”⁷³, indicando que a relação com

⁷⁰ As entrevistas com os representantes das associações de moradores foram realizadas no primeiro semestre de 2022, período em que o país passava por uma retomada do modo de vida normal após o isolamento social em função da pandemia da Covid-19. Sendo assim, foi perguntado a todos os entrevistados de que forma a pandemia afetou sua relação com a Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste e os processos participativos vigentes.

⁷¹ ENTREVISTADO XII, 2022. Comunicação oral.

⁷² ENTREVISTADO XIII, 2022. Comunicação oral.

⁷³ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

o poder público, que na opinião dele já era deficiente, tornou-se ainda mais com a pandemia, continuando prejudicada mesmo após a retomada do atendimento presencial:

(...) a Regional, o coordenador até podia, você podia ligar, marcar lá, ele vai atender. Depois de determinado tempo, mas ficou muito tempo sem atendimento sabe? Muita coisa que já tínhamos entendimento, já estava resolvido, atrasou-se bastante, ficou bem difícil.⁷⁴

Nesse cenário de dificuldade de reivindicação de demandas junto ao poder público, muitas associações mobilizaram-se para tentar superar, elas mesmas, os desafios do dia a dia intensificados pela pandemia. Segundo relato do presidente da associação do aglomerado Cabana do Pai Tomás, por exemplo, houve uma grande mobilização entre os moradores para a fabricação e a distribuição de máscaras nos meses iniciais do isolamento social. Tal realidade condiz com o que afirmam Bello, Keller e Costa (2021):

(...) com cada vez mais frequência, é a sociedade civil que tem se organizado (através dos mais diversos movimentos sociais) para suprir a ausência de políticas públicas exercendo um dos valores mais básico da Constituição, que é a solidariedade. (BELLO; KELLER; COSTA, 2021, p.13).

Da mesma forma que a necessidade pela resolução de demandas mais básicas e imediatas interfere na forma como as lideranças dos bairros com população carente entrevistadas enxergam a Regional, esse fator parece contribuir para que a participação popular nessas comunidades seja maior. As lideranças comunitárias da Ventosa, do Cabana do Pai Tomás e da Vila Betânia relataram uma grande mobilização da população para as votações do Orçamento Participativo, por exemplo, em que ônibus com centenas de moradores eram enviados para as assembleias, de modo a conquistar mais melhorias para suas respectivas regiões:

Ó, os moradores da Ventosa, com a Associação a participação é muito boa, basta a gente mobilizar. É um pessoal muito participativo, certo? Inclusive nós temos várias obras do Orçamento Participativo, que nós conquistamos, aqui dentro da comunidade, então nesse quesito aí a comunidade participa bem sim, é muito participativa, só mobilizar.⁷⁵

Apesar dos relatos que destacam a maior mobilização da população nos bairros carentes, sua falta de acesso a bens materiais e a serviços públicos não deixa de ser um grande empecilho para uma participação popular ideal, conforme declarado por um dos entrevistados:

Então por isso, por exemplo, quando eu digo que as vilas, as favelas, precisam se organizar três vezes mais do que a cidade normal é nessa perspectiva. E o problema é que a gente não tem essa capacidade. (...) Hoje, a Associação do Buritis é a associação mais bem atendida, muito atendida. Pessoal lá é competente, respeito demais, mas por quê? (...) Nós aqui temos mais

⁷⁴ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

⁷⁵ ENTREVISTADO XIV, 2022. Comunicação oral.

dificuldade de nos organizar, o nosso acesso a políticas públicas de educação é menor, nossa condição de liberação de tempo é menor, então assim...⁷⁶

Dessa forma, entende-se que os diferentes contextos das associações de moradores entrevistadas influenciam no modo como a participação popular de seus membros ocorre. Como afirma Bordenave (1994, p.39), “existem circunstâncias de diversos tipos que condicionam o grau, o nível e a qualidade da participação”. Se por um lado a necessidade iminente das populações mais carentes por melhorias em seus territórios favorece uma grande mobilização para as votações do Orçamento Participativo, por exemplo; por outro lado, no caso do OP Digital, a falta de acesso a computadores por onde os moradores poderiam votar dificultou sua mobilização:

E vejo que o OP digital, mesmo a gente conseguindo ganhar tá, a gente até conseguiu ganhar no OP digital, mas com muita dificuldade, foi um esforço, colocando computador, gente o dia inteiro lá pra ficar votando, coisa nesse sentido, mas no Orçamento Participativo Digital excluiu, perdeu um pouco a característica de colocar esse povo em movimento, entendeu?⁷⁶

Um aspecto importante na relação das associações comunitárias com a Regional, que foi mencionado pela maioria dos entrevistados, era a necessidade de se estabelecerem articulações políticas com figuras que facilitassem esse contato, em geral vereadores da região, para que as associações tivessem suas demandas ouvidas e atendidas. As lideranças comunitárias dos bairros Buritis, Palmeiras e Parque São José compartilham visões semelhantes sobre essa situação, que é a de que a relação da Regional com as associações que buscavam seu apoio parou de necessitar de uma articulação política com vereadores mais recentemente. Para a liderança do Buritis, essa mudança ocorreu ainda no governo Márcio Lacerda, quando o Administrador Sylvio Malta tomou posse da Regional Oeste e optou por receber todas as lideranças comunitárias da região independentemente de suas articulações políticas. Já para a liderança dos bairros Palmeiras e Parque São José, essa mudança ocorreu com a Reforma Administrativa da gestão Kalil, quando as Regionais tornaram-se Coordenadorias de Atendimento Regional. Nesse sentido, ambos os entrevistados mencionados acima afirmam que tal mudança fortaleceu a relação de suas respectivas associações com a Regional:

Mas a Regional Oeste ela só recebia quem era do partido do Prefeito. Qualquer outra liderança comunitária, associação que fosse contra qualquer coisa a Regional não recebia. Foi assim no governo do Pimentel, foi assim no governo Márcio Lacerda, até chegar o Coordenador. Não foi nem o Prefeito que falou, tá. O Coordenador que entrou, que é o Sylvio Malta, ele abriu as portas da Regional Oeste para todas as lideranças comunitárias. Ele assumiu uma parte do governo Márcio Lacerda e continuou até quando o Prefeito Alexandre Kalil

⁷⁶ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

saiu agora para seguir um outro caminho político. (...) Então... Justamente nisso, porque ela não só abriu as portas pra Associação do Buritis quanto para todas as lideranças comunitárias da oeste. Não importa se você era um morador, não importa se você era uma liderança comunitária sem título. Sem título porque né, porque não era vereador.⁷⁷

Porque nós temos a visão aqui das Regionais mais políticas. Mais da forma de você conseguir as coisas sempre de forma política. Procura um vereador... Tipo você tem que ter esse intermediário. E hoje a relação que nós temos com a Regional Oeste... Não que a gente seja inocente, que a política também não destrava algumas coisas, mas hoje, pela relação boa, excelente, que a gente tem na Regional Oeste, a gente consegue viabilizar tudo, parte das coisas que é possível pela Regional, sem precisar de entrar no político. Então deu uma desburocratizada nessas relações.⁷⁸

A visão do Entrevistado XII sobre as consequências da Reforma Administrativa empreendida na gestão Kalil, no que se refere às Regionais, condiz com o relato de alguns dos Coordenadores entrevistados, conforme demonstrado no item 3.6. Segundo eles, a transformação dessas instituições em Coordenadorias e o fato de seus cargos de chefia não serem mais indicações partidárias tratou-se de uma estratégia para que o Prefeito ganhasse o reconhecimento político do que é realizado nas nove Regionais da cidade, e não apenas o Coordenador e os vereadores de cada região, conforme ocorria anteriormente:

Aí eu acho que foi uma jogada política (...). Para que a população não dependesse diretamente dos vereadores, de forma direta (...). Acho que foi uma jogada de mestre deles, eu não sei. Se você engessa só nos vereadores você também fica dependente daquilo ali.⁷⁸

Um outro ponto importante comentado por esse entrevistado foi a relevância da participação das lideranças comunitárias nas comissões e conselhos comunitários da Regional, como a Comissão Regional de Transporte e Trânsito (CRTT) e a Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), para um fortalecimento do contato pessoal com o Coordenador e outros funcionários da instituição.

Enquanto a Reforma Administrativa da gestão Kalil é vista como positiva pelo Entrevistado XII, uma vez que permitiu de certa forma a independência das associações comunitárias de uma articulação política com vereadores da região para poderem reivindicar suas demandas junto à Regional, o presidente da AME Vila Betânia enxerga nesse contexto atual uma tendência contrária, a de enfraquecimento das relações com as Regionais:

(...) a Coordenadoria hoje em dia ela não manda mais nada, viu? (...) Eu não quero dizer isso referente às pessoas tá, porque nós tivemos mulheres e homens de boa vontade na Regional, mas ela perdeu um pouco o seu poder,

⁷⁷ ENTREVISTADO XVII, 2022. Comunicação oral.

⁷⁸ ENTREVISTADO XII, 2022. Comunicação oral.

porque ela tá totalmente centralizada à Prefeitura de Belo Horizonte. Então, quando você tira o status de Secretaria Regional, você centraliza tudo na mão do Prefeito. Embora antes a Regional fosse mais dominada politicamente, porque era indicado de determinado vereador, deputado, ou de determinada força política, que exercia quase que um feudo dentro da nossa Regional, e de outras Regionais também, hoje ainda continua muito ligado à troca de favores políticos. A Regional virou um balcão de negociações políticas, porque ela tá centralizada direto ao Gabinete do Prefeito. Então para obter votações na Câmara Municipal, atende-se mais vereadores do que as próprias associações e as demandas da sociedade civil.⁷⁹

Dessa forma, embora o entrevistado reconheça que antes a Regional era mais “dominada politicamente”, sendo necessárias articulações políticas com os vereadores para ter suas demandas ouvidas e atendidas, para ele a centralização ao Gabinete do Prefeito foi responsável por tornar a Regional uma instituição auxiliar para as negociações políticas do Prefeito em relação às votações na Câmara Municipal, sendo o contato com os vereadores mais valorizado do que as associações comunitárias, apesar de estas não precisarem mais de uma articulação política tão clara para serem atendidas. Outro aspecto apontado pelo entrevistado é o uso das reivindicações e conquistas das associações para o ganho político de vereadores da região:

Às vezes é até desanimador, porque nós lideranças comunitárias mobilizamos, cobramos, vamos à imprensa, ao Ministério Público, aí conquistamos determinada obra, serviço ou política pública, e antes de começar a obra já tem vereador gravando vídeo. Antes da obra ser entregue... Isso porque, porque vazava informações dentro da própria Prefeitura, entendeu?⁷⁹

Para a liderança comunitária do Cabana do Pai Tomás, o aspecto político anterior do contato das associações com a Regional não se tratava de um problema, uma vez que estas são naturalmente instituições políticas, sendo dever das associações articularem-se para defender suas demandas:

Claro, você vira uma instituição, você trabalha em uma Prefeitura, uma instituição eminentemente política, como é que você vai tratar uma Regional como um espaço sem ser o espaço da política? (...) Aí não adianta eu chegar lá e querer fazer uma discussão lá se a pessoa não perceber que você tem mobilização, que você faz ação política, uai. Ou nós não vivemos no espaço da política, não vivemos em um Estado político?⁸⁰

Nesse sentido, ele relembra a importância do Orçamento Participativo para tal aprendizado político:

Acontecia o seguinte, já aconteceu aqui. Numa plenária de 900 pessoas, aqui na Cabana nós levamos 750. Você acha que a gente ia perder alguma coisa? Óbvio que não. Mas aí chegava um cara lá e falava “ah, quantos delegados você tem?”. “Eu tenho 3”, eu tenho 150. Como que eu vou discutir com esse

⁷⁹ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

⁸⁰ ENTREVISTADO XV, 2022. Comunicação oral.

cara? E o Orçamento Participativo era extremamente importante para as comunidades nesse aspecto. Nós tínhamos que fazer o debate da política, nós tínhamos que fazer, aprender a articular e a pensar política. Por esse aspecto que acho que o Orçamento Participativo já valeu.⁸¹

De fato, é unânime a opinião dos entrevistados de que a participação popular junto à Regional foi mais intensa durante o período de vigência das rodadas de votação do Orçamento Participativo. Segundo a liderança comunitária da Ventosa, essa intensidade estava relacionada não só ao funcionamento do programa, mas também ao partido da gestão municipal responsável por sua implementação:

Nós tínhamos um diálogo muito bom, muito bom mesmo era com a administração do PT, certo? Porque o PT ele... As administrações do PT é povão, entendeu? Aí eles mobilizavam, eles gostavam de mobilizar. Tanto é que o Orçamento Participativo foi criado... A maioria das obras foi pelo PT, administração do PT. Então assim, eles gostavam de participação, eles faziam várias reuniões na Regional, a gente tinha diálogo com a gerente, entendeu? Depois que entrou o Márcio Lacerda, começou a ter um... Pra te falar a verdade, a administração Márcio Lacerda e Kalil, eles acabaram com os movimentos sociais.⁸²

Os entrevistados reconhecem que a movimentação em torno da participação popular nesse período era de fato relevante, tanto em função da grande mobilização de moradores em torno das votações, quanto da realização das “Caravanas das Prioridades” nos bairros que reivindicavam melhorias:

(...) a gente sempre participava muito do OP sabe? E tinham caravanas das escolas, a gente disputava igual gente grande mesmo, quem levava mais ônibus ganhava a obra. Então assim, o OP mobilizava muita gente, entendeu? O povo participava, entendeu? Se unia, foi um momento que se tinha muita... As lideranças comunitárias tinham um peso muito grande.⁸³

Da mesma forma, as lideranças comunitárias do Cabana do Pai Tomás e da Vila Betânia entendem que hoje não participam mais das decisões tomadas na cidade, tendo em vista a paralisação das rodadas de votação do OP. Outro aspecto importante desse programa já tratado no capítulo anterior e que se tornou visível durante as entrevistas com os representantes das associações de moradores foi seu caráter pedagógico. Todos os líderes comunitários entrevistados demonstraram um conhecimento claro sobre as regras da máquina pública e uma noção das atribuições de cada agente. As lideranças dos bairros mais carentes, por exemplo, têm consciência que seus territórios são Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e que,

⁸¹ ENTREVISTADO XV, 2022. Comunicação oral.

⁸² ENTREVISTADO XIV, 2022. Comunicação oral.

⁸³ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

portanto, é a Urbel o órgão público responsável por realizar as obras em suas regiões. Este é um aprendizado muito importante, uma vez que constitui a base para que suas reivindicações no espaço urbano sejam realizadas junto à Regional e à Prefeitura como um todo. Trata-se de uma qualidade adquirida a partir da experiência no OP, programa que, ao mesmo tempo em que educa os participantes para uma cidadania ativa no espaço urbano, tem consequências práticas, que são as conquistas de obras para seus territórios. Esse importante aspecto da participação popular é exaltado por Bordenave (1994), quando diz que esta tem o caráter:

(...) contestatório, no qual os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio e não como convidados de pedra, conquistando uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultural. (...) A participação não tem, pois, somente uma função instrumental na co-direção do desenvolvimento pelo povo e o governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição (BORDENAVE, 1994, p. 20, p. 56).

Esse caráter do Orçamento Participativo, ao mesmo tempo “educador” e deliberativo, e que sempre esteve em relação direta com as Regionais, não é notado em outros instrumentos participativos de Belo Horizonte que já existiram ou ainda existem, como as oficinas promovidas pela Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC), o Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) e as comissões e os conselhos comunitários.

Primeiramente, em se tratando da Gestão Compartilhada e do PPR, conforme os relatos dos entrevistados, estes não foram programas que tiveram tanta repercussão quanto o Orçamento Participativo. Na visão da liderança comunitária da Ventosa, as oficinas que ocorreram no âmbito desses programas não foram inclusivas, visto que ou eram realizadas de forma centralizada, muitas vezes no Centro de Referência da Juventude (CRJ) da Praça da Estação, ou em Centros Culturais, que não estão presentes em todos os bairros da cidade. Para ele, tais programas foram uma estratégia política do então Prefeito Márcio Lacerda para a substituição do OP, que havia sido criado pela gestão passada:

É não, mas aquilo não era pra atender o povo não, aquilo ali é... Mesmo porque não era uma coisa local, certo? Tinha as oficinas, as oficinas elas aconteciam fora das comunidades, era mais central. Acontecia muitas oficinas ali naquele Centro da Juventude que tem ali na Praça da Estação? A maioria era ali. E alguns iam em alguns centros culturais de alguns bairros, porque não são todos que têm... O mais próximo aqui é no Salgado Filho. Quer dizer, a comunidade não participa. Então assim, não, a Gestão Compartilhada.... Ele tentou colocar

a Gestão Compartilhada em cima do Orçamento Participativo, só que não funcionou, certo? Não funcionou.⁸⁴

Por outro lado, a liderança comunitária da Vila Betânia ressalta a importância que tais programas tiveram para o maior conhecimento e respeito dos territórios:

E colocou os territórios mais em evidência, coisa nessa perspectiva, a divisão que eu digo, mais minuciosa, ajuda a gente ver com a lupa maior quais que são os problemas, as demandas, coisas nessa perspectiva.⁸⁵

Ao mencionar que os territórios foram colocados mais em evidência, o entrevistado refere-se à criação dos Territórios de Gestão Compartilhada (TGCs), que, conforme comentado nos capítulos anteriores, tratou-se de novas divisões territoriais dentro das Regionais, em substituição às Unidades de Planejamento (UPs), que serviram para direcionar as políticas do município e o funcionamento de programas como as comissões e os conselhos comunitários e o próprio Orçamento Participativo. Nesse sentido, o presidente da associação de moradores do Cabana do Pai Tomás discorda da forma como essas novas divisões territoriais foram demarcadas, apenas a partir da concepção de técnicos da Prefeitura e consultores, sem a participação da população:

Mas não tem nem quem enganar, aquele trem, eu ficava pensando... Você lembra quando era o novo... a nova delimitação das Regionais? No governo Márcio. Eu fui pra lá e falei “olha, isso é um absurdo”. Qual foi a discussão que fizeram pra isso? (...) Não, não teve discussão, não teve nada. Aí me parece um louco que foi lá e falou “ah, vamos juntar essa com essa, essa com essa e pronto”. Aí cuidou do espaço, não cuidou do território, do indivíduo, da pessoa que estava lá, característica econômica, entendeu? Isso aí pra mim foi terrível, terrível. (...) O cara foi lá, pegou no papel e riscou aqui e pronto, aí traz esse debate pra cá. Inclusive os técnicos não sabiam nem a discussão que estava se fazendo, me parecia, sabe?⁸⁶

De qualquer forma, os TGCs parecem hoje ser compreendidos e utilizados pelas associações comunitárias em suas ações, como é o caso da Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD), que reivindica junto à Regional e à Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) a coleta seletiva nos bairros que representa, com o argumento de que outros bairros de seu TGC são atendidos por esse serviço. Outras ações citadas pelos entrevistados que envolvem essa divisão territorial são o funcionamento dos conselhos e comissões regionais, tais como a Comissão Regional de Transporte e Trânsito (CRTT), em que as eleições dos conselheiros são realizadas por território.

⁸⁴ ENTREVISTADO XIV, 2022. Comunicação oral.

⁸⁵ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

⁸⁶ ENTREVISTADO XV, 2022. Comunicação oral.

No que se refere à relação das associações comunitárias com os diversos conselhos e comissões participativos da cidade, todas as lideranças entrevistadas participam dessas instituições ou possuem colegas da associação que participam, tais como a CRTT, o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), o Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA), a Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA), as Comissões Locais de Saúde (CLAS), entre outros. Tal participação é vista por alguns como uma forma de atuação nos processos de tomada de decisão da cidade. Conforme já tratado anteriormente, foi indicado pelo entrevistado da associação dos bairros Palmeiras e São José que a participação nessas instituições é especialmente importante para a melhoria do diálogo com a Regional, uma vez que permite uma relação mais próxima com seus funcionários:

A gente despacha nas reuniões [dos conselhos], é com a Coordenadora da Regional Oeste, direto. Então ela ouve a gente ali. (...) Depois que tem essas reuniões, a gente marca na agenda dela na Regional, a associação vai lá... Tá entendendo? Então há essa melhora de relacionamento sim. (...) Então é essa junção aqui que vai dando voz... Para a associação ser mais ouvida dentro da Regional. Porque aí a gente participa de forma direta. Porque se não, se a associação não for assim (...), fica muito frio, a gente faz um ofício, e entrega, e as respostas não vêm. Ali a gente toma partido, na realidade, das decisões.⁸⁷

Conforme relato de alguns entrevistados, hoje em dia as comissões e conselhos comunitários são os únicos mecanismos participativos de relevância que atuam em Belo Horizonte, sendo, portanto, a única “ponte relevante” das associações com a Regional:

É porque a gente tá muito próximo da COMFORÇA né, Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo. Eu também por conta da CRTT. Tirando isso não tem necessidade nenhuma de estar lá [na Regional]. E ainda mais agora que não tem mais, as obras do Orçamento Participativo estão todas paralisadas... Entendeu?⁸⁸

A fala do Entrevistado XVI indica a atual impotência das Regionais no que se refere à resolução das demandas da Associação de Moradores da qual faz parte, não havendo “necessidade nenhuma de estar lá” a não ser pelas reuniões dos únicos mecanismos participativos relevantes que atualmente se encontram ativos, o que reforça, mais uma vez, que o potencial de tais instituições, enquanto importantes promotoras do planejamento e da gestão urbanos participativos, não está sendo devidamente explorado.

⁸⁷ ENTREVISTADO XIII, 2022. Comunicação oral.

⁸⁸ ENTREVISTADO XVI, 2022. Comunicação oral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa que deu origem a esta dissertação teve como objetivo investigar as Regionais de Belo Horizonte, e em especial a Regional Oeste, de forma a analisar sua contribuição para a consolidação de práticas participativas de planejamento e gestão urbanas no município. Por serem instituições que existem no âmbito da microescala, aproximando poder público e cidadãos, entendia-se que poderiam ser grandes aliadas na promoção de processos participativos desenvolvidos na cidade.

Nesse sentido, foram elencados três objetivos específicos: (i) compreender o conceito de participação popular e sua inserção no contexto de planejamento e gestão urbanas no Brasil, (ii) estruturar um panorama temporal e contextual do funcionamento das Regionais de Belo Horizonte, desde sua criação na década de 1970 até os dias atuais; e (iii) analisar as contribuições recentes da Regional Oeste para a participação popular, a partir da visão de lideranças comunitárias. Esses objetivos deram origem aos três capítulos de desenvolvimento da dissertação, cujas contribuições permitiram atingir o objetivo geral da pesquisa. Assim, serão expostas a seguir considerações sobre o papel das Regionais na política urbana participativa de Belo Horizonte.

Primeiramente, é importante refletir sobre as diversas alterações na estrutura e no funcionamento dessas instituições que ocorreram ao longo do período histórico analisado no capítulo 3, que se inicia no ano de 1973, quando são criadas as duas primeiras Regionais (Barreiro e Venda Nova), e finaliza em março de 2022, quando o então Prefeito Alexandre Kalil deixa o cargo para concorrer às eleições para Governador do Estado.

De maneira geral, a partir da análise da legislação municipal concernente a essas instituições e do relato dos entrevistados, entende-se que houve uma espécie de ciclo. Inicialmente, as Regionais surgem enquanto instituições burocráticas de descentralização de processos administrativos e recebimento de demandas cotidianas dos habitantes da cidade e começam a se complexificar no final da década de 1980, quando são enfim implementadas todas as Regionais da cidade e expandidas suas funções, fortalecendo-se o movimento de descentralização administrativa no município. A partir da contextualização histórica apresentada no capítulo 2, é possível relacionar esse movimento de descentralização em Belo Horizonte com o municipalismo, tendência nacional iniciada no final do século XX que defendia a maior descentralização dos poderes e a autonomia dos governos municipais, tendo em vista o desgaste com a estrutura de governo centralizadora e autoritária característica da ditadura militar (JACOBI, 2000).

Uma das consequências do municipalismo foi a maior experimentação e a multiplicação de experiências participativas em nível municipal, também impulsionada pela eleição de prefeitos do Partido dos Trabalhadores (PT) em diversas cidades brasileiras, cuja pauta progressista defendia a implantação de processos participativos (AVRITZER, 2016). Em Belo Horizonte, com a eleição de Patrus Ananias no início da década de 1990, as Regionais passam a se relacionar com diversos mecanismos de participação popular, sendo fundamentais para a implantação e estruturação de programas como o Orçamento Participativo (OP) e as comissões e conselhos comunitários regionais.

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, nas gestões dos Prefeitos Célio de Castro e Fernando Pimentel, há uma consolidação dos processos participativos do município, e as Regionais continuam sendo importantes instituições para os programas participativos que ocorrem de maneira regionalizada. Por outro lado, são instauradas Reformas Administrativas que acabam por diminuir a autonomia dos cargos de chefia nas Regionais, aspecto que continua presente na Gestão Márcio Lacerda (2009 a 2016), quando também são criadas novas estruturas e programas participativos que acabam não sendo levados para frente, como a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada e o Planejamento Participativo Regionalizado.

Finalmente, em 2017, com a Reforma Administrativa implantada pelo Governo Kalil, as Regionais são transformadas em “Coordenadorias de Atendimento Regional”. Hierarquicamente, as Diretorias Regionais das distintas temáticas (como a da Saúde, da Educação e da Assistência Social) passam a responder diretamente para as Secretarias Municipais, e o “chefe” da Regional perde seu status de Secretário para Coordenador. Uma das consequências desse processo foi que o cargo de chefia das Regionais perdeu o caráter político que tinha até então, não sendo mais uma nomeação em função de coalizões partidárias relacionadas ao Prefeito eleito. Para alguns entrevistados essa mudança foi positiva, uma vez que tornou o Coordenador Regional mais acessível, não sendo necessária a articulação de lideranças comunitárias com vereadores da região para a reivindicação de suas demandas, prática comum até então. Para outros, a mudança foi negativa, uma vez que a articulação política era inerente à atuação cidadã, sendo justo que as lideranças que mais se articulassem politicamente fossem mais atendidas. Outro argumento dos entrevistados que enxergaram como negativa a perda de status do “chefe” da Regional é que ela implicou em sua perda de autonomia.

Além disso, no Governo Kalil também ocorre a suspensão das rodadas de votação do Orçamento Participativo para que fosse possível realizar todas as obras votadas até então no

programa, o que contribuiu para um enfraquecimento da mobilização cidadã e, conseqüentemente, da participação popular. Nesse sentido, entende-se que a conjunção desses fatos que ocorrem na Gestão Kalil contribuiu para que as Regionais atuassem mais como local de atendimento e direcionamento de demandas cotidianas dos cidadãos do que mobilizadoras de processos participativos, assemelhando-se às funções que exerciam em seus anos iniciais.

No capítulo 4, foram apresentados os relatos de algumas lideranças comunitárias de bairros da Região Oeste com maior vulnerabilidade social que se mostraram descontentes com esse panorama atual das Regionais. Segundo elas, atualmente a principal forma de interação com a Regional Oeste ocorre de maneira burocrática, por meio do envio de ofícios referentes às suas demandas. Além disso, as lideranças pontuam a falta de autonomia do Coordenador Regional para dar um retorno às suas reivindicações, sendo mais interessante procurar outros órgãos públicos.

Dentre esses outros órgãos públicos procurados pelas lideranças, foi citado o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), ao qual foi atribuído maior agilidade na resolução de demandas. Esse contato entre as lideranças e um órgão do judiciário, responsável por fiscalizar os outros poderes, indica uma forma de atuação cidadã frente à ineficiência das outras instituições para as quais levam suas reivindicações.

Por outro lado, é necessário pontuar que as lideranças comunitárias de bairros com menor vulnerabilidade entrevistadas mostraram-se satisfeitas com o atual atendimento da Regional Oeste. Conforme abordado no capítulo 4, entende-se que essa divergência nas impressões sobre a Regional ocorre em função da natureza das demandas de cada território. Enquanto as lideranças dos bairros mais vulneráveis reivindicam questões que perpassam necessidades básicas de vida, como a instalação de saneamento básico em seus territórios, as lideranças dos bairros com menor vulnerabilidade geralmente possuem demandas menos complexas, como a solicitação de poda de árvores, implantação de coleta seletiva, entre outros. Assim, entende-se que estas se mostraram mais satisfeitas com a Regional Oeste não só porque em geral esta é capaz de atender às suas demandas menos complexas, mas também porque a interação burocrática com tal instituição e uma eventual demora no atendimento às suas solicitações não chegam a ser tão inconvenientes como o são no caso das lideranças de bairros com maior vulnerabilidade, cujas necessidades são mais urgentes.

Esse desgaste na relação entre os líderes comunitários dos bairros mais vulneráveis e a Regional pode contribuir indiretamente para o enfraquecimento dos processos participativos, uma vez que o potencial dessas instituições em contribuir para a participação popular está justamente na

proximidade que possuem com os cidadãos e lideranças comunitárias, por atuarem na microescala. Conforme apresentado no capítulo 2, dentre as diversas escalas possíveis de atuação na cidade, a microescala é aquela que pode “propiciar uma genuína participação popular direta” (SOUZA, 2002, p. 107), tendo em vista as facilidades que a maior proximidade com o território e seus habitantes e usuários proporciona para a realização de processos participativos, como a organização de assembleias e a fiscalização pela população do cumprimento das políticas públicas.

São precisamente as comunidades com maior vulnerabilidade social as mais beneficiadas pelos programas participativos, uma vez que passam a ter voz em processos de tomada de decisão sobre a cidade que historicamente são ocupados pelas elites. Nessa perspectiva, a partir das entrevistas realizadas, percebeu-se que são também as comunidades mais vulneráveis as mais participativas, sendo notáveis os relatos sobre a mobilização realizada pelas associações desses locais para as votações do Orçamento Participativo, quando eram organizados ônibus para levarem centenas de moradores às assembleias do programa. Esse potencial participativo das próprias associações de moradores também está relacionado com o fato de terem uma relação de proximidade com seus respectivos territórios e habitantes. Na microescala de seus bairros, essas organizações atuam como importantes agentes produtores do espaço que têm certo poder sobre seus processos de tomada de decisão, conforme elucidado pelas análises de Castro (2015) e Michel de Certeau (1994) apresentadas no capítulo 2.

Notou-se, portanto, que as associações de moradores exercem papel tão importante quanto ou até mais importante que o das Regionais na promoção de processos participativos na cidade. Se por um lado essas instituições são a interlocução do poder público com as lideranças comunitárias na escala microlocal, por outro lado as associações são a conexão entre lideranças e os moradores de seus respectivos bairros, possibilitando a capilaridade da participação popular no território. Assim, é interessante resgatar o relato de um líder comunitário apresentado no capítulo 4, segundo o qual para a maioria da população a Regional Oeste é um centro de atendimento e assistência social, sendo o seu caráter de articuladora das políticas participativas do município reconhecido apenas pelas lideranças comunitárias, integrantes de movimentos sociais e membros de outros setores ligados à política.

Conforme elucidam Boaventura de Souza Santos (2002) e Bello, Keller e Costa (2021), essa atuação das associações comunitárias mostra-se essencial para a manutenção da democracia no Brasil e para a busca pela efetivação das diretrizes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, mostrando-se como uma cidadania ativa. Sendo a democracia brasileira

caracterizada pela combinação de elementos das democracias representativa e participativa, a atuação dos cidadãos e movimentos sociais é essencial para a própria ampliação da cidadania e dos horizontes participativos no país.

Outra questão que se tornou clara ao longo da pesquisa é a de que as Regionais são instituições que atuam mais no âmbito da gestão urbana, ou seja, na resolução de problemas urbanos que se apresentam no presente (SOUZA, 2002), como as demandas de lideranças comunitárias relacionadas à manutenção da infraestrutura de seus bairros. No que se refere ao planejamento urbano, essas instituições atuam apenas como suporte a decisões tomadas no nível das Secretarias Municipais.

Da mesma forma, por mais que as Regionais tenham se mostrado importantes para a consolidação dos processos participativos em Belo Horizonte, funcionam apenas como instituições de suporte a tais programas. Como foi possível notar a partir do panorama histórico traçado no capítulo 3, as Regionais funcionaram de suporte para a estruturação de processos participativos regionalizados, de suporte para a realização das reuniões de tais processos, e suporte também para a mobilização da população, tendo em vista que seus funcionários possuem uma relação cotidiana com habitantes da região e com o próprio território. Foi possível identificar, a partir da classificação de Avritzer (2008) apresentada no capítulo 2, três tipos de desenhos institucionais de processos participativos aos quais as Regionais se relacionaram ou ainda se relacionam, evidenciando sua importância para a efetivação de distintos programas de participação popular da cidade. Primeiramente, destaca-se sua relação com a implementação e condução do Orçamento Participativo, programa cujo desenho institucional é definido pelo autor como “de baixo para cima”, onde a população possui grande influência nos processos de tomada de decisão. Além desse, ressalta-se a atuação das Regionais na estruturação de programas de “partilha de poder”, exemplificados pelas diversas comissões e conselhos comunitários da cidade que funcionam no nível regional, em que o Estado e os cidadãos participam, juntos, dos processos de tomada de decisão. Por fim, tem-se a interação das Regionais com processos caracterizados por Avritzer pelo “desenho institucional de ratificação”, em que a participação popular dá-se mediante “ratificação” de processos e produtos desenvolvidos pelo Estado em eventos como audiências públicas e oficinas, tendo-se como exemplo os Planos Diretores Regionais.

Tendo em vista esse caráter de suporte, pode-se entender que a efetividade participativa das Regionais, para além de sua interação com as lideranças comunitárias locais, como discutido anteriormente, está também diretamente ligada à efetividade dos processos participativos que

“suportam”. Segundo o relato de diversos entrevistados, o Orçamento Participativo representa a experiência participativa mais exitosa do município, seja por seu caráter deliberativo, seja pela mobilização intensa da população envolvida nas votações, seja ainda pela troca de experiências entre os cidadãos e a relação com o território estimulada por eventos como as “caravanas das prioridades”. Da mesma forma, pode-se dizer que o potencial participativo das Regionais foi melhor explorado durante a vigência desses eventos mobilizadores do OP, quando sua interação com os cidadãos foi mais ativa. No entanto, é necessário levantar a ressalva de que não foi realizada no âmbito da pesquisa uma análise específica sobre o Orçamento Participativo ou qualquer outro programa de participação popular de Belo Horizonte, visto que o foco foi a atuação da Regional na promoção desses processos. Assim, uma análise mais profunda com o fim de se analisar a efetividade participativa de cada programa deveria se basear em parâmetros que fundamentassem tal avaliação, como a escala de participação de Souza (2006) e os níveis de participação elencados por Bordenave (1994), apresentados no capítulo 2.

Atualmente, com a suspensão das rodadas de votação do OP, os conselhos e comissões comunitários mostram-se como os principais mecanismos participativos no âmbito das Regionais, dos quais a Comissão Regional de Transporte e Trânsito (CRTT) é um exemplo, citada por diversas lideranças comunitárias em suas entrevistas. Algumas lideranças entrevistadas ressaltaram que a participação nas comissões e conselhos é fundamental para o estabelecimento de uma relação de proximidade com o Coordenador e outros funcionários da Regional, favorecendo o diálogo para o levantamento de demandas das associações de bairro.

Por outro lado, com a Pandemia da Covid-19 as reuniões das comissões e conselhos funcionaram de maneira virtual, sendo retomadas presencialmente em 2022, conforme relatado pelos entrevistados. Segundo eles, este foi outro fator que prejudicou a participação popular junto às Regionais, uma vez que o contato presencial com os funcionários dessas instituições é essencial para as lideranças comunitárias negociarem suas demandas. O isolamento social, apesar de fundamental para o combate à disseminação da doença, deixou em suspensão o potencial das Regionais em articular poder público e cidadãos no âmbito da microescala.

Em suma, pode-se concluir que as Regionais de Belo Horizonte são importantes instituições para a consolidação da política participativa do município, apesar de funcionarem enquanto suporte para a realização dos processos participativos. Por outro lado, se esse potencial é alavancado a partir da década de 1990, com a Gestão Patrus, e consolidado nas décadas seguintes da mesma forma que os processos participativos também passam a ser consolidados, deve-se atentar para as mudanças no *modus operandi* de tais instituições, visto que podem afetar

sua interação com os cidadãos e as lideranças comunitárias no âmbito da microescala. Nesse sentido, é importante atentar para as mudanças, mais ou menos significativas, que ocorrem devido às trocas de gestão municipal. Esse fator, que afeta não só as Regionais, mas a estrutura administrativa municipal como um todo, pode ser prejudicial quando implica na descontinuidade de processos que há muito vinham sendo traçados. No que se refere à participação popular, o recente enfraquecimento da relação da Regional Oeste com as lideranças comunitárias de bairros com maior vulnerabilidade social entrevistadas sugere que o potencial de proximidade entre poder público e cidadãos que essas instituições proporcionam pode ter sido enfraquecido.

Os pontos aqui abordados revelam não só o potencial das Regionais de Belo Horizonte em promover processos participativos na cidade, mas também as dificuldades operacionais para a efetivação das diretrizes participativas da política urbana do país, para além de outros empecilhos à participação popular apresentados no capítulo 2, como o advento do capitalismo neoliberal e a priorização de interesses do capital imobiliário frente à produção do espaço urbano em favor dos grupos historicamente excluídos dos processos de tomada de decisão (MARICATO, 2000). Por fim, espera-se que as reflexões suscitadas pela dissertação contribuam para a elaboração de futuras pesquisas no âmbito do planejamento e gestão urbanos participativos, e que de alguma forma possam colaborar para o avanço rumo a cidades mais democráticas, justas e inclusivas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maria de Fátima. **Contribuições do Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) de Belo Horizonte/MG para ampliação da cidadania e promoção da saúde.** (Mestrado). Or.: Andréa Maria Silveira. Mestrado Profissional em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.
- AGÊNCIA SENADO. Negros e indígenas são os mais afetados por catástrofes ambientais, aponta debate. Brasília. **Senado Notícias**, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/27/negros-e-indigenas-sao-os-mais-afetados-por-catastrofes-ambientais-aponta-debate>. Acesso em: 15 set. 2022.
- ALMEIDA, M. C. de M; FERREIRA, R. N.; NABUCO, A. L. Territórios de gestão compartilhada de Belo Horizonte: descrição da metodologia utilizada e perspectivas de uso da regionalização. In: *Anais... SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA*, 2012, Diamantina. 2012. Disponível em: www.diamantina.cedeplar.ufmg.br/2012/arquivos. Acesso em: 22 dez. 2020.
- ALVES, Ana Paola da Silva. **Paradoxos em torno da educação urbana: relações entre cidadania e construção do espaço público na cidade de Belo Horizonte.** (Doutorado). Or.: Raquel Garcia Gonçalves. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021.
- ARQUIVO PÚBLICO DA CIDADE DE BELO HORIZONTE (APCBH). **História de bairros [de] Belo Horizonte: Regional Oeste.** Belo Horizonte: Arquivo Público da Cidade, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BALTAZAR, Ana Paula; KAPP, Silke. The paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 31, p.160-173, 2012.
- BARBABELA, Fernanda Meniconi. **Espaços produzidos: um estudo da avenida Silva Lobo.** (Graduação). Orientador Silke Kapp. Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2020.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR.** Belo Horizonte: Política Urbana, 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/conselho>. Acesso em: 11 jun. 2021.
- BELO HORIZONTE. **Coordenadoria de Atendimento Regional Oeste.** Belo Horizonte: Coordenadoria Oeste, 2022. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/oeste>. Acesso em: 9 ago. 2022.
- BELO HORIZONTE. Decreto nº 2.393, de 6 de agosto de 1973. **Altera a estrutura administrativa das administrações regionais do Barreiro e de Venda Nova e da outras providências** Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/b/belo-horizonte/decreto/1973/239/2393/decreto-n-2393-1973-altera-a-estrutura-administrativa-das-administracoes-regionais-do-barreiro-e-de-venda-nova-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 2 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 4.135, de 10 de dezembro de 1981. **Aprova o regulamento da Superintendência Municipal de Transportes-SMT e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mkhai>. Acesso em: 6 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 4.354, de 10 de novembro de 1982. **Dispõe sobre a descentralização administrativa no espaço físico do território municipal.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2011. Disponível em: <http://leismunicipa.is/acjmk>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 4.523, de 12 de setembro de 1983. **Dispõe sobre a estrutura administrativa e o funcionamento de órgãos da administração direta e dá outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2011. Disponível em: <http://leismunicipa.is/fmcla>. Acesso em: 27 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 7.064, de 3 de dezembro de 1991. **Vincula unidades escolares às Administrações Regionais.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/1983/452/4523/decreto-n-4523-1983-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-e-o-funcionamento-de-orgaos-da-administracao-direta-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 10.251, de 25 de maio de 2000. **Estabelece o Plano Diretor Regional de Venda Nova.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2004. Disponível em: <http://leismunicipa.is/leima>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 10.496, de 13 de fevereiro de 2001. **Dispõe sobre a alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico da estrutura organizacional das Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional e dá outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2012. Disponível em: <http://leismunicipa.is/fimle>. Acesso em: 24 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 10.698, de 13 de junho de 2001. **Acresce dispositivos ao Decreto nº 10.496, de 13 de fevereiro de 2001, que "dispõe sobre alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional das Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional e dá outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2011. Disponível em: <http://leismunicipa.is/gclim>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.363, de 18 de junho de 2003. **Altera dispositivos do Decreto nº 10.496, de 13 de fevereiro de 2001 e revoga o Decreto nº 10.650, de 07 de maio de 2001.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2011. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bhilm>. Acesso em: 7 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.920, de 1 de janeiro de 2005. **Dispõe sobre a alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico da estrutura organizacional das Secretarias de Administração Regional Municipal e dá outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2012. Disponível em: <http://leismunicipa.is/imghl>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.988, de 17 de março de 2005. **Dispõe sobre alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da administração direta do executivo, nas Secretarias de Administração Regional Municipal e dá outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2012. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lhiam>. Acesso em: nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 14.652, de 11 de novembro de 2011. **Dispõe sobre alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da administração direta do executivo, nas Secretarias de Administração Regional Municipal e dá outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2017. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hlbmj>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 14.724, de 20 de dezembro de 2011. **Cria Territórios de Gestão Compartilhada e institui o Planejamento Participativo Regionalizado - PPR.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2012. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mljhc>. Acesso em: 7 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 16.677, de 31 de agosto de 2017. **Dispõe sobre a organização do Gabinete do Prefeito.** Belo Horizonte, ano 23, n. 5366. Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1183519>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BELO HORIZONTE. Lei nº 2.199, de 11 de julho de 1973. **Cria as Administrações Regionais de Venda Nova e Barreiro e dá outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1973/219/2199/lei-ordinaria-n-2199-1973-cria-as-administracoes-regionais-de-venda-nova-e-barreiro-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 4.158, de 16 de julho de 1985. **Fixa área de jurisdição das Administrações Regionais criadas pelo Decreto Municipal n.º 4.523, de 12 de setembro de 1983, define sua estrutura administrativas, atribuições, cria cargos e contém outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2012. Disponível em: <http://leismunicipa.is/akmih>. Acesso em: 8 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 4.694, de 22 de abril de 1987. **Cria a Coordenadoria Geral das Administrações e dá outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2004. Disponível em: <http://leismunicipa.is/jdekm>. Acesso em: 6 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 5.562, de 31 de maio de 1989. **Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2012. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mjhdk>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 5.638, de 18 de dezembro de 1989. **Altera a estrutura organizacional da administração direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, prevista na Lei nº 5562, de 31 de maio de 1989.** Belo Horizonte: Sistema Leis Municipais, 2012. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hkmej>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 5.741, de 20 de junho de 1990. **Autoriza o Executivo Municipal a dotar as Administrações Regionais de um espaço cultural.** Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://leismunicipa.is/jhkmg>. Acesso em: 2 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 6.352, de 15 de julho de 1993. **Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bjmka>. Acesso em: 6 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 6916, de 1 de agosto de 1995. **Dispõe sobre denominação dos próprios públicos e identificação dos imóveis urbanos.** Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1995/691/6916/lei-ordinaria-n-6916-1995-dispoe-sobre-denominacao-dos-proprios-publicos-e-identificacao-dos-imoveis-urbanos>. Acesso em: 11 set. 2022

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.099, de 27 de maio de 1996. **Dispõe sobre a política de assistência social no município e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1996/709/7099/lei-ordinaria-n-7099-1996-dispoe-sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996. **Institui o Plano Diretor do município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bfldm>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000. **Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do poder executivo e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mgfbf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.011, de 1 de janeiro de 2005. **Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do poder executivo e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lhaem>. Acesso em: 5 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.718, de 3 de julho de 2009. **Altera a Lei nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005, e dá outras providências.** Belo Horizonte 2011. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bhaml>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.101, de 14 de janeiro de 2011. **Altera a Lei nº 9.011/05 e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lbiem>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019. **Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.** Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2019/1118/11181/lei-ordinaria-n-11181-2019-aprova-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 23 nov. 2021.

BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo 15 anos.** Belo Horizonte, 2008.

BELLO, Enzo; KELLER, Rene José; COSTA, Samara Rebeca de Oliveira. Democracia e Participação Popular nos 20 anos do Estatuto da Cidade: a luta por moradia pelo MSTC no contexto de pandemia. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 16, n. 2, p. 100-116, 2021.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação?** São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Tereza Franco; MILANI, Carlos Roberto Sanches (Org.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporâneo: o território como categoria de diálogo interdisciplinar.** Salvador: Editora EDUFBA, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, jun. 2019.

BRENNER, Neil. The urban question as a scale question: reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 24, n. 2, p. 361-378, 2000.

CARDOSO, Leandro; CASTILHO, Luís Otávio Rocha; LOBO, Carlos Fernando Ferreira; MATOS, Bárbara Abreu. A participação popular na gestão da mobilidade urbana: estudo de caso das demandas apresentadas pelas comissões regionais de transportes e trânsito de Belo Horizonte (MG). In: *Anais... 33º CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTE DA ANPET*. Camboriú, 2019,

CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, I. E.; CORREA, R. L.; GOMES, P. C. C. (Org.) **Geografia, conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CASTRO, I. E. Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? **Espaço Aberto**, v. 8, p. 10-25, 2015.

COLOSSO, Paolo. Brasil 2020: como é possível pensar e agir entre o local e o global? **Revista Indisciplinar**, v. 6, n.1, p. 366-393, 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CUNHA, Álisson Veloso. **A Favela Cabana do Pai Tomás**: a ocupação consentida – memória e história. (Mestrado). Or.: Jacy Alves Seixas. Programa de Pós Graduação em História da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2003.

GREENPEACE BRASIL. Quem é o Greenpeace Brasil? **Brasil: Quem somos**, 2022. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/quem-somos>. Acesso em: 12 nov. 2022.

IBGE. Tipologia Intraurbana: espaços de diferenciação socioeconômica nas Concentrações Urbanas do Brasil. **Brasil: Tipologias do território**, 2017. Disponível em: <https://cutt.ly/5k9tjHM>. Acesso em: 10 fev. 2021.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social**. 2016. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre>. Acesso em: 22 set. 2022.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LACOSTE, Yves. **La Géographie, Ca sert d'abord, pour faire la guerre**. Paris: La Découverte, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. Paris: Éditions Anthropos, 1974), 2000.

LEFEBVRE, Henri. Space: social product and use value. In: Frieberg, J. W. (Org.) **Critical sociology: European perspectives**. New York: Irvington Publishers, 1979.

MACHADO, Ana Flávia Martins. **Belo Horizonte “Democrática-Popular”**: uma análise descritiva das instituições de participação popular em Belo Horizonte. (Mestrado). Or.: Bruno Pinheiro Wanderley Reis. Curso de Mestrado em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MINAS GERAIS. Comissão Construtora da Nova Capital. **Planta Geral da Cidade de Minas**. Escala 1/4000. 245 x 130cm. Acervo APCBH. Belo Horizonte, 1895.

MOL, Natália Aguiar. **Leis e urbes**: um estudo do impacto da lei de parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte. (Mestrado). Or.: Geraldo Magela Costa. Programa de Pós-

Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

MONTE-MÓR, Roberto. Do Urbanismo à Política Urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: Costa, G. M.; Mendonça, J. G. (Org.) **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008.

MONTENEGRO, Antônia Maria da Rocha. **Planejamento, participação social e reformas administrativas: a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte nos 16 anos de governo democrático popular**. (Doutorado). Or.: Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

NASCIMENTO, Denise Morado; FREITAS, D. M. Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização. In: *Anais... XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 2017, São Paulo. São Paulo: Anpur, 2017.

NASSIF, Thais. **Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano**: uma análise a partir de duas experiências participativas de Belo Horizonte. São Paulo: ANPUR, 2019.

PIMENTA, Laura Nayara. **Comunicação pública, desenhos institucionais e gestão público e cidadãos na proposta da Prefeitura de Belo Horizonte compartilhada**: a interlocução entre poder público e cidadãos na proposta da Prefeitura de Belo Horizonte. (Mestrado). Or.: Márcio Simeone Henriques. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.

PRODABEL, 2021. **BHMap**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <http://http://bhmap.pbh.gov.br/v2/mapa/>. Acesso em: 12 jun. 2018.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002 [1996].

SILVA, H.; AMARAL, P. V.; SIMÕES, R. F. Vários horizontes: infraestrutura, habitação e regionalização na capital mineira. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 6, n. 2, p. 66-90, out. 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A Prisão e a Ágora**: Reflexões em torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TESE. **Plano Diretor das Regionais Administrativas de Belo Horizonte**: Regional Oeste. Belo Horizonte: 2012.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2002.

APÊNDICE A: CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Entrevistado I – Ex-Administrador Regional da Oeste (Governo Patrus). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 01/12/2021.

Entrevistada II – Coordenadora da equipe técnica do Plano Diretor de Belo Horizonte de 1996. Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 09/12/2021.

Entrevistado III – Ex-Secretário Regional da Pampulha (Governo Pimentel). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 17/12/2021.

Entrevistada IV – Coordenadora das empresas consultoras contratadas pela Prefeitura de Belo Horizonte para a elaboração dos Planos Diretores Regionais (2011 a 2012). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 24/01/2022.

Entrevistada V – Funcionária de carreira da Prefeitura de Belo Horizonte e ex-Secretária Regional de Venda-Nova (Governo Pimentel). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 20/01/2022.

Entrevistada VI – Funcionária de carreira da Prefeitura de Belo Horizonte responsável por Diretorias da Coordenadoria Geral das Administrações Regionais no Governo Ferrara. Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 26/01/2022.

Entrevistado VII – Atual Coordenador da Regional Norte. Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 09/02/2022.

Entrevistado VIII – Atual Coordenador da Regional Venda-Nova. Entrevista realizada presencialmente no dia 16/02/2022.

Entrevistado IX – Ex-Coordenador da Regional Oeste (Governos Kalil e Márcio Lacerda). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 09/03/2022.

Entrevistada X – Gerente de Relacionamento e Mobilização Social da SMAGC (2011 a 2013). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 28/03/2022.

Entrevistada XI – Arquiteta de empresa consultora contratada pela Prefeitura de Belo Horizonte para a elaboração dos Planos Diretores Regionais da Pampulha e de Venda-Nova, responsável pela coordenação dos planos (2011 a 2012). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 01/11/2022.

Entrevistado XII – Presidente da Associação dos Bairros Palmeiras e Parque São José (ABPP). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 11/04/2022.

Entrevistado XIII – Vice-Presidente da Associação Comunitária Social, Cultural e Desportiva (ACSCD), bairros Gameleira, Jardim América, Nova Granada, Nova Suíssa e Salgado Filho. Entrevista realizada presencialmente no dia 09/06/2022.

Entrevistado XIV – Presidente da Associação Comunitária da Ventosa (ASCOVE). Entrevista realizada presencialmente no dia 30/06/2022.

Entrevistado XV – Presidente da Associação dos Moradores do Aglomerado Cabana (ASMAC). Entrevista realizada presencialmente no dia 24/06/2022.

Entrevistado XVI – Presidente da Associação de Moradores, Empreendedores e Amigos da Vila Betânia (AME Vila Betânia). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 21/06/2022.

Entrevistado XVII – Presidente da Associação de Moradores do Bairro Buritis (ABB). Entrevista realizada por meio da plataforma *Google Meets*, no dia 07/04/2022.