

**As propostas institucionalizadas e os processos participativos
relacionados com o Bairro Lagoinha, em Belo Horizonte/MG**

*Institutionalized proposals and participatory processes related to Lagoinha
neighborhood, in Belo Horizonte / MG*

*Propuestas institucionalizadas y procesos participativos relacionados con el Barrio
Lagoinha, en Belo Horizonte / MG*

Brenda Melo Bernardes

Doutoranda e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da UFMG;
brenda.mbernardes@gmail.com

Raquel Garcia Gonçalves

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ;
Professora do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da UFMG.
raquelgargon@hotmail.com



RESUMO

A Constituição de 1988 e, posteriormente, a regulamentação dos instrumentos de política urbana, por meio da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 geraram, em contexto nacional, a expectativa de uma reforma urbana e da efetivação de mecanismos participativos nos processos de gestão democrática das cidades. Contudo, apesar de na teoria a participação ser vista como um caminho para legitimação das intervenções públicas pela sociedade civil, na prática, verifica-se a dificuldade pelo poder público de articulação de interesses, por vezes divergentes, dos distintos segmentos sociais. Nesse sentido, Belo Horizonte destaca-se como exemplo de cidade que tem implementado processos participativos na gestão, por meio de mecanismos como audiências e conferências públicas. Contudo, a ênfase dada às parcerias público-privadas na capital tem influenciado nos rumos da política urbana, favorecendo o atendimento de interesses dos setores privados em detrimento aos investimentos realizados voltados a melhorias urbanas, que poderiam ser usufruídas pela população de modo geral. Assim, o objetivo desse artigo é de analisar, por meio de estudo de caso do Bairro Lagoinha, como a participação popular tem sido abarcada nas propostas institucionalizadas e nas ações cotidianas da região.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão democrática. Participação popular. Bairro Lagoinha.

ABSTRACT

The 1988 Constitution and, subsequently, the regulation of urban policy instruments, through the promulgation of the City Statute in 2001, generated, in a national context, the expectation of urban reform and the implementation of participatory mechanisms in the democratic management processes of cities. However, although in theory participation is seen as a way to legitimize public interventions by civil society, in practice, there is a difficulty for the public authorities to articulate interests, sometimes divergent, from different social segments. In this sense, Belo Horizonte stands out as an example of a city that has implemented participatory management processes, through mechanisms such as public hearings and conferences. However, the emphasis given to public-private partnerships in the capital has influenced the direction of urban policy, favoring the interests of the private sectors to the detriment of investments made towards urban improvements, which could be enjoyed by the population in general. Thus, the objective of this article is to analyze, through a case study of Lagoinha neighborhood, how popular participation has been encompassed in institutionalized proposals and in the daily actions of the region.

KEYWORDS: Democratic management. Popular participation. Lagoinha neighborhood.

RESUMEN

La Constitución de 1988 y, posteriormente, la regulación de los instrumentos de política urbana, a través de la promulgación del Estatuto de la Ciudad en 2001, generaron, en un contexto nacional, la expectativa de una reforma urbana y la implementación de mecanismos participativos en los procesos de gestión democrática de ciudades. Sin embargo, aunque en teoría la participación se considera una forma de legitimar las intervenciones públicas de la sociedad civil, en la práctica, las autoridades públicas tienen dificultades para articular intereses, a veces divergentes, de diferentes segmentos sociales. En este sentido, Belo Horizonte se destaca como un ejemplo de una ciudad que ha implementado procesos de gestión participativa, a través de mecanismos como audiencias públicas y conferencias. Sin embargo, el énfasis dado a las asociaciones público-privadas en la capital ha influido en la dirección de la política urbana, favoreciendo los intereses de los sectores privados en detrimento de las inversiones realizadas para mejoras urbanas, que podrían ser disfrutadas por la población en general. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es analizar, a través de un estudio de caso del Barrio Lagoinha, cómo se ha incluido la participación popular en propuestas institucionalizadas y en las acciones diarias de la región.

PALABRAS CLAVE: Gestión democrática. Participación popular. Barrio Lagoinha.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, a ideia de participação popular tem ganhado destaque nos discursos políticos e nos aparatos legais. Entretanto, na prática, o que se presencia, muitas vezes, é o comprometimento de sua legitimidade devido, entre outros fatores, ao esvaziamento dos espaços participativos, à concessão de privilégios a uma minoria, que detém maior influência econômica e política sobre as pautas governamentais, às assimetrias observadas entre os sujeitos políticos e suas possibilidades reais de participação. Mais recentemente, tal cenário se intensifica com uma série de violações de direitos já conquistados e ameaças diretas à ordem democrática.

Belo Horizonte, como grande parte das cidades brasileiras, tem lidado com entraves quanto aos processos participativos por meio do distanciamento entre os discursos e a prática. Nesse sentido, apesar de serem instituídos importantes mecanismos nas leis municipais, como os conselhos gestores, as conferências e as audiências públicas, verifica-se, muitas vezes, a manipulação do processo participativo que acaba privilegiando interesses particulares dos setores privados. Ademais, ainda que seja frequente a adoção de conselhos paritários de representantes do poder executivo e da sociedade civil, nos processos decisórios governamentais presencia-se maior peso de votação das propostas atribuídas ao poder executivo, uma vez que, nos representantes da sociedade civil, são englobados segmentos diversos, que muitas vezes apresentam interesses divergentes (BERNARDES, 2016).

Além dessas limitações no processo participativo, tem sido frequente em Belo Horizonte a adoção de parcerias público-privadas como forma de viabilizar projetos de grande magnitude pelo poder público em áreas carentes de infraestrutura ou de interesse mercadológico, que seriam inviáveis devido a limitações orçamentárias. Nessas parcerias, em grande parte das situações, os anseios particulares se sobrepõem às demandas coletivas, e a cidade passa a ser moldada segundo os interesses mercantis predominantes.

Um dos bairros que tem sido foco de intervenções pelo poder público, sem o consentimento ou legitimação das intervenções pela população residente, é o Bairro Lagoinha. Ocupando posição estratégica adjacente à área central da cidade e desempenhando o papel de importante ligação com bairros e municípios situados no Vetor Norte de crescimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a região tem passado por constantes intervenções viárias objetivando a melhoria de sua capacidade enquanto eixo de ligação prioritário, em detrimento da melhoria da qualidade de seu espaço urbano para os moradores.

Como proposta mais recente direcionada para o bairro, a Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I – Leste-Oeste (2014) tem sido um exemplo de como é desafiante para os gestores públicos municipais conciliar a participação popular na elaboração e implementação de diretrizes, sobretudo em áreas de influência de grande escala. Assim, sendo o Bairro Lagoinha contemplado como um dos setores dessa operação, pretende-se por meio desse artigo analisar a participação popular nas propostas institucionalizadas e nas ações cotidianas vivenciadas na

região. O estudo de caso apresentado, de base qualitativa, resulta de pesquisa¹ desenvolvida no mestrado² em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG e utiliza como métodos de pesquisa visitas de campo e consulta à fontes primárias documentais do Diário Oficial do Município, livros, artigos, teses e dissertações que tratam sobre gestão democrática e sobre o histórico, transformações e tradições inerentes ao Bairro Lagoinha.

Sobre a estrutura do artigo, são propostas quatro seções. Na primeira parte são abordados aspectos referentes à condução da gestão democrática em Belo Horizonte/MG, com ênfase para as limitações e os desafios presenciados nos mecanismos participativos instituídos; na segunda seção são investigados os processos participativos institucionalizados no Bairro Lagoinha, atribuindo destaque para as diretrizes preconizadas para a região a partir da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I – Leste-Oeste (2014); em sequência, são analisados os processos participativos informais inseridos no cotidiano do bairro em questão, manifestado por meio das lideranças e grupos sociais atuantes na Lagoinha e, por fim, são apresentadas reflexões críticas acerca das transformações vivenciadas no bairro escolhido para estudo de caso e sua relação com os processos participativos.

1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM BELO HORIZONTE/MG

Desde a Constituição de 1988 e, posteriormente, da regulamentação dos instrumentos de política urbana, por meio da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, temos lidado, em contexto nacional, com a expectativa da reforma urbana, bem como da efetivação de mecanismos vinculados a instituição da democracia participativa (GONÇALVES; SIMÃO; BERNARDES, 2015). Assim, a partir desses marcos regulatórios tem sido manifestado o desejo de rompimento com o modelo de planejamento tradicional e o interesse na busca por modos alternativos de planejamento, que sejam eficazes no atendimento aos ideais de justiça social e de democratização do planejamento e gestão das cidades (CARVALHO, 2008).

Contudo, apesar da expectativa gerada após as aparentes conquistas legais, principalmente mais recentemente, o que vem sendo observado na prática são inúmeros entraves aos mecanismos participativos e uma frequente tomada de decisões por vezes arbitrária pelo poder público nos processos de planejamento e gestão urbanos, sem conhecimento ou legitimação das propostas pela população de modo geral.

No Brasil, o modelo de democracia representativa atribui aos membros do poder público, de modo indireto, o papel de representantes da sociedade civil nas ações de legislação e

¹ O trabalho conta com apoio do CNPQ e da FAPEMIG.

² A pesquisa resulta da dissertação: BERNARDES, Brenda Melo. Memória, cotidiano e as propostas institucionalizadas direcionadas ao Bairro Lagoinha em Belo Horizonte/MG: múltiplas visões de um mesmo lugar. 2016. 165f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

administrativas. Contudo, Souza (2011) destaca que, por meio da designação de alguns representantes para assumirem a responsabilidade nos processos participativos governamentais, há uma propensão de manipulação do exercício democrático segundo interesses de uma minoria, com maior capacidade de influência econômica ou política. Além disso, torna-se difícil a articulação de demandas da sociedade civil que não são instituídas por meio do consenso. Nesse sentido, por muitas vezes, os arranjos participativos deixam de abarcar a diversidade de interesses e opiniões da sociedade civil (SANTOS; AVRITZER, 2002) na elaboração e implementação de leis e de projetos públicos.

Em Belo Horizonte, os ideais de gestão democrática expressos na Constituição de 1988 influenciaram na elaboração das diretrizes de planejamento que foram incorporadas no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, em 1996 (Leis nº 7165/96 e nº 7166/96) e, posteriormente, em suas revisões (Leis nº 9959/2010 e nº 11181/2019). Assim, além de se presenciar maior abertura dos segmentos da sociedade civil na elaboração dos planos municipais e na sua legitimação pelo setor popular, a instituição de mecanismos como o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), bem como da obrigatoriedade de realização de conferência pública no primeiro ano do governo municipal, foram essenciais para dar início à experiência de democracia participativa (COSTA, 2011).

Por conseguinte, verifica-se maior esforço no exercício da gestão democrática em Belo Horizonte por meio da instituição dos mecanismos participativos como o COMPUR, que promove reuniões mensais; o orçamento participativo, que possibilita participação comunitária no direcionamento dos investimentos públicos municipais; as audiências públicas, convocadas quando existem demandas de política urbana a serem discutidas publicamente; e as conferências que são realizadas de quatro em quatro anos, conforme mudança de mandato. Esses recursos tem contribuído para maior aproximação entre o poder público e a sociedade civil (BERNARDES, 2016).

Contudo, apesar da maior abertura ao processo participativo verificado em Belo Horizonte, a partir das leis municipais e da instituição dos espaços de debate, com o avanço da política neoliberal e diante da possibilidade de aplicação do instrumento de Operação Urbana, previsto no Estatuto da Cidade e em âmbito municipal, tem sido presenciado na capital o fortalecimento das parcerias público-privadas, que têm sido vistas como recurso pelo poder público para realização de investimentos com maior escala de abrangência, que seriam incompatíveis com a receita orçamentária municipal. Nesse sentido, sua aceitabilidade relaciona-se ao provável benefício aos setores imobiliário e empresarial, com a compra de potencial construtivo para a realização de grandes empreendimentos e a possibilidade de flexibilização dos parâmetros urbanísticos que incidem na cidade atrelado ao instrumento de operação urbana. Entretanto, essas parcerias têm resultado na condução de intervenções urbanas, muitas vezes sem consentimento da sociedade civil de modo geral, atendendo a interesses particulares de investidores, em detrimento das demandas de melhorias urbanas de interesse coletivo.

Nesse contexto, um dos bairros que tem sido foco de parcerias público-privadas é o Bairro Lagoinha, que tem passado por transformações urbanas geradoras de impactos negativos nas últimas décadas, além de ser contemplado em proposta recente de operação urbana consorciada (2014) como uma das áreas de interesse iminente de renovação urbana.

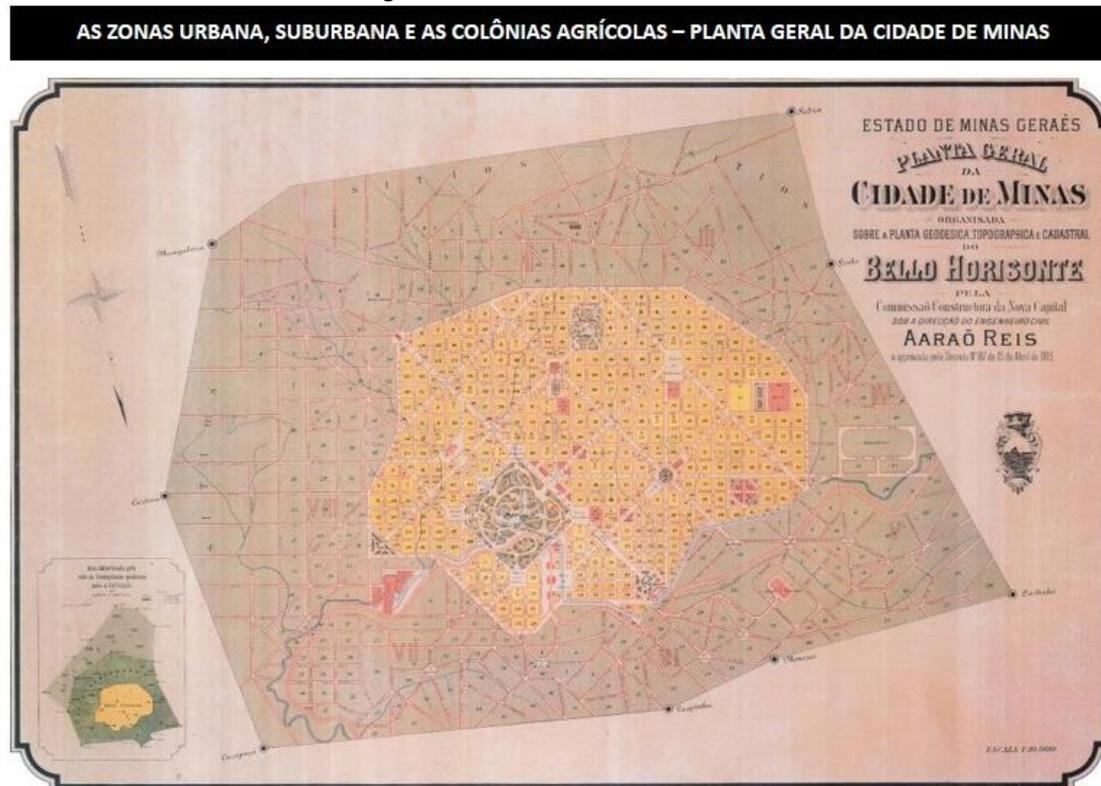
2 MECANISMOS PARTICIPATIVOS E PROPOSTAS INSTITUCIONALIZADAS DIRECIONADAS PARA O BAIRRO LAGOINHA – BELO HORIZONTE/MG

Segundo o plano concebido por Aarão Reis para Belo Horizonte, a Lagoinha se originou da VI Zona Suburbana e foi considerada um dos bairros mais populosos durante o processo inicial de ocupação da capital devido aos preços módicos de terrenos quando comparado aos situados na área central, denominada de Zona Urbana.

Ademais, enquanto na Zona Urbana, delimitada pela Avenida do Contorno, predominava um traçado racional, composto por vias, quadras e lotes de dimensões generosas e padronizadas, a Zona Suburbana caracterizava-se por uma ocupação mais espontânea, sendo frequente a adoção de traçado irregular e a conformação de ruas estreitas e lotes de menor dimensão, formando vilas operárias (AGUIAR, 2006).

Assim, a delimitação das zonas de ocupação no planejamento de Belo Horizonte (Figura 1) influenciaram não só nos aspectos morfológicos, como também na distinção de investimentos realizados pelo poder público, de modo que, enquanto a Zona Urbana era beneficiada por infraestrutura, saneamento e equipamentos públicos, a Zona Suburbana, hoje denominada de Pericentral, era negligenciada, uma vez que teria sua ocupação destinada à população de baixo poder aquisitivo (AGUIAR, 2006). Nesse contexto, o Bairro Lagoinha desenvolveu-se, sobretudo, em função da presença da população de baixa renda, composta principalmente por operários imigrantes, que foram atraídos por oportunidades de trabalho para consolidação da nova capital (SILVEIRA, 2005).

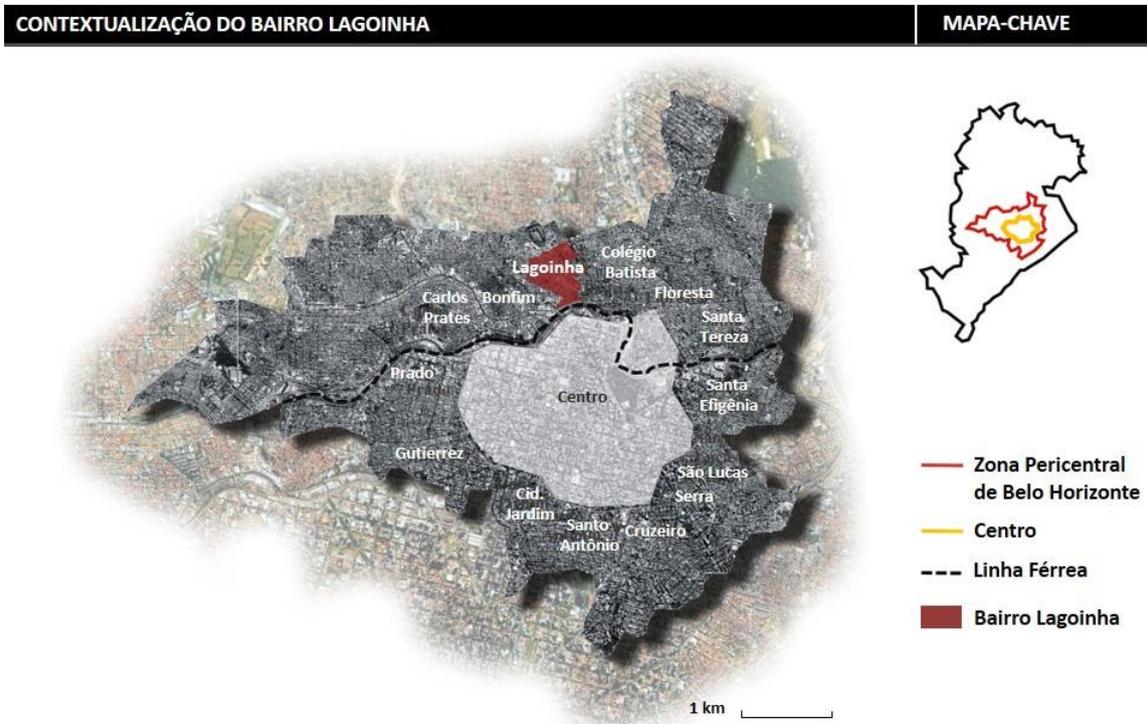
Figura 1: Planta Geral de Belo Horizonte



Fonte: APCBH acervo CCNC, 1895. Modificado por Brenda Melo Bernardes.

Um outro aspecto indutor na ocupação da Lagoinha foi devido ao fato de estar inserida em posição estratégica adjacente à área central (Figura 2) e por desempenhar o importante papel de interligação entre bairros situados na região Norte da cidade e de municípios que integram o Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tal situação fez com que o bairro, ao longo das últimas décadas, passasse por intervenções urbanas viárias para atendimento, sobretudo, de demandas de mobilidade no contexto metropolitano. Essas intervenções influenciaram negativamente, com a perda da qualidade dos espaços públicos da região para sociabilização, como consequência da conformação de áreas residuais proveniente das obras viárias já realizadas (BERNARDES, 2016).

Figura 2: Localização do Bairro Lagoinha adjacente à área central

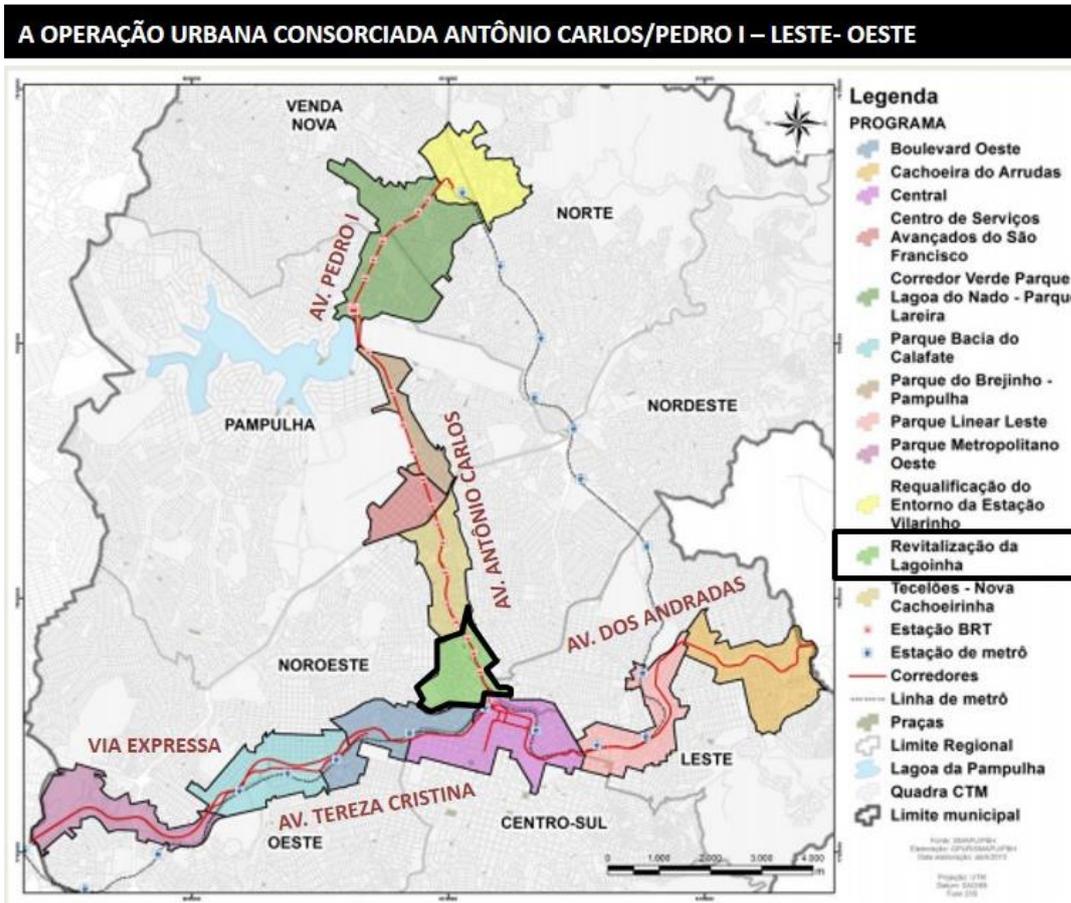


Fonte: MAPA-BASE: GOOGLE EARTH, 2011. Montagem produzida por Brenda Melo Bernardes.

Atualmente, a região sofre com decréscimo populacional resultante das desapropriações efetivadas para alargamento de vias e implantação de alças do Complexo Viário da Lagoinha, além de passar por um processo de degradação de suas edificações históricas, que declinam pela falta de incentivos financeiros voltados à conservação dos bens patrimoniais do bairro. Assim, diante da importância desempenhada pela Lagoinha de conectividade com a área central e de ligação estratégica com bairros e municípios situados ao norte de Belo Horizonte, foi instituído o interesse de renovação urbana da região pelo poder público por meio da divulgação de proposta de operação urbana consorciada. Inicialmente denominada de Nova BH (2013), a operação urbana consorciada teve que ser cancelada devido a denúncias de irregularidades no processo participativo encaminhadas ao Ministério Público. Essa situação induziu à elaboração de uma nova proposta de operação que foi divulgada em 2014 (Figura 3) e que passou a ser denominada de Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/ Pedro I – Leste-Oeste (OUC ACLO) (BERNARDES, 2016).



Figura 3: Área contemplada na OUC ACLO.



Fonte: PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015. Plano urbanístico e Estudo de Impacto de Vizinhança – Adaptado por Brenda Melo Bernardes.

Ressalta-se aqui que o instrumento de operação urbana, previsto no Estatuto da Cidade e incorporado nos planos diretores municipais, tem sido visto pelo poder público como uma forma de se conseguir obter recursos financeiros, proveniente da venda de contrapartidas aos investidores privados, para promover intervenções urbanas em áreas carentes de infraestrutura ou potenciais para investimentos imobiliários. Sobre essa questão, Fix (2003) ressalta que nos discursos defensores à aplicação do instrumento prevalece, entre outros aspectos, a possibilidade de execução de obras de grande magnitude que seriam inviáveis, se financiadas pelo poder público municipal, devido a limitações orçamentárias.

Nessa circunstância, apesar da redução da atuação do Estado no provimento de infraestrutura básica e de melhorias urbanas que passam, em parte, a ficar à cargo da iniciativa privada, a maior flexibilidade para a atuação dos empreendedores contribui para a aceitabilidade do instrumento (MARICATO; FERREIRA, 2002). Para Vainer (2011), a utilização do instrumento de operação

urbana configura uma estratégia de flexibilização dos parâmetros urbanísticos legais, conforme interesses de mercado, manifestados por grupos de maior influência econômica ou política. Tal autonomia na condução das políticas urbanas reproduzem práticas de exceção.

Não obstante, apesar da aplicação do instrumento exigir, em discurso, o envolvimento do poder público, de investidores, de proprietários nas áreas que serão afetadas pela operação e da sociedade civil de modo geral, na prática, o que se verifica é a possibilidade de manipulação do instrumento para atendimento de interesses particulares de uma minoria, com maior capacidade de influência econômica ou política. Assim, a utilização do instrumento pode ser perversa caso as intervenções sejam conduzidas segundo os interesses de grupos dominantes, excluindo a participação popular na elaboração dos planos específicos e na execução das intervenções urbanas. Além disso, sua aplicabilidade apresenta riscos quanto ao processo de gentrificação das áreas que forem contempladas na operação, devido à valorização econômica de regiões e a possibilidade de expulsão da população residente nesses locais em consequência do aumento do custo de vida ou de demandas de desapropriações para melhorias de infraestrutura.

Tratando especificamente dos mecanismos participativos instituídos na Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/ Pedro I – Leste-Oeste e sua influência no Bairro Lagoinha, destacam-se as conferências e audiências públicas realizadas durante a elaboração do Plano Urbanístico da operação.

Tal operação urbana foi discutida na IV Conferência de Política Urbana, ocorrida em 2014. Houve a participação de delegados e suplentes representando os setores técnico, popular e empresarial que passaram pelo processo de capacitação para condução das discussões nos grupos de trabalho das temáticas previstas para as reuniões. A conferência teve como pauta de discussão os eixos contemplados nos Planos Diretores Regionais e a aplicabilidade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade no âmbito municipal (BELO HORIZONTE, 2014). Destaca-se, nesse sentido, a partir da análise dos Relatórios Síntese das reuniões do Grupo Técnico de Discussão de Instrumentos de Gestão da Operação Urbana Consorciada, manifestações de descontentamento por parte dos membros dos grupos de trabalho sobre os critérios de composição dos grupos gestores gerais e locais, previstos para acompanhamento dos procedimentos vinculados à OUC, sendo solicitada a inclusão de maior número de representantes das comunidades e bairros que seriam afetados pela operação. Além disso, foi enfatizada a necessidade de melhor estruturação das instâncias participativas, para que fosse efetivo o monitoramento do processo de elaboração das diretrizes e de implantação (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2015).

Ademais, durante a conferência foi discutida a importância de revisão dos limites da Área de Diretrizes Especiais³ da Lagoinha, por meio da incorporação do Bairro Bonfim, em razão do

³ As Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs) são reconhecidas como sobrezoneamentos ou manchas de proteção, especificados pelo Plano Diretor do Município de Belo Horizonte (incorporação inicial na Lei n.º 7165/96, sendo mantida nas revisões subsequentes Lei n.º 9.959/10 e Lei n.º 11181/2019), que mantém ou define parâmetros mais



bairro também desempenhar importância histórica, concentrar edificações representativas do patrimônio municipal, e como forma de se garantir a manutenção da paisagem urbana definindo uma mancha maior de proteção em função das propostas de renovação urbana direcionadas para a área por meio da OUC (AUDIÊNCIA PÚBLICA LAGOINHA/BONFIM, 2015. Informação verbal).

Assim, além da revisão dos limites da ADE da Região da Lagoinha, na IV Conferência de Política Urbana foram deliberadas questões vinculadas a instituição de parâmetros mais restritivos no uso e ocupação desses bairros. Nesse sentido, foram propostos como critérios a alteração de limites de altimetria e do potencial construtivo de áreas específicas; o estímulo e vedação de atividades econômicas, conforme interesses de se impulsionar a vocação cultural da área e de se garantir a permanência do seu caráter residencial. Ainda, foi discutida a necessidade de instituição do Fórum de Diretrizes Especiais das áreas contempladas como ADE, como forma de se garantir o monitoramento das estratégias preconizadas para cada área por meio da participação da sociedade civil (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2015).

Não obstante, apesar de se verificar nos registros dessa conferência manifestações de insatisfação sobre alguns critérios da operação, é evidente o maior interesse do corpo técnico da prefeitura em efetivar a participação dos moradores das áreas contempladas na OUC ACLO na definição das diretrizes locais de intervenção. Nesse sentido, presencia-se mudanças positivas quanto ao processo de gestão da proposta da Nova BH para a OUC ACLO.

Outro mecanismo de participação que foi instituído por meio da operação urbana consorciada foram as audiências públicas. Ressalta-se aqui a diferença no processo participativo entre as audiências conduzidas da Nova BH para a proposta de OUC ACLO.

Na audiência da Nova BH, realizada em dezembro de 2013, além do desconhecimento prévio das diretrizes da operação urbana, de modo geral, pela sociedade civil, o direito à fala dos membros presentes na reunião foi restrito à três minutos, conforme registro em ata, e foi manifestada a insatisfação dos membros presentes na apresentação superficial da proposta e na condução equivocada do processo participativo (AUDIÊNCIA PÚBLICA NOVA BH, 2013).

É importante enfatizar que configuram forças que atuam, muitas vezes, de forma antagônica na política urbana: o corpo técnico da prefeitura, que executa as propostas; a câmara de vereadores que é responsável pela elaboração da legislação vinculada à operação; representantes do Conselho de Política Urbana (COMPUR) e o Ministério Público que atuam na averiguação da legalidade da proposta; setores imobiliários, consórcios de transporte e de infraestrutura que buscam angariar lucros por meio da operação; proprietários de terrenos, moradores das áreas que serão afetadas e a sociedade civil de modo geral, que, na maioria das vezes, tem participação limitada nesse processo (BERNARDES, 2016).

Nesse sentido, a partir do registro da audiência da Nova BH presencia-se a prevalência de decisões consensuais vinculadas ao poder hegemônico, mesmo se verificando interesses

restritivos do que os estabelecidos pelo zoneamento em vigor, em função da necessidade de preservação das características históricas, ambientais ou culturais de áreas específicas da cidade.

conflitantes na condução da proposta. Tal situação expõe à ineficácia do espaço participativo nesse momento enquanto mecanismo democrático no que tange a possibilidade de incorporação de novos agentes, sobretudo do setor popular, nos processos decisórios.

Por outro lado, nas audiências públicas realizadas com a mudança da proposta para OUC ACLO verifica-se maior compromisso do corpo técnico da prefeitura quanto ao processo participativo, resultando em maior abertura ao diálogo entre as comunidades afetadas, o setor empresarial e a comunidade acadêmica (BERNARDES, 2016). Ainda, a formação de grupos de trabalho com a inclusão de representantes de associações de bairros das áreas objeto de intervenção constituem um avanço em relação à participação do setor popular na elaboração, implementação e monitoramento da operação, bem como na possibilidade de vinculação de propostas e diretrizes que configurem demandas locais.

Em relação às diretrizes urbanísticas especificadas na OUC ACLO, destaca-se o interesse em otimizar a infraestrutura existente por meio da proposta de adensamento adjacente às estações de metrô e nos eixos viários prioritários de Belo Horizonte, representados pelos corredores viários da Avenida do Contorno, Avenida dos Andrades, Tereza Cristina e Via Expressa e pelas vias de transporte coletivo Avenida Antônio Carlos e Pedro I (BELO HORIZONTE, 2015). Nesse cenário, para o Bairro Lagoinha que se encontra fragmentado fisicamente em sua porção Leste pela Avenida Antônio Carlos, verifica-se o interesse iminente de renovação urbana vinculada, sobretudo, a importância de conectividade desempenhada pela região e as demandas de recuperação urbana como consequência do decréscimo populacional e da degradação das edificações históricas e de seus espaços públicos.

Assim, por meio da proposta da OUC ACLO intitulada Corredor Cultural da Lagoinha e Bonfim pretende-se contribuir para a recuperação das áreas de importância histórica com o incentivo à implantação de equipamentos comunitários e culturais como o Centro Cultural Casa da Loba, o Museu do Cotidiano, escolas e postos de saúde; e por meio de propostas de requalificação de seus espaços públicos, da melhoria da condição de acessibilidade para pedestres e da restauração de bens patrimoniais degradados (BELO HORIZONTE, 2015).

Contudo, apesar dessas propostas serem favoráveis à recuperação da qualidade urbanística do bairro, tais intervenções poderão negativamente resultar no processo de gentrificação da área, devido à valorização comercial e imobiliária do Circuito Cultural, podendo induzir a expulsão da população residente, com o aumento do custo de vida na região, e em função de possíveis remoções que poderão ser necessárias para implantação de infraestrutura (BERNARDES, 2016). Diante dessa perspectiva, a população residente no bairro poderá não ser beneficiada com as propostas de melhorias urbanísticas preconizadas para a região. Evidencia-se, nesse caso, a possibilidade de transformação do bairro em objeto de consumo, por meio da valorização de sua potencialidade para estímulo ao turismo e entretenimento, em detrimento aos anseios por melhorias urbanísticas que estariam vinculadas ao cotidiano de seus moradores.

2.1 Participação informal no Bairro Lagoinha: mobilizações sociais e ações cotidianas

Na Lagoinha, ao mesmo tempo em que se presenciavam ações institucionalizadas voltadas à melhoria da capacidade viária da região e a requalificação de seu espaço urbano, verificava-se também o envolvimento da população residente em mobilizações sociais para atendimento das demandas cotidianas do bairro. Nesse contexto, sobressaem na Lagoinha e em comunidades adjacentes um número expressivo de organizações sociais que expressam o interesse de seus moradores de participarem ativamente na elaboração, implementação e monitoramento de propostas que têm sido direcionadas para a região. Destacam-se entre elas: Associação dos Moradores da Lagoinha e Adjacências, Movimento Lagoinha Viva, Associação Recreativa Comunitária Amigos do Bonfim (ARCA Bonfim), Associação dos Moradores da Vila Senhor dos Passos, Associação Cultural Comunitária e Jornalística Fala Pedreira, Associação Comunitária do Conjunto São Cristóvão (IAPI), Associação dos Moradores do Bairro Colégio Batista e Adjacências, Associação Cultural Recreativa e Desportiva Santo André (BERNARDES, 2016).

Não obstante, apesar da forte representatividade verificada na região, muitas vezes essas organizações sociais demonstram interesses divergentes, uma vez que existem grupos que expressam o desejo de renovação urbana local enquanto outros defendem a manutenção da sua paisagem urbana e de seu valor patrimonial. Assim, a dificuldade de articulação das lideranças e dos interesses individuais dos moradores refletem no enfraquecimento do senso comunitário do bairro e, conseqüentemente, nas oportunidades de atendimento de interesses coletivos que possam contribuir para melhorias urbanas.

Nesse sentido, nos interesses manifestados pelas lideranças e moradores da região destacam-se demandas por equipamentos comunitários como de saúde, de lazer e de educação e no incentivo às atividades comerciais – o que resultaria na maior visibilidade da Lagoinha e atratividade para investimentos externos em função da sua posição estratégica. Por outro lado, moradores antigos expressam, com nostalgia, o interesse de resgate da importância histórica da região por meio do incentivo à restauração de edificações de relevância patrimonial e da conservação de sua paisagem urbana, além de manifestarem favoráveis ao estímulo a vocação do bairro como Corredor Cultural, ganhando ênfase o interesse de implantação de centros culturais na Lagoinha (BERNARDES, 2016).

Ademais, em ambas as situações verifica-se que são iminentes as demandas de recuperação urbana do bairro para a população residente em contraponto ao atendimento de interesses de melhorias viárias, voltados à escala metropolitana. Nesse sentido, destacam-se também ações sociais promovidas por moradores e instituições religiosas e não-governamentais, que visam minimizar as situações de vulnerabilidade social presenciadas na região.

É importante enfatizar, nessa perspectiva, que o bairro, desde o início do processo de ocupação carregou estigma social por abrigar imigrantes de baixo poder aquisitivo e prostitutas, além de estar posicionado adjacente à Vila Senhor dos Passos e a Favela Pedreira Prado Lopes, que constituem comunidades carentes. A Lagoinha é atualmente ocupada, nas imediações das áreas

que foram desapropriadas e nos vazios conformados pelos viadutos, por uma população flutuante em situação de rua e dependentes químicos, o que torna ainda mais forte demanda por políticas públicas que priorizem o atendimento das necessidades básicas da população (BERNARDES, 2016).

Sobressaem na região projetos empreendidos por organizações sociais como Centros Espíritas, que contribuem na doação de alimentos para a população de rua; o Instituto Pedra Viva, que atua na oferta de projetos culturais e artísticos com foco em crianças e adolescentes carentes; o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da Pedreira Prado Lopes, que promove atividades sociais junto a famílias carentes; as ações das Igrejas Nossa Senhora da Conceição e Batista da Lagoinha, que também têm contribuído com projetos de assistência social (BERNARDES, 2016).

Ainda, como ações cotidianas, a Igreja Nossa Senhora da Conceição, que constitui um marco no bairro Lagoinha, além de promover esses projetos voltados ao amparo da população mais carente, tem contribuído também para a perpetuação de tradições no bairro por meio da celebração de festividades, como as que são dedicadas à Nossa Senhora do Rosário, Nossa Senhora da Aparecida e Nossa Senhora da Conceição, na comemoração da Semana Santa, entre outras festividades. Outro equipamento relevante no bairro que tem contribuído para a manutenção de suas tradições é o Mercado Popular da Lagoinha, que tem ofertado atividades de gastronomia e de formação artística e cultural (BERNARDES, 2016).

Assim, por meio de ações cotidianas, o Bairro Lagoinha e adjacências perpetua-se nas ações solidárias de grupos sociais e nas mobilizações de lideranças que clamam por melhorias urbanas na região que se encontra em progressivo estado de degradação. Recentemente, verifica-se maior engajamento da população residente e de belo-horizontinos em geral em promover eventos que busquem reavivar as tradições carnavalescas e a memória musical e artística da Lagoinha, fortalecendo a sua importância histórica e cultural no contexto municipal.

A região, que era lembrada por seus blocos de carnaval como o Leão da Lagoinha, pela Escola de Samba Pedreira Unida, pela prática cotidiana de serestas e de bailes dançantes que ocorriam nos clubes locais (SILVEIRA, 2005) tem presenciado, por meio de mobilizações e eventos organizados de modo informal por seus moradores e pessoas engajadas no resgate do caráter boêmio e cultural da região, a transformação de um cenário que foi marcado pelo descaso do poder público nas ações de recuperação da qualidade do seu espaço urbano, para um bairro que tem fortalecido sua participação social nas políticas públicas, seus vínculos sociais e sua identidade cultural.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de gestão democrática tem sido instituído nas cidades brasileiras como desdobramento das diretrizes incorporadas na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, promulgado em 2001 e, apesar de caminhar a passos lentos, tem constituído um avanço no processo de aproximação entre dirigentes e sociedade civil, contribuindo para a maior



abrangência das políticas urbanas e na legitimação das intervenções conduzidas pelo poder público. Assim, o compartilhamento das demandas da política pública com os diferentes segmentos da sociedade civil, contribuem para o caráter democrático nas ações administrativas e executivas, resultando na maior transparência e na interação popular nas fases não somente de execução das propostas, mas também na sua avaliação prévia, o que contribui para a tomada de decisões mais coerentes com a realidade local.

Assim, em cidades como Belo Horizonte, a instituição de espaços de diálogo como audiências e conferências públicas tem ganhado destaque como instâncias participativas, tendo em vista a possibilidade de maior engajamento popular na elaboração, implementação e monitoramento das leis municipais e dos projetos públicos de interesse coletivo. Contudo, no planejamento urbano da capital, a ênfase dada as parcerias público-privadas tem exercido influência na tomada de decisões pelos dirigentes de modo que, muitas vezes, tornam-se mais propensos de execução projetos com visibilidade de mercado, que viabilizam lucros para os setores privados, em detrimento das ações de melhoria dos espaços urbanos ou no provimento de infraestrutura básica para a população de modo geral.

Nessa perspectiva, o Bairro Lagoinha, que encontra-se situado em área estratégica de ligação com o Vetor Norte de Belo Horizonte, tem sido foco de projetos urbanos voltados à melhoria da capacidade viária da região em prejuízo aos investimentos direcionados para a requalificação de seus espaços públicos ou na previsão de infraestrutura básica para a população residente.

Assim, como proposta institucionalizada mais recente preconizada para a região, a Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I – Leste-Oeste (2014) tem sido vista pelos dirigentes como uma oportunidade de se promover a renovação urbana do bairro, a partir das parcerias público-privadas. No que tange ao caráter participativo da proposta, a realização de audiências públicas por regionais, assim como a formação dos Grupos de Trabalho têm representado a possibilidade de exercício da democracia por meio da participação de lideranças do bairro na elaboração do Plano Urbanístico e, futuramente, na implementação e fiscalização das propostas.

Contudo, vale destacar que apesar do maior comprometimento do corpo técnico da prefeitura em promover esses espaços participativos e o envolvimento de representantes de bairros que serão afetados pela operação na política urbana, no caso do Bairro Lagoinha, presencia-se uma diversidade de interesses, por vezes divergentes, expressos pela população residente vinculados à possibilidade de recuperação ou de renovação urbana do bairro, que torna difícil o processo de legitimação das propostas de modo consensual. Ainda, diante da negligência por parte do poder público nas últimas décadas em promover melhorias na região conforme demandas locais, presencia-se na Lagoinha a proliferação de instituições sociais, ONGs e de associações formais e informais que tem se comprometido em promover melhorias na qualidade de vida do bairro por meio de ações culturais, educacionais e de amparo social.

Nesse sentido, apesar da alta representatividade verificada no Bairro Lagoinha e do engajamento de seus moradores nas ações sociais e culturais, torna-se um desafio para o poder público por meio das instâncias participativas atender as diversas demandas relacionadas com os interesses de desenvolvimento comercial, de recuperação patrimonial, de requalificação urbana e de estímulo cultural da Lagoinha.

Apesar das mutilações visíveis na Lagoinha decorrentes das obras de alargamento de vias, de desapropriações e da implantação de alças do Complexo Viário, percebe-se que ela ainda resiste por meio das mobilizações e projetos sociais que são empreendidos pelos moradores e com a

vivacidade das tradições culturais, que tem ganhado crescente visibilidade. Nessa perspectiva, a participação popular, manifestada de modo formal ou espontâneo, representa uma forma se relacionar o exercício da cidadania com a política, minimizando situações de alienação da população residente das transformações e perspectivas de desenvolvimento da Lagoinha e contribuindo para o desenvolvimento do discernimento crítico de seus moradores para a compreensão da importância do engajamento popular para exigência de direitos básicos e na busca pelo atendimento das suas expectativas sociais e culturais.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Tito Flávio Rodrigues de. **Vastos subúrbios da nova capital**: formação do espaço urbano na primeira periferia de Belo Horizonte. 2006. 443f. Tese (Doutorado em História Social da Cultura) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Unidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/VCSA-6X4NU4>>. Acesso em: 28 abril. 2020.

AUDIÊNCIA PÚBLICA LAGOINHA/BONFIM, 1, 2015. Centro Cultural da Lagoinha. Mercado da Lagoinha (Belo Horizonte). 1 arquivo .mp3 (02h25min55seg).

AUDIÊNCIA PÚBLICA NOVA BH, 1, 2013. Colégio Marconi (Belo Horizonte). **Audiência Pública sobre a Operação Urbana Consorciada Nova BH**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 06 dez. 2013. 15 p.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Auditório da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Ata da reunião extraordinária realizada no dia 15 de maio de 2014. Número 52, 4 p. (Reunião do Conselho Municipal de Política Urbana). Belo Horizonte, **Diário Oficial [do Município]**. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DomDia>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Lei nº 7165 de 27 de agosto de 1996a. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, **Câmara Municipal**, 1996, 48 p. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 15 maio 2020.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Lei nº 7166 de 27 de agosto de 1996b. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo no Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, **Câmara Municipal**, 1996, 61 p. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 15 maio 2020.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Lei nº 9959 de 20 de julho de 2010. Altera as leis nº 7.165/96 - que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte - e nº 7.166/96 - que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. Belo Horizonte, **Câmara Municipal**, 2010, 120 p. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 15 maio 2020.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Lei nº 11181/2019. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, **Câmara Municipal**, 2019, 97 p. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11181/2019>>. Acesso em: 08 abr. 2020.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. **Operação urbana consorciada Antônio Carlos/Pedro I – Leste-Oeste**: Plano Urbanístico e Estudo de Impacto de Vizinhança, 2015. Belo Horizonte: PBH, 25 Out. 2015. Disponível em: <www.pbh.gov.br/ouc> Acesso em: 30 abr. 2020.

BERNARDES, Brenda Melo. **Memória, cotidiano e as propostas institucionalizadas direcionadas ao Bairro Lagoinha em Belo Horizonte/MG**: múltiplas visões de um mesmo lugar. 2016. 165f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, IV, 2015. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (Belo Horizonte). **Relatório-síntese da Reunião do Grupo Técnico de Discussão de Instrumentos de Gestão da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I – Leste-Oeste**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 20 jan. 2015. 3 p.

COSTA, Márcia. **Participação democrática e planejamento urbano**: O Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte. 2011. 337 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2011. Disponível em:
<<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000798226>>. Acesso em: 14 maio 2020.

FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina (Org.); BENTAFFI, Dênio (Org.). **Urbanismo**: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. Campinas: PUC Campinas/Proureb, 2003, p. 1-15.

GONÇALVES, Raquel; SIMÃO, Karina; BERNARDES, Brenda. Participação popular institucionalizada e participação espontânea: entre consensos, dissensos, táticas e estratégias. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XVI, 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2015, p.1-17.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002, p. 1-53.

SILVEIRA, Brenda. **Lagoinha a cidade encantada**. Belo Horizonte: Edição da autora, 2005. 160p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 560 p.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XIV, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2011, p. 1-14.