

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

CARTOGRAFIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE

reflexões transescalares sobre
representação política e territorial

Henrique Dias Porto



Belo Horizonte

2024

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

Henrique Dias Porto

**Cartografia do Orçamento Participativo em
Belo Horizonte:**
reflexões transescalares sobre representação política e territorial

Belo Horizonte
2024

Henrique Dias Porto

Cartografia do Orçamento Participativo em Belo Horizonte:

reflexões transescalares sobre representação política e territorial

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

Linha de pesquisa: Teoria, Produção e experiência do Espaço

Orientadora: Profa. Dra. Natácha Silva Araújo Rena

Belo Horizonte
2024

FICHA CATALOGRÁFICA

P853c Porto, Henrique Dias.
Cartografia do Orçamento Participativo em Belo Horizonte [manuscrito] : reflexões transescalares sobre representação política e territorial / Henrique Dias Porto. - 2024.
367 f. : il.

Orientadora: Natacha Silva Araújo Rena.

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

1. Administração pública - Participação do cidadão - Teses.
2. Orçamento municipal - Teses. 3. Participação política - Teses.
4. Planejamento urbano - Teses. 5. Belo Horizonte (MG) - Teses.
I. Rena, Natacha Silva Araújo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 323.042



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



FOLHA DE APROVAÇÃO

**Cartografia do Orçamento Participativo em Belo Horizonte:
reflexões transescalares sobre representação política e territorial**

HENERIQUE DIAS PORTO

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 9 de julho de 2024, pela Comissão constituída pelos membros:

Documento assinado digitalmente
 **NATACHA SILVA ARAUJO RENA**
Data: 09/07/2024 14:39:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Natacha Silva Araújo Rena - Orientadora
EA-UFMG

Documento assinado digitalmente
 **JUPIRA GOMES DE MENDONÇA**
Data: 09/07/2024 17:56:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça

Documento assinado digitalmente
 **GISELA BARCELLOS DE SOUZA**
Data: 09/07/2024 20:05:28-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Gisela Barcellos de Souza
EA-UFMG

Documento assinado digitalmente
 **ANA ISABEL JUNHO ANASTASIA DE SA**
Data: 11/07/2024 10:39:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Ana Isabel Junho Anastasia de Sá
IFMG

Documento assinado digitalmente
 **LUCIANO JOEL FEDOZZI**
Data: 09/07/2024 17:18:20-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi
UFRGS

Belo Horizonte, 9 de julho de 2024.

Agradecimentos

Este trabalho é resultado de uma ampla rede de colaborações acadêmicas, políticas, intelectuais e afetivas. Agradeço à Natacha pela orientação e inspiração nesta e em tantas outras empreitadas. Agradeço aos colegas dos grupos Indisciplinar e GeoPT por todos os esforços e conquistas compartilhadas. Agradeço, especialmente, aos colegas do projeto Cartografia do Orçamento Participativo: Arlete, Ana Isabel, Anderson, Davi, Gisela, Jess, Maíra, Natacha e Susan por compartilharem toda a trajetória de composição desta cartografia com contribuições singulares. Entre eles, agradeço especialmente ao Davi pela inestimável contribuição na produção gráfica deste trabalho bem como por nos acompanhar enquanto uma nova voz no debate sobre OP e democracia participativa. Agradeço ao Danilo e à Maíra pela mentoria, sabedoria e apoio ao longo deste percurso. Agradeço à UFMG, à Escola de Arquitetura e ao NPGAU. Agradeço às pró-reitorias de Pesquisa e Extensão. Agradeço aos mandatos do Deputado Federal Patrus Ananias e do Vereador Pedro Patrus. Agradeço ao Partido dos Trabalhadores e aos companheiros e companheiras de militância. Agradeço às Obras Sociais Senhora da Glória, aos moradores do Primeiro de Maio, na figura da Dona Maria e do Seu Paulo, da Pedreira Prado Lopes, na figura do Robson e do Jairo, e da Vila Senhor dos Passos, na figura do Rogério Barroy. Agradeço à Fundação Municipal de Cultura, na figura dos gestores Léo Dias e Nilson Gonçalves, aos Centros Culturais Urucuia, Vila Santa Rita, Bairro das Indústrias, Lindeia Regina, Salgado Filho, Vila Marçola, Vila Fátima, Padre Eustáquio, Alto Vera Cruz, São Geraldo, Usina de Cultura, Jardim Guanabara, São Bernardo, Pampulha e Venda Nova, bem como a seus gestores e usuários, na figura do Élcio Ribeiro. Agradeço ao Observatório das Metrôpoles e aos colegas do projeto ObservaOP, na figura do professor Luciano Fedozzi. Agradeço a todos aqueles e aquelas que colaboraram com o projeto Cartografia do OP nesses cinco anos de existência, concedendo falas, depoimentos, conversas, fotografias e muita sabedoria sobre o território e os processos participativos. Agradeço a Carlos Medeiros, Yves Cabannes, Simone Moura, Ana Luiza Nabuco e Verônica Sales pelas valiosíssimas entrevistas que concederam para a elaboração deste trabalho. Agradeço aos técnicos da PBH que se dedicaram heroicamente para a promoção de uma agenda popular e participativa na administração municipal. Agradeço aos moradores de Belo Horizonte, às associações e movimentos populares pela construção de uma cidade melhor a partir da mobilização comunitária cotidiana. Agradeço à OIDP, ao Alexander Reina e ao Ming Zhuang pela colaboração em novas empreitadas de pesquisas internacionais, bem como à Huazhong University of Science and Technology (HUST). Agradeço a minha parceira, Ana, pela jornada compartilhada, aos meus amigos e amigas, às famílias Dias e Porto, à minha irmã, Mariana, e aos meus pais, Ester e Leonardo, pelo apoio e amor.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001; bem como da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), às quais agradeço.

Resumo

O Orçamento Participativo (OP) é um dos principais instrumentos de participação popular na política urbana já concebidos, tendo sido gestado no Brasil, no final dos anos 1980, e ganhado notoriedade e prestígio pelo mundo nas últimas décadas. Uma das principais experiências brasileiras foi o caso de Belo Horizonte, cujo início se deu em 1993, tendo estado ativo até o ano de 2016, quando foi paralisado. Acredita-se que a trajetória da implementação, vigência e declínio do instrumento na capital mineira seja bastante elucidativa das diferentes dimensões que o OP assume enquanto instrumento de política urbana e planejamento participativo, bem como das dinâmicas de representação política e territorial que se desdobraram na cidade nesse período. Assim, esta dissertação dedica-se a uma cartografia do caso do OP de Belo Horizonte, buscando articular, a partir da sobreposição de narrativas diversas, compreensões transescalares sobre os temas da geopolítica, da teoria do planejamento e das dinâmicas territoriais locais. Nesse sentido, delinea-se, a partir da observação cartográfica do caso do OP belo-horizontino, reflexões a respeito das dinâmicas contemporâneas de representação política e territorial em contextos urbanos, bem como das possibilidades e limitações do instrumento do OP.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Belo Horizonte; Representação Política e Territorial; Teoria do Planejamento; Transescalaridade.

Abstract

Participatory Budgeting (PB) is one of the main instruments of popular participation in urban policy ever conceived. It was created in Brazil at the end of the 1980s and has gained notoriety and prestige around the world in recent decades. One of the main Brazilian PB experiences was the case of Belo Horizonte, which began in 1993 and was active until 2016, when it was paralyzed. It is believed that the trajectory of the implementation, existence and decline of the instrument in the capital of Minas Gerais is very enlightening of the different dimensions that PB takes on as an instrument of urban policy and participatory planning, as well as the dynamics of political and territorial representation that unfolded in the city during this period. Thus, this thesis is dedicated to mapping the case of the Belo Horizonte PB, seeking to articulate, from the overlapping of different narratives, trans-scalar understandings on the themes of geopolitics, planning theory and local territorial dynamics. In this sense, from the cartographic observation of the case of the Belo Horizonte PB, reflections are made on the contemporary dynamics of political and territorial representation in urban contexts, as well as the possibilities and limitations of the PB instrument.

Keywords: Participatory Budgeting; Belo Horizonte; Political and Territorial Representation; Planning Theory; Trans-scalar.

Lista de Abreviaturas e Siglas

15M - Movimento 15 de Maio
ADE - Área de Diretrizes Especiais
AMABEL - Associação dos Moradores de Aluguel da Grande Belo Horizonte
ANAMPOS - Articulação Nacional de Movimentos Populares
APH - Assembleia Popular Horizontal
AR - Administração Regional
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
ASCA - Associação de Sem Casa do Bairro Betânia e regiões de Belo Horizonte
AVSI - Associação Voluntários para o Serviço Internacional
BB - Banco do Brasil
BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BH - Belo Horizonte
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional da Habitação
BP - Brigadas Populares
BRI - Belt and Road Initiative
BRICS - Brasil, Rússia, Índia e China
CASA - Centro de Apoio ao Sem Casa
CC - Centro Cultural
CCOP - Centros Culturais e Orçamento Participativo
CEBs - Comunidades Eclesiais de Base
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CEF - Caixa Econômica Federal
CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPACs - Certificados de Potencial Adicional de Construção
CF 88 - Constituição Federal de 1988
CGGP - Comitê Governamental de Gestão Participativa
CHISBEL - Coordenação de Habitação de Interesse Social
CL - Comunione e Liberazione
CMBH - Câmara Municipal de Belo Horizonte
CMH - Conselho Municipal de Habitação
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
COMFORÇAs - Comissões Fiscalizadoras do Orçamento
CONAM - Centro Nacional de Movimentos Populares
COPACs - Comitês Populares de Atingidos Pela Copa
CPT - Comissão Pastoral da Terra
CRPs - Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular

CUT - Central Única dos Trabalhadores
DOT - Desenvolvimento Urbano Orientado ao Transporte
EUA - Estados Unidos da América
FAMOBH - Federação das Associações de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP - Fundação João Pinheiro
FMC - Fundação Municipal de Cultura
FMH - Fundo Municipal de Habitação
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU - Fórum Nacional pela Reforma Urbana
GeoPT - Geopolítica e Planejamento Territorial
GRIN - Gerência de Relações Internacionais
GTZ - Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAs - Índia, Brasil e África do Sul
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana
JASC - Jovens e Adultos a Serviço da Comunidade
LOM - Lei Orgânica Municipal
LOP - Liga Operária
LPOUS - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MAB - Movimento de Atingidos por Barragens
MAE - Ministério de Assuntos Exteriores da Itália
MBL - Movimento Brasil Livre
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
Mercosul - Mercado Comum do Sul
MLB - Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas
MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MoMA - Modern Art Museum of New York
MPL - Movimento Passe Livre
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NDB - New Development Bank
NED - National Endowment for Democracy
NEPLAC - Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual
NME - Nova Matriz Econômica
ONG - Organização Não-Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo
OPBH - Orçamento Participativo de Belo Horizonte
OPCA - Orçamento Participativo Criança e Adolescente
OPD - Orçamento Participativo Digital
OPH - Orçamento Participativo da Habitação
OPR - Orçamento Participativo Regional
OTAN - Organização do Tratado Atlântico Norte
OU - Operação Urbana
OUC - Operação Urbana Consorciada
OUS - Operação Urbana Simplificada
OWS - Occupy Wall Street
PA - Programa Alvorada
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-UAP - PAC Urbanização de Assentamentos Precários
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PAT-Prosaneer - Projeto de Assistência Técnica ao Prosaneer
PBH - Prefeitura de Belo Horizonte
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PCI - Partido Comunista Italiano
PCR - Partido Comunista Revolucionário
PCS - Programa Crédito Solidário
PD - Plano Diretor
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PGE - Plano Global Específico
PGU-ALC - Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas para a América Latina
PL - Partido Liberal
PMBD - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida
PMH - Política Municipal de Habitação
PP - Partido Popular
PPL - Pedreira Prado Lopes
PPR - Planejamento Participativo Regionalizado
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PRODECOM - Programa de Desenvolvimento de Comunidades
Profavela - Programa Municipal de Regularização de Favelas
PRU - Plano de Regularização Fundiária e Urbanística
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSH - Programa Subsídio Habitacional

PSOE - Partido Socialista Obrero Español
PT - Partido dos Trabalhadores
PUC-MG - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PVV - Programa Vila Viva
RBOP - Rede Brasileira de Orçamentos Participativos
SCO - Shanghai Cooperation Organization
SE-4 - Setores Especiais 4
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SETAS - Secretaria de Trabalho e Ação Social
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SHRU - Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SINDUSCON-MG - Sindicato da Indústria da Construção Civil de Minas Gerais
SMACG - Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada
SMC - Sociedade Mineira de Cultura
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
Sudacap - Superintendência de Desenvolvimento da Capital
TAR - Teoria Ator-Rede
TAZ - Temporary Autonomous Zone
TCC - Trabalho de Conclusão de Curso
TGCs - Territórios de Gestão Compartilhada
UE - União Européia
UEE - União Econômica Eurasiática
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UN-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
Unasul - União de Nações Sul-Americanas
UNMP - União Nacional por Moradia Popular
UP - Unidade de Planejamento
Urbel - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
UTP - União dos Trabalhadores de Periferia
VAR - Palmares - Vanguarda Armada Revolucionária Palmares
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

Sumário

Apresentação	16
1. Introdução	24
1.1 Método.....	33
2. O Orçamento Participativo e a crise de representação política e territorial	46
2.1 Democracia.....	46
2.2 Representação.....	50
2.3 Território.....	58
2.4 Crise de representação política e territorial.....	62
Antecedentes	
3. Anos 1960/1970: as periferias nas brechas do planejamento	69
3.1 Geopolítica.....	70
3.2 Teoria do Planejamento.....	77
3.1.1 Planejamento Advocatício.....	78
3.3 Dinâmicas Territoriais.....	80
4. Anos 1980/1990: democratização, neoliberalismo e confluência perversa	87
4.1 Geopolítica.....	88
4.1.1 Brasil nos anos 1980-1990: redemocratização e neoliberalismo.....	90
4.1.2 O nascimento do Orçamento Participativo.....	94
4.2 Teoria do Planejamento.....	102
4.2.1 Planejamento Colaborativo/Comunicacional.....	103
4.2.2 Planejamento Radical.....	105
4.2.3 Planejamento Estratégico.....	107
4.3 Dinâmicas Territoriais.....	111

Período de investigação

5. Primeira Fase (1993 - 2000): Frente BH Popular e o Orçamento Participativo	125
5.1 OP 1994: “agora sua voz tem vez na cidade”.....	135
5.2 OP 1995: “suas ideias vão dar o que fazer”.....	143
5.3 OP 1996: “consolidando uma nova forma de governar”.....	149
5.4 OP 1997: “veio para ficar”.....	156
5.5 Eleições de 1996.....	164
5.6 OP 1998: “a prefeitura cumpre o compromisso”.....	166
5.7 OP 1999/2000: “sua participação faz a cidade melhor”.....	170
5.8 OP 2001/2002: “a cidade não acontece sem você”.....	174
5.9 Eleições de 2000.....	176
5.10 Avaliação da “Primeira Fase do OPBH”.....	178
6. Anos 2000: novos vetores de desenvolvimento	182
6.1 Geopolítica.....	183
6.1.1 Governo Lula, cidades e desenvolvimento territorial.....	185
6.1.2 O Orçamento Participativo nos anos 2000.....	190
6.1.3 Aspectos da difusão Internacional do OP.....	192
6.2 Dinâmicas territoriais.....	196
7. Segunda Fase (2001 - 2008): novas escalas de participação e desenvolvimento territorial	198
7.1 OP 2003/2004: “A gente faz uma BH melhor”.....	201
7.2 OP 2005/2006.....	204
7.3 Eleições de 2004.....	207
7.4 Programa Vila Viva.....	209
7.5 OP 2007/2008 e OPD 2006.....	218
7.6 PAC-UAP e PVV.....	228
7.7 OP 2009/2010 e OPD 2008.....	232
7.8 Eleições de 2008.....	238
5.10 Avaliação da “Segunda Fase do OPBH”.....	240

8. O pós-2008: crise financeira, de representação política e territorial	247
8.1 Geopolítica	248
8.1.1 O deslocamento do centro dinâmico mundial para o Oriente.....	250
8.1.2 O projeto de um Brasil Maior.....	253
8.1.3 Junho de 2013: a multidão contra o Brasil Maior.....	257
8.1.4 Crise, Golpe e a inflexão neoliberal.....	266
8.1.5 Declínio e descontinuidade dos OPs no Brasil.....	268
8.2 Teoria do Planejamento	271
8.2.1 Planejamento Insurgente.....	271
8.2.2 Planejamento Subversivo.....	273
8.2.3 Planejamento Conflitual.....	275
8.3 Dinâmicas territoriais	277
9. Terceira Fase (2009 - 2016): o empresariamento urbano e as insurgências multitudinárias	279
9.1 OP 2011/2012: Você escolhe as obras. A Prefeitura realiza.....	284
9.2 Gestão Compartilhada e Planejamento Participativo Regionalizado.....	286
9.3 Praia da Estação, Carnaval de rua e Fora Lacerda.....	291
9.4 PBH Ativos S/A e empresariamento urbano.....	296
9.5 OPD 2011 e OP 2013/2014: transformar BH é uma escolha sua.....	298
9.6 Eleições de 2012 e a ruptura PT-Lacerda.....	306
9.7 OUC Nova BH/ACLO.....	308
9.8 Fica Ficus, Corredor Cultural, Junho de 2013 e Izidora.....	312
9.9 OPD 2013, OP 2015/2016 e OPCA: Cada vez mais presente em sua vida...320	
9.10 Eleições de 2016 e a descontinuidade do OP.....	326
9.11 Avaliação da “Terceira Fase” do OPBH.....	329
10. Considerações Finais: novas reivindicações derepresentação política e territorial	336
Referências	345
Anexo 01	364
Anexo 02	367

Apresentação

O Orçamento Participativo (OP), nos últimos anos, tem sido um tema relativamente esquecido no debate público e acadêmico brasileiro. Muito provavelmente, esse esquecimento se deve ao simples fato de que as principais experiências brasileiras de OP foram descontinuadas e/ou descaracterizadas ao longo do tempo. Outra hipótese plausível emerge da percepção de que o OP, tal como exercitado/concebido no Brasil do início dos anos 1990, não teria mais capacidade de vigorar nas condições políticas, culturais e sociais contemporâneas. De fato, desde o momento em que experiências de OP como as de Porto Alegre ou Belo Horizonte entraram em vigor (1989 e 1993, respectivamente) até a atualidade, diversas transformações se acumularam nos mais diferentes aspectos da vida coletiva e das cidades do país.

Esta dissertação se insere em um conjunto de trabalhos dedicados a investigar essas transformações, com especial ênfase para as diferentes formas e estratégias de expressão e organização política no espaço público. Mais diretamente, esse texto representa uma continuidade do esforço iniciado na minha monografia de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), intitulada “A multidão na cidade: insurgências, participação e soberania popular” (Porto, 2022)¹, orientada pela professora Natacha Rena, que também orienta esta dissertação. Por sua vez, a monografia fez parte de uma série de esforços de se investigar processos de organização e mobilização da sociedade civil em torno da pauta urbana, levando em consideração processos econômicos, políticos e geopolíticos, tendo como eixo estruturador uma investigação a respeito do conceito de “multidão”, tal como concebido por Michael Hardt e Antonio Negri (2002; 2005).

Além da referida monografia, são produtos desse processo a dissertação de mestrado e a tese de doutorado da pesquisadora Maíra Nobre (2019²; 2023³), bem como artigos escritos em conjunto com os colegas Danilo Barbosa, Ana Luísa Schoenell, Caio Silva, João Paulo Souto, a própria Maíra, a professora Natacha, entre outros (Porto; Rena, 2019⁴; Rena *et al.*, 2018⁵; Nobre *et al.*, 2019⁶; Silva *et al.*, 2022⁷; Rena *et al.*, 2022⁸). Todos esses produtos (assim como diversos outros) estiveram inseridos no contexto do grupo de pesquisa Indisciplinar⁹, da Escola de Arquitetura da UFMG. O grupo, sur-

1 Disponível em: <<https://opbh.cartografia.org/wp-content/uploads/2022/03/TCC-Henrique-Porto.pdf>>. Acesso em: 10/06/2024.

2 Disponível em: <<https://files.indlab.net/producao-ind/dissertacoes/maira-ramirez-nobre.pdf>>. Acesso em: 10/06/2024.

3 Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/61923/1/Territ%C3%B3rios%20desejantes%20-%20a%20multid%C3%A3o%20nas%20Jornadas%20de%20Junho%20de%202013.pdf>>. Acesso em: 10/06/2024.

4 Disponível em: <https://wiki.indisciplinar.com/webdav/seminarios/06-05_FN1_ANAIS%20UB_2019_FN-5.pdf>. Acesso em: 10/06/2024.

5 Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/33437>>. Acesso em: 10/06/2024.

6 Disponível em: <<https://proceedings.science/arquisur-2019/papers/jornadas-de-junho-de-2013-geopolitica-e-territorios?lang=pt-br>>. Acesso em: 10/06/2024.

7 Disponível em: <https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT12_SEM_198_474_20211128195343.pdf>. Acesso em: 10/06/2024.

8 Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/issue/view/1815/361>>. Acesso em: 10/06/2024.

9 Mais informações sobre o grupo podem ser encontradas em: <https://wiki.indisciplinar.com/index.php?title=P%C3%A1gina_principal>. Acesso em: 10/06/2024.

gido em meados de 2012, foi dedicado (durante boa parte de seu tempo de vigência) a uma atuação de ensino, pesquisa e extensão (desempenhados de forma integrada) junto a diferentes lutas territoriais da cidade de Belo Horizonte em defesa dos chamados “comuns urbanos”, em antagonismo a atuações do capital imobiliário e/ou financeiro (frequentemente, acompanhados pela ação do Estado). São exemplos dessa prática, a atuação junto às ocupações urbanas, promovidas pelos movimentos por moradia Brigadas Populares e Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB); junto a coletivos culturais, como o Espaço Comum Luiz Estrela e à ONG Real da Rua (que atua junto do Duelo de MCs do Viaduto de Santa Tereza), e também movimentos ambientalistas, como o Fica Ficus e o Parque Jardim América.

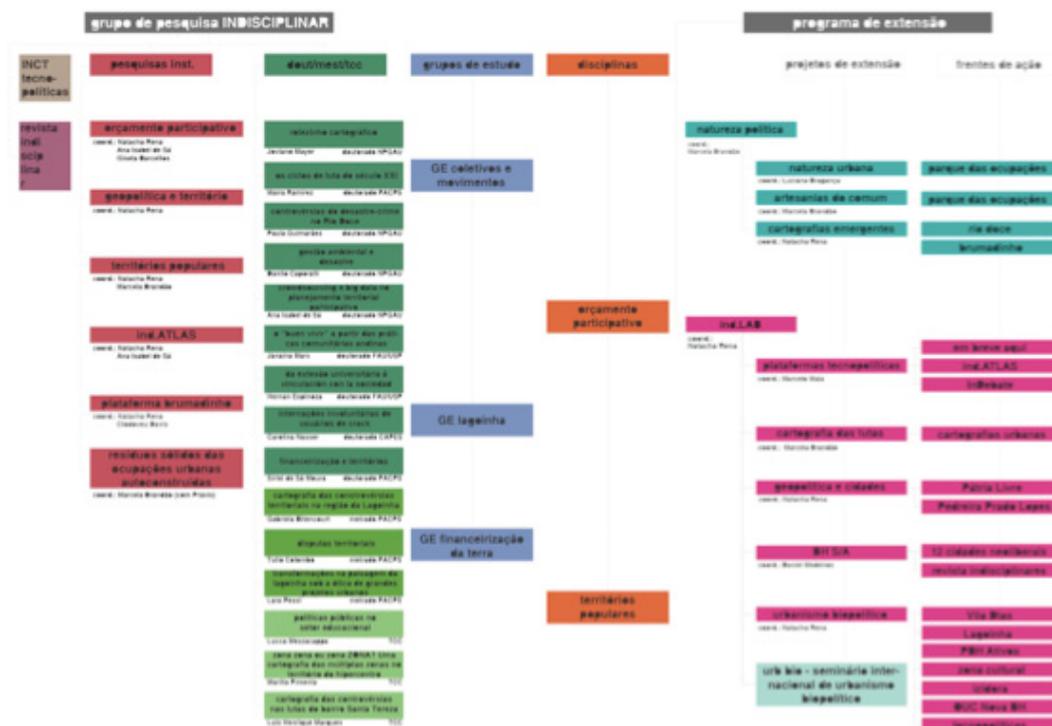


Figura 1 - Organograma do grupo Indisciplinar em 2020. Fonte: Site do grupo de pesquisa. Disponível em: <<https://wiki.indisciplinar.com/index.php?title=Organograma>>. Acesso em: 10/06/2024.

Contudo, minha integração ao grupo Indisciplinar (assim como a da maioria dos autores dos trabalhos referenciados acima), se deu apenas em um período posterior a essa atuação inicial do grupo (que coincide, de certa forma, com o ciclo belo-horizontino das Jornadas de Junho de 2013). Eu passei a fazer parte do grupo de pesquisa apenas no ano de 2017, portanto, após o retorno da professora Natacha de seu pós-doutorado na Espanha, e após o Golpe de 2016, no Brasil — dois acontecimentos fundamentais para uma reorientação teórica e política do grupo —. Naquele momento, a partir dos projetos Geopolítica e Territórios (pesquisa) e Geopolítica e Cidades (extensão), iniciou-se um processo de construção de leituras das lutas, movimentos e disputas territoriais a partir de uma ótica transescalar, ou seja, compreendendo as implicações de processos globais e disputas geopolíticas nas localidades, e vice-versa.

Em linhas gerais, o argumento ou hipótese que sustentava essa reorientação da produção do grupo, partia da percepção de que as formas de mobilização multitudinárias experimentadas no ciclo

global de levantes urbanos pós-Crise de 2008 (no qual se inserem tanto o 15M espanhol, foco da investigação de pós-doutorado da prof. Natacha, quanto as Jornadas de Junho brasileiras), estariam — de forma consciente ou não — sutilmente ecoando interesses hegemônicos em meio a grandes disputas geopolíticas. A manifestação desses interesses nem sempre estaria diretamente subscrita aos processos locais sobre os quais estas mobilizações buscavam incidir. Pelo contrário, estes seriam “subprodutos” ou processos colaterais, de maior escala, desencadeados pela descredibilização de determinadas forças políticas e instâncias estatais, ou mesmo pela simples desestabilização política provocada pelos movimentos¹⁰.

Nesse sentido, o cenário de desmonte de diversas conquistas institucionais (em termos da estrutura produtiva nacional, das formas de participação popular nas instâncias governamentais, da capacidade de planejamento territorial, etc) vivenciado no Brasil pós-Golpe de 2016 serviu como motivação para que se reavaliasse a postura excessivamente autonomista e avessa à institucionalidade assumida pelo grupo e pelo ciclo de movimentos com os quais colaborou nos anos anteriores.

A partir de 2019, tem início o projeto de pesquisa Cartografia da Percepção Popular do Orçamento Participativo em Belo Horizonte (CPPOPBH)¹¹ ou, simplesmente, Cartografia do OP, projeto ao qual me vinculei desde seu início e que nutre maiores relações com o presente trabalho. Na esteira das reflexões iniciadas nos projetos anteriores, o Cartografia do OP consistiu, em um primeiro momento, em um esforço de resgate histórico da experiência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, a partir da compreensão de que seria necessário resgatar, ou mesmo ressignificar, experiências de interações frutíferas entre sociedade civil organizada e movimentos populares com a institucionalidade, nesse caso, com o poder local. Em contraste com a atuação inicial do grupo Indisciplinar, focada na produção dos comuns urbanos, para os quais, a autonomia e desvinculação da rigidez da institucionalidade seriam essenciais; o projeto Cartografia do OP apresenta ênfase na ação coletiva no espaço público associada a meios de real transformação e promoção do desenvolvimento territorial, necessariamente vinculados à ação do poder público e do papel do Estado como coordenador de um processo de desenvolvimento abrangente.

O mais recente desdobramento desse processo foi a criação de um novo grupo de pesquisa, também sob coordenação da professora Natacha, denominado Geopolítica e Planejamento Territorial (GeoPT)¹². Como consequência do trabalho iniciado nos projetos de pesquisa Geopolítica e Territórios e de extensão Geopolítica e Cidades, o GeoPT é um grupo de pesquisa, instituído no ano de 2022, voltado exclusivamente para a investigação de processos amplos de desenvolvimento territorial, embasado por concepções de desenvolvimento alternativas, emergentes no Sul Global. A exemplo, um eixo de investigação do grupo está voltado para a infraestrutura ferroviária no Brasil e outros países emergentes, o que se relaciona diretamente a esforços de planificação do comércio exterior, como a Iniciativa Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative — BRI*), coordenada pelo Governo Chinês. Outro exemplo é a pesquisa — a partir de diferentes frentes de investigação — a respeito das concep-

10 Esses argumentos foram desenvolvidos em Rena *et al* (2018) e Nobre *et al* (2019).

11 Mais informações podem ser encontradas no site do projeto: <<https://opbh.cartografia.org/>>. Acesso em: 10/06/2024.

12 Mais informações disponíveis em: <<https://geopt.cartografia.org/>>. Acesso em: 10/06/2024.

ções de “Buen Vivir”, advinda dos povos andinos sul-americanos, e de “Ecocivilização” e “Desenvolvimento de Alta Qualidade”, concebidas pelos chineses. Além disso, o trabalho do grupo tem sido acompanhado por diversas parcerias internacionais, sendo a mais notável delas, o estabelecimento de convênios com a Escola de Arquitetura e Planejamento Urbano da Huazhong University of Science and Technology (HUST), em Wuhan, na China, viabilizados por meio do Instituto Confúcio e da Diretoria de Relações Internacionais da UFMG (DRI).

Atualmente, o projeto Cartografia do OP ainda está em andamento e formalmente vinculado ao Indisciplinar (ainda que sua atuação tenha sobreposições com o GeoPT). Enquanto produtos das primeiras etapas de pesquisa do projeto, foram publicados dois livros¹³ — extensamente utilizados para a realização da presente pesquisa —, intitulados Cartografia do Orçamento Participativo em BH, vol.I e II (Rena; *et al.*, 2022a; 2022b). Nos livros, o resgate histórico da experiência belo-horizontina de OP é apresentado a partir da reunião de depoimentos de atores envolvidos com a concepção e funcionamento do instrumento; além de artigos científicos produzidos pelo grupo que analisam aspectos específicos do OP na cidade¹⁴. Além disso, mais recentemente, o grupo se dedicou a uma pesquisa a respeito das mobilizações por cultura no OPBH — motivado pela participação do projeto na Mostra Universidade-Cidade¹⁵ —, focada na conquista de 15 Centros Culturais na cidade por meio do OP, processo que resultou na produção do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo¹⁶. O documentário traz uma série de depoimentos de lideranças comunitárias e técnicos da prefeitura, envolvidos tanto com o OP, quanto com o processo de constituição destes centros culturais, além de imagens históricas e uma apresentação da experiência belo-horizontina de OP.

O material foi exibido, durante o ano de 2023, nestes 15 centros culturais, além da Escola de Arquitetura da UFMG, e uma apresentação na 22ª Conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP). O processo dessas exibições nos Centros Culturais (apelidado de “caravana”, em alusão às “Caravanas de Prioridades” do OP) foi acompanhado por um levantamento de dados a respeito da situação das obras do OP em cada um dos territórios que receberam esses equipamentos, bem como entrevistas e rodas de conversas com atores locais¹⁷.

Além do trabalho de resgate histórico, o projeto tem construído outras frentes de atuação. Um exemplo é a vinculação da pesquisa com o Observatório dos Orçamentos Participativos, ou ObservaOP¹⁸, projeto iniciado pelo Observatório das Metrópoles (OM), no qual estão sendo realizados

13 Disponíveis em: <<https://opbh.cartografia.org/livroop/>>. Acesso em: 10/06/2024.

14 Os depoimentos coletados para a produção do primeiro volume do livro são frutos de uma disciplina de graduação/webinário, realizada com esses atores, e disponível no canal do youtube do projeto: <<https://opbh.cartografia.org/sem-2020-1/>>. Acesso em: 10/06/2024.

15 A mostra foi produzida pelo Espaço do Conhecimento da UFMG em parceria com a Fundação Municipal de Cultural, tendo recebido curadoria das professoras Junia Ferrari e Marcela Silvano Brandão, ambas docentes da Escola de Arquitetura da UFMG. Para a integração do projeto CPPPOPBH à mostra, foi ofertada uma disciplina de formação transversal, na qual os alunos contribuíram com o levantamento de informações sobre os Centros Culturais e na produção de materiais gráficos e artísticos. Mais informações sobre a mostra e a disciplina estão disponíveis em: <<https://www.ufmg.br/espacodoconhecimento/mostrauniversidadecidade/>> e <<https://opbh.cartografia.org/ftccop-bh/>>. Acesso em: 10/06/2024.

16 Disponível em: <<https://opbh.cartografia.org/documentario/>>. Acesso em: 10/06/2024.

17 Mais informações sobre a “caravana de exibições” do documentário e arquivos dos materiais produzidos estão disponíveis em: <<https://opbh.cartografia.org/caravanasdoop/>>. Acesso em: 10/06/2024.

18 Mais informações disponíveis em: <<https://opbh.cartografia.org/observaop/>>. Acesso em: 10/06/2024.

levantamentos a respeito das condições fiscais, políticas, organizativas e institucionais para a implementação e/ou retomada do OP nas principais cidades brasileiras. O projeto Cartografia do OP tem atuado como representante do núcleo Belo Horizonte do OM para a condução deste estudo que, inclusive, será largamente utilizado como referência para o presente texto.

Outra nova frente de atuação do projeto diz respeito a uma investigação a respeito de experiências internacionais contemporâneas de OP, com foco em localidades do Sul Global. Esta iniciativa surge como resultado da participação de pesquisadores do projeto em duas conferências do Observatório Internacional da Democracia Participativa¹⁹ (21ª e 22ª conferência, em Grenoble [França] e no Rio de Janeiro, respectivamente), nas quais pôde-se ter contato com uma série de pesquisadores e representantes de novas e inovadoras experiências de OP ao redor do mundo. Esta frente de investigação tem se desdobrado com a realização de entrevistas com parceiros internacionais a respeito desses OPs, bem como viagens e visitas de campo nestas localidades. Até o momento, as principais experiências de OP investigadas têm sido a de Bogotá, na Colômbia (onde participei de um evento internacional sobre o OP local, representando o projeto Cartografia do OP); a de Chengdu, na China (onde também tive a oportunidade de visitar uma organização da sociedade civil que atua junto ao poder local no acompanhamento do OP); além de casos como o da Cidade do México, no México, de Rosário, na Argentina, e de alguns OPs regionais realizados na Federação Russa que são ainda investigações incipientes do projeto. O objetivo destas visitas e entrevistas é, além da consolidação de uma base de dados robusta sobre o tema, a produção de uma publicação sobre o OP no Sul Global, que deve ser desenvolvida ao longo do ano de 2024.

Ressalta-se como esta frente de investigação do projeto se cruza com o debate sobre geopolítica e planejamento territorial mobilizado no grupo GeoPT, focalizando o potencial de promoção de uma concepção alternativa de desenvolvimento a partir destes OPs emergentes no Sul Global. Essa sobreposição se dá, inclusive, de forma bastante prática, uma vez que a visita à Chengdu, por exemplo, foi possível apenas em decorrência da oportunidade que tive de ir à China acompanhando a professora Natacha Rena em atividades de pesquisa e docência na HUST, em Wuhan, diretamente vinculadas aos eixos de investigação do GeoPT. Naquela ocasião, pude auxiliar a professora Natacha no estabelecimento de parcerias entre nosso grupo de pesquisa e alguns professores e pesquisadores chineses (notadamente, professores Liu Xiaohu, Liu Hui, Guó Liang, Liu Helin, Dong Zhe e Tan Gangyi) para a produção compartilhada de conhecimento. Além disso, durante este período, participei da oferta de uma disciplina conjunta entre Brasil e China, na qual alunos da Escola de Arquitetura da UFMG e da Escola de Arquitetura e Planejamento Urbano da HUST produziram juntos pesquisas comparativas entre Brasil e China a respeito de diferentes tópicos²⁰. Essas parcerias estão inscritas no escopo de um

19 Mais informações disponíveis em: <<https://opbh.cartografia.org/2022/12/01/conferencia-internacional-da-oidp-observatorio-internacional-da-democracia-participativa/>> e <<https://opbh.cartografia.org/2024/04/23/apresentacao-do-documentario-ccop-na-22a-conferencia-do-observatorio-internacional-da-democracia-participativa-oidp/>>. Acesso em: 10/06/2024.

20 Registros disponíveis em: <http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI2NDMwMDczNg==&mid=2247517658&idx=1&sn=a05cfb332256e16ca8543cae7c1d2295&chksm=eaac7475dddbfd63691f6941ed56ffed1d109ee4cbee9d4100dd57da87f0ee739b457de6643&mpshare=1&scene=1&srcid=0117aPgeAtQrSP3mGgmXS4Lj&sharer_shareinfo=4e11d99938075a6b5fc5bf3810926c8d&sharer_shareinfo_first=e62236a8590e28206ec6ae4194afeb80#rd>. Acesso em: 10/06/2024.

projeto aprovado em uma chamada de demanda universal do CNPq para realização de pesquisas com parceiros internacionais.

Em meio a estes temas vastos e abrangentes de investigação, o OP e o planejamento participativo têm figurado como categorias de pesquisa, com interfaces com o tema do “desenvolvimento de alta qualidade”, entre outras categorias emergentes. Além disso, esse processo e essas parcerias indicam um elemento que se faz presente sutilmente nessa dissertação: a observação dos caminhos do desenvolvimento chinês. Em face da regressão que se experimentou no Brasil em matéria de desenvolvimento territorial, social e econômico nos últimos anos, essas interações despertam a necessidade de se observar com outros olhos as categorias do desenvolvimento e do planejamento, tão caras à experiência chinesa, e tão desgastadas no debate acadêmico ocidental (sobretudo em países periféricos, como o Brasil).

Para além do contexto institucional e acadêmico no qual se insere esta dissertação, o trabalho é atravessado também por aspectos e motivações pessoais. Deve-se ressaltar a influência do contato com os demais pesquisadores — graduandos, pós-graduandos e professores — participantes dos projetos e grupos de pesquisa mencionados, que têm grande influência na concepção deste trabalho, tanto na construção de uma agenda de pesquisa compartilhada, quanto na produção direta de informações e materiais aqui utilizados. As trajetórias e as contribuições pessoais de cada um destes pesquisadores (inclusive das redes de pesquisa às quais nos associamos recentemente) têm impacto direto sobre a concepção das ideias aqui apresentadas. Além disso, todo o trabalho no projeto Cartografia do OP, para além de um levantamento de informações estritamente acadêmico, é dotado de fortes agenciamentos com moradores e lideranças dos territórios investigados, com os próprios territórios e suas particularidades, e com figuras políticas ligadas ao OP em diferentes níveis. Em paralelo a esse processo (e de forma indissociável), está a minha recente filiação ao Partido dos Trabalhadores, e a proximidade, dentro do PT de Belo Horizonte, com um grupo político fortemente comprometido com a participação popular e a agenda da inversão de prioridades na política urbana. De certa forma, esta dissertação surge em meio a um sentimento compartilhado, com todos estes parceiros e parceiras, da necessidade do retorno da participação popular na política urbana e da renovação do debate a respeito deste tipo de política.

Todos esses processos de pesquisa e trajetórias supracitados, que acompanharam a produção desta dissertação estão, de certa forma, em linha com uma “aposta” delimitada ao final de meu TCC. Naquele trabalho, pude exercitar uma ideia de “cartografia” enquanto produção de conhecimento associada a uma abordagem artística e ensaística, na medida em que, além do texto e das reflexões acadêmicas, o trabalho é inteiramente permeado por colagens e intervenções gráficas que atuam na construção dos sentidos ali exercitados e na afirmação da singularidade do pensamento. Dessa forma, a monografia surgiu da proposta de abordar um escopo pouco claro e demasiadamente amplo: a mediação (ou o conflito) entre desenvolvimento territorial e participação/mobilização popular no pensamento sobre as cidades, na filosofia e na política urbana. Sem um recorte espacial ou temporal específico, a monografia adotou uma perspectiva da transescalariedade e um caráter ensaístico, abordando processos e proposições teóricas de diferentes contextos e naturezas, em uma bricolagem

teórica-estética. Abordou-se, por exemplo, a gênese do pensamento pós-estruturalista e da filosofia da diferença, traçando suas influências no pensamento sobre as cidades; ao mesmo tempo, investigou-se as Jornadas de Junho de 2013 juntamente a outros levantes multitudinários em diversas partes do mundo (dotados de um antagonismo em relação à democracia representativa, em favor de experimentações radicais e diretas); e ainda, investigou-se o processo de redemocratização e o surgimento de interfaces inovadoras entre sociedade e Estado no Brasil dos anos 1980 e 1990 (com especial foco para o OP). O resultado desta investigação, ao invés de confirmar ou refutar uma hipótese, concentrou-se na produção de apostas. Apostou-se no resgate dos mecanismos de participação institucional (quase sepultados no Brasil da última década) a partir de um aprendizado com as demandas, gramáticas e sujeitos do ciclo de movimentos autônomos que se deram em torno das manifestações de 2013. Apostou-se na participação popular e no empoderamento das bases sociais enquanto caminho para a promoção de um desenvolvimento de alta qualidade. Apostou-se na discussão ampla, entre autonomia e institucionalidade, sobre questões urbanas e territoriais concernentes ao planejamento, enquanto mecanismo para a formação de uma nova maioria política em torno de um projeto nacional de desenvolvimento.

Agora, na concepção desta dissertação, retomam-se as apostas. Por se tratar de uma dissertação de mestrado, abdica-se do caráter ensaístico e artístico da cartografia que se pôde experimentar no TCC, compreendendo ser importante apoiar-se na vasta reflexão acadêmica existente a respeito do tema do OP em diferentes áreas, bem como estabelecer melhor os procedimentos de pesquisa que possam levar a resultados tangíveis, mesmo que isso não signifique a comprovação ou refutação de uma única hipótese, mas que possa servir concretamente como insumo para as formulações acadêmicas, políticas e práticas em torno do tema. Ainda assim, permanece a lógica de construir apostas como procedimento cartográfico de produção de conhecimento, em detrimento dos métodos tradicionais (conforme será discutido no capítulo 1.1, dedicado ao método do trabalho).

Esta perspectiva se manifesta no caráter coletivo deste trabalho. Conforme apontado, a dissertação está inserida em múltiplos grupos e projetos de pesquisa, e adota uma prática comum a todos eles: a mobilização de reflexões acadêmicas construídas coletivamente, sem preocupações com autoria ou estabelecimento de limites entre pesquisas individuais e compartilhadas. Além disso, a construção deste texto é motivada por apostas construídas em coletivo, em agenciamento com uma coletividade de atores sociais e redes, tanto dentro, quanto fora da academia. Essa estratégia não busca simplesmente ampliar as fontes de informação a partir da incorporação de perspectivas diversas, mas também garantir que o procedimento de “construção de apostas” enquanto produção de conhecimento esteja vinculado a uma realidade política, ao que está em movimento — em suma, a uma atuação no tempo presente.

Ainda assim, isso não significa abdicar da singularidade do pensamento e da capacidade inventiva do esforço concentrado neste trabalho, desdobrando as possibilidades a partir de um ponto em meio a uma ampla rede de conexões. Ainda que esta dissertação tenha sim pretensões acadêmicas e técnicas (de produzir informações e reflexões de impacto no debate público sobre o tema abordado), não se espera realizar um trabalho monográfico e instrumental, mas sim um trabalho no qual a

investigação sobre o OP possa ser veículo para o exercício do pensamento sobre as cidades, sobre a democracia, sobre o planejamento urbano e regional, sobre a arquitetura e urbanismo, sobre a política urbana, e assim por diante.

1. Introdução

O Orçamento Participativo (OP) é um instrumento de gestão orçamentária municipal²¹ que incorpora a participação ativa da população, surgido no Brasil no final dos anos 1980. Para além de meramente um instrumento ou uma política pública, o OP é fruto de um contexto de intensas mobilizações populares e da interação entre sociedade política e sociedade civil e, portanto, concentra esperanças em sua capacidade de promover transformações sócio-espaciais e ativar processos políticos, mas também, intensas disputas entre diferentes projetos que atuam na mobilização e incorporação do instrumento em contextos variados e com propósitos distintos.

O surgimento do OP está relacionado com o contexto da redemocratização no Brasil (1979 - 1989) — ao lado de outros países latino-americanos, sobretudo no Cone Sul —, momento no qual, com o gradual abrandamento do regime militar, formas de organização popular foram recompostas, reorganizadas ou criadas, suscitando um intenso e amplo debate a respeito da democracia e das demandas populares suprimidas durante o período ditatorial (Dagnino, 1994; Gohn, 2019). Nesse sentido, inicia-se um processo de criação de novas formas de interação entre a institucionalidade e sociedade civil — como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Conferências Setoriais e até mesmo o processo Constituinte de 1988 — entre as quais, o OP se destaca por sua capacidade de incidir diretamente sobre um elemento de central importância na administração pública: o orçamento. De certa forma, a concepção do OP sintetiza um esforço de se re-conceber a democracia para além das limitações do modelo liberal e representativo, de forma mais compreensiva em relação às complexas demandas das cidades brasileiras e latino-americanas no período pós-ditatorial.

Nesse sentido, a experiência de Porto Alegre, na gestão do prefeito Olívio Dutra (1989 - 1992), do Partido dos Trabalhadores (PT) — considerada como responsável pela criação do OP²² — atua no sentido de condensar estas demandas emergentes em um instrumento de gestão pública que encontra na capital gaúcha do final dos anos 1980 as condições adequadas para seu sucesso (Avritzer, 2003; Fedozzi, 2009). Mesmo que exista um consenso em torno da criação do OP em Porto Alegre naquele período, há também um entendimento de que a iniciativa da gestão de Olívio Dutra faz parte de uma série de experimentos de, por um lado incluir a população na discussão e deliberação a respeito do uso dos recursos públicos municipais e, por outro, descentralizar e capilarizar a ação do Estado em direção aos locais mais necessitados. Conforme aponta a literatura especializada (Souza, 2010a; Silberschneider, 2022; Avritzer, 2008), existem registros de experiências prévias de práticas similares ao OP (ainda que com menor abrangência e complexidade) em outras prefeituras petistas e não petistas (como na própria Porto Alegre, na gestão anterior à de Dutra), e também nos países vizinhos, em

.....
21 Na maioria de suas ocorrências. Diferentes modelos de OP aplicados em recortes territoriais distintos serão abordados ao longo desta pesquisa.

22 Conforme será detalhado no capítulo 4, há um debate a respeito de uma “pré-história do OP”, referente à existência de experiências prévias de discussão pública do orçamento municipal em cidades como Lages (SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Vila Velha (ES), que cumpriram também um papel significativo para a concepção do que se passou a conhecer como OP, além de casos em que este instrumento foi concebido de forma paralela ao de Porto Alegre, como em Ipatinga (MG) e Santo André (SP).

especial, Argentina e Uruguai.

Fato é que Porto Alegre consolida um modelo de OP (assim como o nome pelo qual o instrumento ficou conhecido) que, por suas qualidades de politização e redistribuição material, se difunde rapidamente pelo país como “carro chefe” da agenda municipalista de esquerda (na figura do “modo petista de governar” [Bittar, 1992]), em contraponto à difusão da agenda neoliberal em escala global na década de 1990. Nesse sentido, uma das maiores virtudes do OP decorre da capacidade de, a partir do poder local, reordenar as prioridades de investimento com vistas às necessidades da população, em um cenário em que a quantidade de recursos disponíveis é quase sempre inferior à magnitude das intervenções necessárias no espaço urbano. Talvez esta característica seja elucidativa do fato de que o OP, mesmo sendo um instrumento de gestão, se tornou um objeto de interesse e estudo na teoria do planejamento (portanto, nos campos da Arquitetura e Urbanismo, Geografia e Economia), e não apenas das Ciências Políticas, Econômicas, Contábeis ou Sociais. Em outras palavras, além de reorganizar a utilização (de parte) dos recursos públicos a partir da ação popular, o OP atua também no sentido de reorganizar o espaço urbano, promovendo transformações territoriais focadas nas periferias e áreas historicamente negligenciadas (Cabannes; Lipietz, 2018; Souza, 2010a).

Dessa forma, o OP nutre um diálogo com a tradição do planejamento participativo, ou a “virada participativa” na teoria do planejamento, movimento que surge em meados da década de 1960 como forma de contestação à centralidade do planejamento tecnocrático. Assim, o OP aparece em linha com uma certa crise do planejamento na segunda metade de século XX (associada a um movimento de reestruturação produtiva no ocidente industrializado, por um lado, e o gradual colapso da experiência socialista soviética, por outro), que tende a desacreditar a capacidade do planejamento Estatal em solucionar as cada vez mais complexas problemáticas dos assentamentos humanos. Em paralelo a essa dinâmica, há também uma crescente valorização e observação de soluções arquitetônicas e urbanísticas autônomas, concebidas por “não-profissionais” movidos por suas necessidades cotidianas em locais pouco servidos pela institucionalidade nas periferias das cidades do “terceiro mundo” (Castells, 1973; Hall, 2013; Kozak, 2016; Montaner, 2017).

Assim, a capacidade do OP de incorporar este tipo de solução ao poder local, delegando à população a prerrogativa de escolher as prioridades de investimento a partir de seu conhecimento do território, fez com que o instrumento ganhasse protagonismo nesse meio. Soma-se a isso, a qualidade desta política enquanto um mecanismo de descentralização e desburocratização, características muito valorizadas nos anos 1990, em meio a um processo de “reforma administrativa” do Estado, orientada pelo receituário neoliberal. Em contraponto a esta visão (que oferecia uma resposta única e hegemônica ao processo de globalização), movimentos populares de diversas partes do mundo adotam a experiência brasileira do OP como uma bandeira do movimento “anti-globalização”, ou por uma “outra globalização”, ou mesmo, por uma globalização “por baixo”, identificando no instrumento suas qualidades modernizantes, porém, a partir de uma perspectiva popular e não neoliberal, com ganhos em ação coletiva e justiça social (Oliveira, 2016).

Tendo sido gestado em um contexto de intensas contradições (redemocratização e abertura política por um lado, disseminação do receituário neoliberal por outro), o OP se dissemina enquanto

um instrumento frequentemente tensionado por disputas entre projetos políticos distintos (Oliveira, 2016; Dagnino, 2004). Seu processo de “difusão internacional” é bastante elucidativo desta dinâmica: após uma veloz expansão por prefeituras progressistas brasileiras, argentinas e uruguaias o OP é divulgado, a partir dos anos 2000, para além do Cone Sul, alcançando todos os continentes por intermédio de instituições multilaterais (em um primeiro momento, União Européia [UE] e Organização das Nações Unidas [ONU], posteriormente, o Banco Mundial [BM]). Essa expansão, contudo, implica em uma série de adaptações no conteúdo do instrumento, motivadas, tanto pelos contextos aos quais ele foi aplicado, quanto pelas agendas subjacentes aos atores e instituições que protagonizaram o processo de difusão. Assim, diversos dos casos internacionais de OP que se configuram a partir deste processo — sobretudo aqueles promovidos pelo BM — mobilizam uma “versão” do instrumento muito mais “gerencial” e ligada a promoção de uma “boa governança”, do que propriamente vinculada às suas características democratizantes, redistributivas e politizantes, como concebidas na experiência de Porto Alegre (Oliveira, 2016; Cabannes; Lipietz, 2018).

Em paralelo a esse processo, as próprias experiências brasileiras passam por disputas e transformações. Aos poucos, o OP deixa de ser o “carro chefe” do PT nas administrações municipais (ainda que o partido se mantenha como o que mais pratica esta política), ao mesmo tempo em que alteram-se as condições fiscais dos municípios, o contexto cultural e, principalmente, político, levando a uma expressiva queda no número de OPs praticados no país, além dos casos em que o instrumento foi gravemente descaracterizado e destituído de protagonismo e eficácia, como nas emblemáticas experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte (Peres, 2020; Bezerra, 2017; Bezerra; Junqueira, 2021; Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Fedozzi; Lima, 2016; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018). Esta dinâmica é fortemente influenciada pelo fato de que, ao longo da década de 2000, a força política que concebeu o OP nas experiências municipais da década de 1990, o PT, é alçada a um maior grau de protagonismo com sua chegada à presidência da república. Se no anos 1990, o OP sintetizou um projeto radicalmente democrático e popular de cidade (garantindo, inclusive, muito sucesso político e eleitoral ao PT, o que contribui para sua vitória nas eleições presidenciais de 2002), com o início do Governo Lula, o partido passa a conceber um projeto de desenvolvimento e transformação nacional, o que implica em uma alteração de suas estratégias políticas, com a ampliação de alianças e um maior pragmatismo.

Esse processo, contudo, implica em uma intensa reorganização do cenário político nacional, tanto à direita, quanto à esquerda. Com o gradual afastamento do PT da agenda urbana e municipalista, um novo ciclo de movimentos se articula em torno das pautas da Habitação e da Reforma Urbana nas grandes cidades do país (protagonizado por organizações de esquerda orientadas por uma perspectiva autonomista ou revolucionária²³), em oposição aos Governos Lula e Dilma (em diversas situações), e de forma descrente em relação à participação institucionalizada, apostando na ação direta. Estes movimentos convergem nos protestos de Junho de 2013, motivados inicialmente por questões de ordem urbana e, posteriormente, por uma insatisfação generalizada com o sistema político

.....
 23 No caso de Belo Horizonte, tiveram proeminência as Brigadas Populares (BP), o Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB), o Partido Comunista Revolucionário (PCR) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), conforme será abordado nos capítulos 5 a 9.

brasileiro (dentro de um complexo e fragmentado universo de reivindicações).

Configura-se, desta forma, um novo ciclo político de movimentos com motivações muito próximas àquelas que subsidiaram o debate dos OPs nos anos 1990: o sistema democrático e a questão urbana. Estas lutas emergentes no Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI estão inseridas em um quadro de mobilizações globais que, a partir da crise financeira de 2008, eclodem em grandes centros urbanos levantando pautas abrangentes, como demandas por “democracia real”, e também específicas das realidades urbanas nas quais se inserem, como protestos contra o preço das hipotecas ou o desemprego urbano. É o caso do 15M, na Espanha; do Occupy Wall Street, nos EUA; do Occupy Gezi, na Turquia, entre outros (Nobre, 2019; Castells, 2013; Gohn, 2014). Todos estes movimentos são sintomáticos da série de velozes transformações ocorridas mundialmente, desde o momento em que o OP foi concebido em Porto Alegre, até a atualidade.

Desde então, acumularam-se transformações de ordem cultural muito intensas, uma evolução e uma disseminação sem precedentes das tecnologias de informação, grandes modificações na estrutura produtiva mundial, além de profundas movimentações geopolíticas e geoeconômicas. Em diversas partes do mundo, esses processos conformaram uma verdadeira crise dos sistemas políticos vigentes, sobretudo no que se refere às democracias liberais representativas, hegemônicas na década de 1990. Uma crise de representação política tem atestado muito claramente — sobretudo no Ocidente e no “Norte Global” — a incompatibilidade entre democracia e neoliberalismo (Santos, 2016; Abdalla, 2017; Harvey, 2008; Hardt; Negri, 2005). Concomitantemente, os processos de financeirização do espaço urbano e desmonte das estruturas estatais de planejamento (enquanto parte de um sistema de bem-estar social), têm conferido um caráter territorial a esta crise, que se expressa muito claramente nos protestos mencionados.

Nos países do Sul Global, essas dinâmicas adquirem certas particularidades, uma vez que, parte dessas transformações geopolíticas e geoeconômicas das últimas décadas, são referentes a um ciclo de investimentos produtivos e à formação de arranjos entre forças emergentes, historicamente subalternizadas nas relações internacionais, dos quais o Brasil fez parte (Bandeira, 2016; Tozi, 2018; Vadell; Ramos; Neves, 2014). No caso brasileiro, essas dinâmicas se fizeram sentir mediante um ciclo econômico favorável, um processo de inclusão e ascensão social, além do fortalecimento de cadeias produtivas nacionais, sobretudo aquelas voltadas à construção civil (Magalhães, 2018; Mercadante; Zero, 2018). Nesse sentido, um elemento central das dinâmicas políticas, produtivas e territoriais do país ao longo das décadas de 2000 e 2010, foi a série de grandes intervenções de infraestrutura urbana e territorial (coordenadas por iniciativas governamentais como o Programa de Aceleração do Crescimento [PAC] I e II), e o “boom” da construção civil (também, orientado a partir do Governo, sobretudo em decorrência do Programa Minha Casa, Minha Vida [PMCMV]).

Contudo, questionamentos a respeito da qualidade das intervenções espaciais decorrentes desses processos, ou mesmo a sobre dinâmicas econômicas e espaciais que eles inauguraram (por vezes, de forma colateral), tiveram grande influência na emergência do ciclo de movimentos oposicionistas de esquerda, e da centralidade da questão urbana nos protestos de 2013 (Maricato, 2013; Magalhães, 2018; Canettieri; Paolinelli; Velloso, 2020). Por outro lado, as alegações de corrupção envolvendo o

PT e as mesmas empresas de construção civil envolvidas nessas transformações territoriais, protagonizaram boa parte das reivindicações de cunho político em 2013, além do ciclo de protestos subsequentes (de direita), que tiveram grandes implicações na formação da Operação Lava Jato, do Golpe de 2016 e da eleição de Jair Bolsonaro em 2018, processos que tiveram como elemento central o desmonte das instituições democráticas e participativas, a destruição de diversas cadeias produtivas nacionais e uma degradação ainda maior das condições de vida urbana.

Essas dinâmicas são demonstrativas da maior complexidade que as crises de representação política e territorial assumem no caso brasileiro (de forma semelhante a outros países do Sul Global). Inclusive, é peculiar o fato de que o ciclo de protestos que evidenciou a vigência desta crise teve como principal “foco” justamente a força política que protagonizou as pautas da reforma urbana e da democratização em décadas anteriores e que, em alguma medida, deu escala nacional a estas pautas no Governo Federal. De certa forma, esses processos atestam o fato de que as estratégias de aprofundamento democrático e promoção de justiça espacial concebida em torno do OP (bem como o projeto político que se desencadeou a partir dele), não foram capazes de acompanhar as inúmeras transformações vivenciadas no país nos últimos anos.

Em face de todas essas dinâmicas, parece prevalecer um debate político absolutamente fragmentado/polarizado no país, no qual emergem novas reivindicações de representação (Saward, 2006) — sejam as conservadoras, sejam as progressistas — com pouca capacidade ou intencionalidade de pautar temas abrangentes (desenvolvimento, território, planejamento, etc.). Além disso, a perda de espaço político da esquerda (em especial, do PT) que se efetivou desde o golpe de 2016 parece ter ampliado significativamente o poder de barganha de forças hegemônicas (nas amplas e pequenas escalas), o que se faz claramente visível no incremento das capacidades do poder legislativo, que atualmente controla uma parcela muito mais ampla do orçamento público nos diferentes níveis de governo e abre um espaço muito mais generoso para lobbies e interesses obscuros. Ainda assim, em meio a esse cenário de adversidades, o retorno da esquerda para o executivo federal, com a eleição de Lula para um terceiro mandato, abre certas possibilidades.

É notável como o discurso da participação tem sido retomado no âmbito nacional, com a recriação de diversos conselhos e conferências nacionais, mas também com a criação de novos procedimentos participativos, como o Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo), realizado pela primeira vez em 2023, e a proposta de um Orçamento Participativo nacional, previsto para 2025. Ainda que o cenário político pareça muito adverso para a participação política, em alguma medida esse discurso tem ressurgido, mesmo que, desta vez, de “cima para baixo”. Nesse cenário, questiona-se se uma retomada ou reformulação do debate sobre o OP no Brasil seria capaz de canalizar novas reivindicações de representação política e territorial em direção a uma interação virtuosa com a institucionalidade.

Conforme descrito na apresentação, este trabalho é movido por uma aposta: aposta-se na capacidade de um OP reinventado e renovado — à luz de uma leitura minuciosa de todas as complexidades sócio-territoriais acumuladas nas últimas décadas — de operar enquanto um instrumento para a reinserção dos territórios no debate sobre desenvolvimento e do debate sobre desenvolvimento nos territórios. Em outras palavras, acredita-se que a retomada da participação territorializada, abrindo

espaço para a discussão democrática das reivindicações materiais e imateriais da população tem potencial de incidir sobre a fragmentação do debate público e avançar no sentido da construção de uma nova maioria política, convergente em torno de um projeto nacional de desenvolvimento. Contudo, para que os OPs brasileiros sejam reinventados e renovados, é preciso atentar-se para o que fez com que eles perdessem a sua atualidade e efetividade.

Portanto, o foco desta dissertação é realizar uma cartografia do caso do OP de Belo Horizonte. Pretende-se analisar o funcionamento do instrumento ao longo dos anos, verificando sua efetividade, seu caráter participativo, seu potencial de promoção de equidade sócio-territorial mas, sobretudo, a forma como a crise de representação política e territorial se manifesta no exercício desse OP e no seu entorno. Considera-se que o caso de Belo Horizonte — tendo sido um OP de grande relevância e longevidade, além de um cidade na qual os debates sobre democracia e território afloraram de forma significativa nas últimas décadas — pode ser bastante elucidativo para melhor compreender estas dinâmicas.

Argumenta-se que, na experiência belo-horizontina, conforma-se, na década de 1990, um ciclo político progressista apoiado na ação coletiva dos movimentos populares por habitação e Reforma Urbana, que assume a prefeitura da cidade com Patrus Ananias (PT), em 1993, em uma clara aposta na institucionalidade e no poder local. Essas forças políticas constituem no OP (com fortes referências do modelo de Porto Alegre, mas algumas inovações e particularidades) um canal de intensas e virtuosas colaborações entre sociedade civil organizada e poder público, além de um mecanismo de promoção de transformações urbanas e da justiça espacial, mobilizando de forma muito clara o ferramental do planejamento participativo (Bedê, 2005; Formoso, 2007; Cabannes; Lipietz, 2017; Souza, 2022).

Ao longo da década de 1990, apesar da cidade ter passado por duas diferentes gestões municipais — Patrus Ananias (1993 - 1996) e Célio de Castro (PSB, 1997 - 2001) — acredita-se que o OP foi conduzido pelas mesmas forças políticas e, principalmente, sob condições econômicas, políticas e territoriais semelhantes, conformando o que se denomina como uma “Primeira Fase do OPBH” (1993 - 2001). Durante esse período, a implementação do instrumento foi dotada de um caráter fortemente experimental, em conjunto com experimentações de diferentes naturezas em outros setores da administração municipal. Nesse sentido, pode-se observar, no período em questão, tentativas, erros e acertos na conformação dessa política e em sua integração aos esforços de planejamento municipal. Além disso, verifica-se o sucesso inicial dessa política, sobretudo como viabilizadora de intervenções de infraestrutura e urbanização de vilas e favelas, atestado pelo grande engajamento das comunidades periféricas da cidade nos processos participativos. Por outro lado, percebem-se também algumas de suas limitações em atender as expectativas populares, como foi o caso para a temática da habitação, para a qual a demanda era muito maior do que a capacidade de atendimento da prefeitura naquela altura.

Com a virada dos anos 2000, durante os dois mandatos de Fernando Pimentel (PT, 2001 - 2008), a condução do OP assume novas características, bastante influenciadas pelas transformações políticas e econômicas vivenciadas no país (sobretudo, no que se refere à chegada do PT ao Governo

Federal), conformando o que se considera como uma “Segunda Fase do OPBH” (2001 - 2008). Nesse período, observam-se maiores esforços de institucionalização do OP, bem como de sua integração às diretrizes e instâncias de planejamento da prefeitura. A exemplo, estabelecem-se critérios técnicos voltados a uma priorização de intervenções nas áreas mais necessitadas da cidade e em coordenação com planos municipais voltados para essas áreas, reforçando o caráter de inversão de prioridades do instrumento, por um lado, mas limitando a capacidade de escuta das demandas populares, por outro. Um elemento bastante representativo desse período foi o chamado Programa Vila Viva (PVV), estabelecido pela gestão Pimentel a partir da viabilização de volumosos financiamentos do Governo Federal, e estruturado a partir de um “sistema” de urbanização de vilas e favelas introduzido a partir do OP. De forma semelhante a outras iniciativas desse período, o PVV foi capaz de ampliar significativamente a capacidade de atendimento da prefeitura em relação às demandas populares (articuladas mediante o OP), ao mesmo tempo em que provocou a complexificação e multiplicação das controvérsias espaciais, na medida em que se efetivaram intervenções urbanas de maior escala, menos integradas aos processos participativos e com maiores impactos sócio-espaciais.

Durante esse período, emerge na cidade um ciclo de movimentos dissidentes em relação à administração municipal e descrente em relação aos canais de participação institucionalizada²⁴. Como forma de demarcar a insatisfação com relação aos rumos da política municipal — sobretudo no que se refere à política habitacional — esses movimentos adotam práticas de ocupação de terrenos e edifícios enquanto uma estratégia de ação direta. Essas práticas já haviam sido mobilizadas por movimentos de habitação no período anterior à formação do OP na cidade mas, desta vez, contavam com o amparo de uma série de profissionais e organizações emergentes que apostam em uma prática do planejamento a partir da autonomia — conforme preconizado por tendências contemporâneas da teoria do planejamento, como o Planejamento Insurgente (Miraftab 2009; 2016), Subversivo (Randolph 2008; 2014; 2021) ou Conflitual (Vainer *et al.*, 2016) —.

Posteriormente, ocorre uma mudança no cenário político municipal (com a chegada de Márcio Lacerda [PSB, 2009 - 2016] ao posto de prefeito), e uma inflexão neoliberal e financista na política urbana da prefeitura. Durante esse período, a gestão que, inicialmente, seria uma continuidade do projeto político anterior, rapidamente apresenta outras prioridades, de forma que o OP perdesse protagonismo na agenda municipal, o que caracteriza a “Terceira Fase do OPBH” (2009 - 2016). Nesse aspecto, ressalta-se a vertiginosa queda no ritmo da execução das obras escolhidas nas rodadas do OP, enquanto volumosos recursos eram investidos em grandes obras voltadas para a preparação da cidade para a recepção dos “megaeventos esportivos”²⁵, entre outras intervenções em áreas historicamente favorecidas da cidade, gradativamente destituindo a lógica da inversão de prioridades contida nas administrações anteriores. Além disso, destaca-se o lançamento de iniciativas que ampliavam o papel do setor privado — tanto o mercado imobiliário, quanto o setor financeiro — na definição dos rumos da política urbana da cidade, como foi o caso da Operação Urbana Consorciada Nova BH e da empresa

24 Refere-se aqui, principalmente ao já mencionados Movimento de Luta em Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e às Brigadas Populares, além de outras organizações, coletivos e atores não diretamente vinculados a estes dois movimentos e organizados de forma mais fluida e híbrida, conforme será apresentado nos capítulos 7 e 9.

25 Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e jogos de futebol feminino das Olimpíadas de 2016.

PBH Ativos S/A, voltada para a estruturação de privatizações, concessões e emissão de papéis financeiros lastreados no patrimônio público. Enquanto isso, o OP se tornou um espaço cada vez menos deliberativo, na medida em que eram empenhados poucos recursos para a execução das obras escolhidas, criando expectativas frustradas na população participante e levando ao acúmulo de um passivo de mais de 400 obras eleitas e não executadas²⁶.

Em paralelo a esse processo, o ciclo de movimentos dissidentes, surgido no período anterior, ganha forças, integrando-se a uma rede emergente de ativistas, grupos culturais e coletivos, mobilizados contra as arbitrariedades da gestão municipal e em defesa da apropriação comum e criativa do espaço urbano, em movimentos como a Praia da Estação, o Fica Ficus, o Fora Lacerda e o Carnaval de Rua. Esses movimentos, contudo, tinham pouca ou nenhuma relação com as organizações de esquerda vinculadas às administrações petistas, rejeitando, em grande medida, as formas de organização e representação tradicionalmente estabelecidas na esquerda em favor de uma lógica que preconizava a horizontalidade, a criatividade e a recusa a representação, fazendo eco aos movimentos insurgentes do “ciclo global” iniciado em meados de 2011. Esse processo teve grandes entrelaçamentos com o ciclo belo-horizontino das Jornadas de Junho de 2013, que reconfigurariam significativamente o cenário político da cidade, em direção a uma descredibilização profunda dos atores e partidos políticos estabelecidos, bem como do legado das administrações municipais anteriores.

Este processo não ocorre de forma linear e é, a todo tempo, atravessado por acontecimentos em diferentes escalas. Contudo, um dos resultados visíveis é a perda de espaço da agenda participativa na administração municipal, levando à descontinuidade do OPBH na gestão de Alexandre Kalil (PHS/PSD, 2017 - 2022), mantida por Fuad Noman (PSD, 2022 - 2024), bem como uma perda de prestígio do legado progressista desta e de outras políticas promovidas pelo campo popular na cidade. Atualmente (Junho de 2024), após oito anos de paralisação, o OP de Belo Horizonte está sendo retomado em um ambiente de grandes incertezas e controvérsias. Em seu último ano de mandato — portanto, em ano eleitoral — o prefeito Fuad Noman anunciou que seriam retomadas as rodadas do OP²⁷, em um processo mais restrito, voltado apenas para vilas e favelas e incidente sobre um montante de recur-

26 Em 2017, ao final da gestão de Márcio Lacerda, havia um passivo de 450 obras aprovadas no OP e não concluídas. Com o início da gestão de Alexandre Kalil (2017 - 2022), a prefeitura paralisa as rodadas de participação, dedicando-se apenas à execução das obras paradas — sem, contudo, que fossem restabelecidos valores orçamentários significativos para tanto —. Atualmente, 137 empreendimentos estão em execução e 90 ainda estão completamente paralisados. Em 2022, a prefeitura inaugurou um painel virtual onde a situação dos empreendimentos pode ser acompanhada pela população, disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 08/08/2023. Sobre o processo de execução das obras ao longo da gestão Kalil, ver mais em: <<https://opbh.cartografia.org/2021/02/08/op-de-kalil-orcamento-participativo-perde-recursos-e-participacao-popular/>>. Acesso em: 08/08/2023.

27 Em Janeiro de 2024, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) anunciou a retomada das rodadas do OP na cidade após 8 anos de paralisação. A medida ainda está pouco esclarecida, mas deve estruturar-se com a realização de plenárias restritas às vilas, favelas e conjuntos habitacionais (ZEIS) e loteamentos, cooperativas e ocupações organizadas (AEIS 2), incidindo sobre um orçamento de 73 milhões de reais. Evidentemente, a retomada é bastante positiva, reabrindo o espaço de participação para o atendimento de novas demandas. Contudo, restam algumas controvérsias: a retomada foi anunciada com a existência de 90 obras ainda não iniciadas de OPs anteriores e mais de 100 ainda em execução. Além disso, atenta-se para o fato de que a medida foi anunciada no início do ano das eleições municipais, o que levanta suspeitas sobre a estratégia política mobilizada pela PBH. Ademais, ressalta-se que, ao que tudo indica, não foi feita nenhuma adequação procedimental no instrumento, de forma que as rodadas devem ser executadas da mesma forma que eram há quase uma década atrás (quando o OPBH já estava, em alguma medida, defasado em face da evolução desta política internacionalmente). Por conta da simultaneidade dos acontecimentos e do anúncio da medida na reta final da elaboração deste trabalho, a análise desse processo não será incorporada ao texto (mas será devidamente registrada no blog do projeto CPPOPBH, <<https://opbh.cartografia.org/opbh-2024-2025/>>. Acesso em: 10/06/2024). Contudo, o anúncio reforça o argumento aqui apresentado, da necessidade de se avaliar os fatores do declínio e descontinuidade do OPBH como forma de produzir insumos para o debate atual e efetivação dessa política.

so limitado em relação às edições anteriores.

O anúncio da retomada apenas foi possível em razão da aprovação, em dezembro de 2022, de um projeto de lei na Câmara Municipal que confere execução obrigatória às obras do OP e destina, anualmente, 0,2% da Receita Corrente Líquida do município para a política (cerca de R\$30 milhões, tomando o orçamento de 2022 como referência). Projetos semelhantes, voltados a viabilizar a retomada do OP, já estavam em tramitação na Câmara desde 2017, porém, sem avançar significativamente. A iniciativa apenas teve sucesso a partir da apresentação de um novo projeto por parte do vereador Wilsinho da Tabu (Podemos), aprovado por unanimidade. A aprovação do projeto é, em si, bastante controversa, sendo, por um lado, a primeira medida que coloca o OP de Belo Horizonte na legislação municipal com garantia de recursos, mas, por outro, sem que se determine a periodicidade ou os procedimentos que se entendem como OP, além de determinar valores muito reduzidos para a política²⁸.

Dessa forma, ainda que a retomada represente um avanço em relação aos anos de descontinuidade, ressalta-se a instabilidade dessa condição, uma vez que não há garantias de que as gestões municipais seguintes darão continuidade ao processo. Além disso, a realização das rodadas tem enfrentado grandes dificuldades de mobilização da população, tendo em vista o estado de esquecimento e descredibilização ao qual o OP foi relegado nesses últimos anos. Ainda que o legado das transformações espaciais se mantenha vivo para parte da população (sobretudo para os grupos organizados e lideranças que se constituíram junto ao OP), toda a virtude participativa e o processo contínuo de formação política e organização popular que o instrumento promoveu se perderam. Ao mesmo tempo, novas e complexas demandas surgem a todo tempo na cidade, de forma que a população é forçada a buscar outras formas de vê-las atendidas, ou mesmo deixá-las desamparadas.

Ao mesmo tempo, a memória das virtudes do OP está cada vez mais distante para a maior parte da população. Por um lado, há um crescimento exponencial da direita no município (em consonância com o restante do país) e da agenda conservadora de quadros que, até chegam a reconhecer a importância do OP, mas apenas enquanto um instrumento gerencial e desprovido de qualquer conteúdo político e redistributivo (como é o caso do atual prefeito). Por outro lado, mesmo na esquerda, o OP não figura mais como uma bandeira prioritária, uma vez que o novo ciclo de movimentos de esquerda na cidade (e suas representações eleitorais) não se reconhece no instrumento. Ao mesmo tempo, o campo petista (e movimentos aliados) — tendo perdido muito espaço na cidade depois do ciclo de protestos e perseguições que se iniciou em 2013 — não teve força ou mesmo a atitude de defender o instrumento em seu momento de descaracterização.

Assim, delineiam-se as seguintes questões de pesquisa: i) como a crise de representação política e territorial se manifesta no caso de Belo Horizonte?; ii) como e por que o OPBH foi descontinuado?; e iii) o que pode ser aprimorado no OPBH para que ele volte a ser um instrumento de sucesso, tendo em vista a crise dos preceitos que estiveram na base de sua constituição?

Acredita-se que uma investigação destas questões a partir da experiência de Belo Horizonte seja capaz de trazer contribuições para o debate acadêmico e político, ressaltando as limitações e poten-

.....
28 Mais informações sobre esse processo podem ser encontradas em: <<https://opbh.cartografia.org/2024/07/05/artigo-e-entrevistas-primeira-rodada-do-op-24-25-em-belo-horizonte/>>. Acesso em: 24/09/2024.

cialidades das diferentes estratégias mobilizadas na disputa política local, ao mesmo tempo em que observando-as à luz de dinâmicas geopolíticas, econômicas e espaciais conformadas em outras escalas, apontando para a construção de compreensões transescalares, conforme será detalhado adiante.

1.1 Método

Para tanto, são mobilizados diferentes procedimentos ao longo do trabalho, escolhidos para desenvolver investigações propostas. Por trás destes procedimentos variados e nem sempre coesos, contudo, há uma abordagem metodológica (ou mesmo filosófica) que atravessa toda a concepção desta dissertação. Trata-se da ideia de “cartografia”, tal como concebida pelos filósofos Gilles Deleuze e Félix Guattari (2011a), para a qual conta-se com uma indissociabilidade entre sujeito e objeto, ou pesquisador e pesquisado. Em outras palavras, não pretende-se observar os acontecimentos passados com um pretenso distanciamento científico a fim de enquadrá-los em categorias pré-concebidas, mas sim, a partir do envolvimento corpóreo, afetivo e intelectual com os eventos, atores e grupos tematizados e, a partir dos entendimentos passados e dos rearranjos presentes, compor novos trajetos analíticos. Nesse sentido, ao invés da comprovação ou refutação de hipóteses, reivindica-se a **construção de apostas**. Por mais que o presente trabalho trate, essencialmente, de eventos passados (ainda que relativamente recentes), acredita-se que a leitura que se propõe dos processos do OPBH (e dinâmicas associadas) está diretamente envolvida em uma atualidade política, na qual aposta-se na retomada e reconstrução desse instrumento a partir dos preceitos de radicalização democrática e inversão de prioridades. Nesse sentido, mais do que um registro histórico, esse trabalho deve se constituir como um relato aberto, composto por narrativas de diversos atores e grupos diretamente envolvidos nos processos narrados e, sobretudo, capaz de se agenciar e desdobrar na atualidade dos processos políticos investigados.

Outra perspectiva filosófica/metodológica assumida — e fortemente influenciada pela ideia de cartografia — está contida na Teoria Ator-Rede (TAR), de autoria do antropólogo Bruno Latour (1996; 2012). A TAR é fruto de uma investigação no campo dos estudos da ciência e tecnologia, protagonizada por Latour, que busca re-conceber a forma de se conduzir pesquisas científicas e produzir conhecimento (López; Santana; Sperling, 2021). As propostas contidas na TAR delimitam uma série de procedimentos centrados na ideia de “seguir os atores” e “rastrear conexões” (Latour, 2012), de forma que a produção de conhecimento (no âmbito das ciências humanas) estaria associada à tarefa de compor uma rede entre os atores investigados, resultando que a simples descrição do movimento dos atores e suas conexões expresse as tipologias que se pretende demonstrar.

Nesse sentido, Latour (2012) mobiliza a figura das “incertezas” enquanto uma provocação metodológica, propondo “cinco fontes de incerteza” capazes de guiar a produção de conhecimento para além dos imobilismos da teoria crítica tradicional. São elas: 1) não há grupos, apenas formação de grupos; 2) a ação é assumida; 3) os objetos também agem; 4) questão de fato vs questão de interesse; e 5) escrever relatos de risco (Latour, 2012). Quanto à primeira “fonte de incertezas”, Latour (2012) considera a inexistência de grupos “por si mesmos”, de forma que os agrupamentos sociais seriam sempre entidades instáveis, em formação, e portanto, importaria observar o caráter dinâmico dessa

formação, seus “porta-vozes”, antagonismos e limites. Em relação à segunda, o autor argumenta em favor do caráter relacional da ideia de “ação”, ou seja, o fato de que uma ação sempre deve ser considerada no contexto de uma rede de atores, e nunca de forma isolada. Quanto à terceira, o antropólogo apresenta a ideia de “atores não-humanos”, afirmando que “qualquer coisa que modifique uma situação fazendo diferença é um ator” (Latour, 2012, p.108), apontando para a consideração de objetos, espaços, normativas, seres não-humanos entre outras categorias de possíveis atores. Com relação à quarta fonte de incertezas, Latour (2012) questiona a objetividade dos fatos na construção do conhecimento nas ciências sociais, privilegiando uma pesquisa que se alimenta de incertezas, tendo em vista a manifestação de diferentes interesses no estabelecimento de uma suposta verdade e objetividade. Finalmente, em relação à quinta fonte de incertezas, o autor associa a “produção de relatos” como tarefa, por excelência, do pesquisador, de forma que sua própria inserção em meio a rede que se busca investigar representa uma condição de risco, dado o “número de realidades heterogêneas que entraram na fabricação de certo estado de coisas” (Latour, 2012, p.136), reafirmando a “tarefa” de se alimentar de incertezas e produzir relatos de risco.

Outra perspectiva filosófica/procedimental assumida a partir da obra de Latour (1996; 2012) se trata da ideia de “transescalaridade”. A transescalaridade nada mais é do que uma abordagem perante a questão das escalas proveniente de discussões do pensamento pós-estruturalista. Dessa forma, essa abordagem considera as escalas enquanto processos constantemente moldados pelas conexões dos diversos atores observados e, portanto, rejeita as totalizações das escalas enquanto categorias pré-estabelecidas e hierarquizadas (López; Santana; Sperling, 2021).

Essa concepção tem sido articulada por intelectuais que baseiam-se na obra de autores como Deleuze e Guattari (que apresentam conceitos como “rizoma”, “agenciamento”, “assemblage”, entre diversos outros) ou Michel Foucault (sobretudo, mobilizando a ideia de “micropolítica”), tendo como entendimento fundamental a ideia de uma “ontologia plana”. Em outras palavras, esta linha de pensamento busca enxergar a realidade a partir de uma “simetria generalizada” (Latour, 1994 *apud* López; Santana; Sperling, 2021), ou seja: “compreende quaisquer elementos (seja cultural ou natural, humano ou não-humano, local ou global etc.) como sendo simultaneamente investigáveis” (López; Santana; Sperling, 2021 p.255). Dessa forma, abandonam-se as relações e categorias supostamente estruturais da teoria crítica tradicional (que, muitas vezes, valem-se de verdadeiros saltos de escala para justificar seus pressupostos), em nome de uma investigação atenta às conexões dos atores observados, de forma que as escalas e as hierarquias apareçam como resultado de uma observação empírica.

Alguns autores alinhados a essa corrente de pensamento têm apresentado formulações no campo dos estudos urbanos, como Dovey (2011), Simone (2011) Rakin (2011), Russel *et al.* (2011) e Farias (2011). Contudo, a principal referência adotada neste trabalho para esta conceituação é, justamente, a de Latour (2012) e sua proposta da TAR. No que se refere às escalas, a TAR combate as noções cristalizadas de “macro” e “micro”, ou “global” e “local” que, de antemão, estabelecem relações hierárquicas entre os atores, antes mesmo que eles possam se movimentar. Pelo contrário, a TAR aposta em uma ideia das escalas enquanto resultado das conexões de atores, a priori, nivelados, propondo três movimentos fundamentais: i) localizar o global, ii) redistribuir o local e iii) atentar-se

aos conectores. O primeiro movimento baseia-se em destituir as noções de um global ou um macro como espaços “maiores” e “superiores”, nos quais o local e o micro se encaixam, em favor da ideia de um global como um espaço igualmente local e palpável — “ao lado”, e não acima — apenas dotado de mais conexões. O segundo movimento refere-se ao entendimento do local como um espaço igualmente moldado por conexões, e não enquanto um ente isolado onde ocorrem interações “puras”. Por fim, o terceiro movimento apresenta-se simplesmente como consequência dos dois anteriores, ou seja: a ideia de privilegiar o movimento e as conexões em detrimento de noções pré-estabelecidas de escala e estrutura (Latour, 2012).

No caso desta dissertação, o objeto de pesquisa é naturalmente distribuído entre espacialidades e temporalidades distintas. A exemplo: aborda-se a formação do OP em Porto Alegre, no final da década de 1980, em seguida, sua transposição para o caso de Belo Horizonte, complexificado pelo escrutínio de dinâmicas localizadas em territórios da cidade e influenciadas por decisões governamentais de âmbito nacional, ao mesmo tempo em que trata-se do processo de difusão internacional dos OPs, de protestos por “democracia real” em diferentes cidades do mundo e de um ciclo de movimentos urbanos altamente conectados com organizações internacionais. Dessa forma, assumir uma abordagem transescalar, neste trabalho, significa que as categorias de análise que se pretende mobilizar — como aprofundamento democrático, inversão de prioridades, desenvolvimento territorial, etc. — devem estar o tempo todo amparadas por uma cuidadosa descrição do movimento real de atores que se conectam em tempos e espaços variados.

Finalmente, a terceira “proposta” metodológica aqui assumida é a da “Cartografia das Controvérsias”, elaborada pelo grupo Indisciplinar (Lopes; Sá; Rena, 2019), justamente a partir da combinação de pressupostos da cartografia e da TAR. A proposta da Cartografia das Controvérsias configura-se como um exercício de transformar estas posturas teóricas e filosóficas em um procedimento operacional, adequado a uma investigação extensionista, vinculada ao tempo das lutas territoriais, conforme amplamente experimentado na trajetória do grupo Indisciplinar. A proposta mobiliza também o sentido tradicional da palavra cartografia (da produção de mapas, no âmbito da geografia), na medida em que propõe-se o exercício de ampliação dos sentidos da representação territorial, tanto no que se refere à produção de “contra mapeamentos” — ou seja, representações territoriais alternativas às hegemônicas (Santos, 2011) —, quanto na associação dos mapas a outros elementos interpretativos, como narrativas temporais (linhas do tempo), diagramas e informações gráficas, como dispositivos capazes de potencializar estas representações enquanto instrumento de luta.

Para tanto, a Cartografia das Controvérsias apoia-se nas “fontes de incertezas”, propostas por Latour (2012) para a criação de chaves de leitura, conversíveis em elementos gráficos e mapeamentos, conforme explicam Lopes, Rena e Sá (2019):

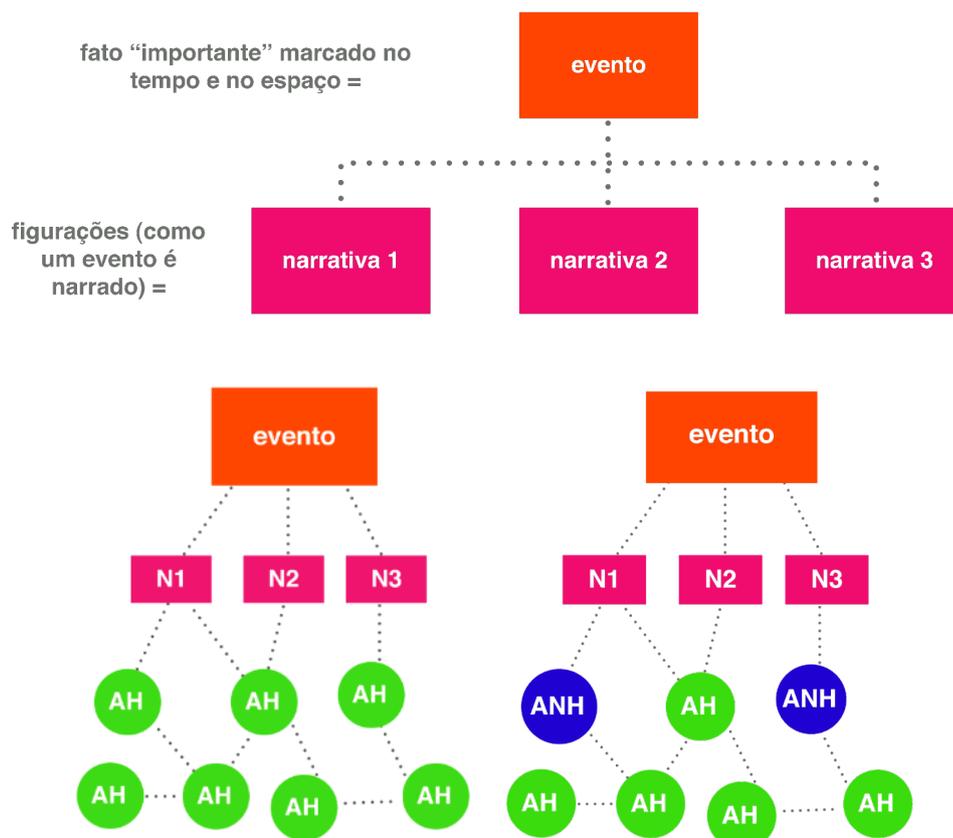
É sabido que Latour não pretendeu a construção de um método, e muito menos de uma metodologia, mas apenas de um “guia de viagem” (Latour, 2012, p. 38). Entretanto, o grupo [Indisciplinar] se baseou em seus pressupostos para propor a construção de um “método cartográfico, genealógico e em platôs”, assumindo, com isso, tanto os avanços que esse desenho pode proporcionar, como também todos os riscos que essa empreitada possa oferecer. Para se chegar a um mapa complexo e rizomático, optou-se por iniciar esse processo por meio de perguntas simples, evitando agrupamentos preestabelecidos (econômicos,

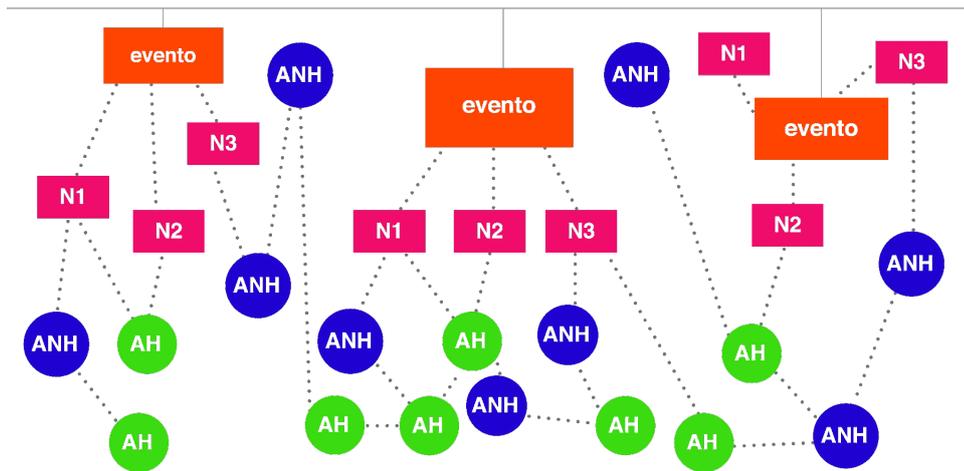
políticos, sociais, culturais, entre outros), que podem escamotear associações de dimensões variadas e híbridas.

Dessa maneira, foi definido um elenco de 4 perguntas: o que? (evento), por que? (narrativas ou figurações), quem? (atores-humanos) e o que? (atores não humanos). As respostas a essas perguntas configuram os nós da rede em construção, a partir dos quais será possível identificar as formações dos grupos (como?) e as conexões entre os nós (quais as relações de força?). Ao organizar essa rede em uma linha do tempo (quando?), torna-se possível mapear seus desdobramentos e algumas das controvérsias mais evidentes.

Os eventos podem ser mapeados a partir de fontes acadêmicas (livros, teses, dissertações, artigos, etc.), das mídias hegemônicas ou não (jornais, televisão, redes sociais, etc.), em entrevistas formais ou conversas informais, disparadas por meio de jogos, vídeos e outros modos de interação. Com isso, pretende-se a construção de uma genealogia dos fatos. Para um mesmo evento (um fato marcado no tempo), há mais de uma narrativa. Trata-se, no dizer de Latour (2012, p. 87), de uma figuração, ou seja, formas diferentes que são atribuídas a uma mesma ação, sem que se faça uma separação precoce do que possa ser falso ou verdadeiro, exato ou figurativo. A partir da diversidade de narrativas, será mapeada a primeira controvérsia gerada por um mesmo evento. (Lopes; Rena; Sá, 2019, p. 8).

Assim, a proposta da Cartografia das Controvérsias baseia-se na construção de linhas do tempo (**Eventos**), associada a diferentes **Narrativas** (coletadas a partir de fontes variadas), das quais elencam-se atores humanos (AH) e não-humanos (ANH), conforme ilustram as Figuras 2, 3, 4 e 5.

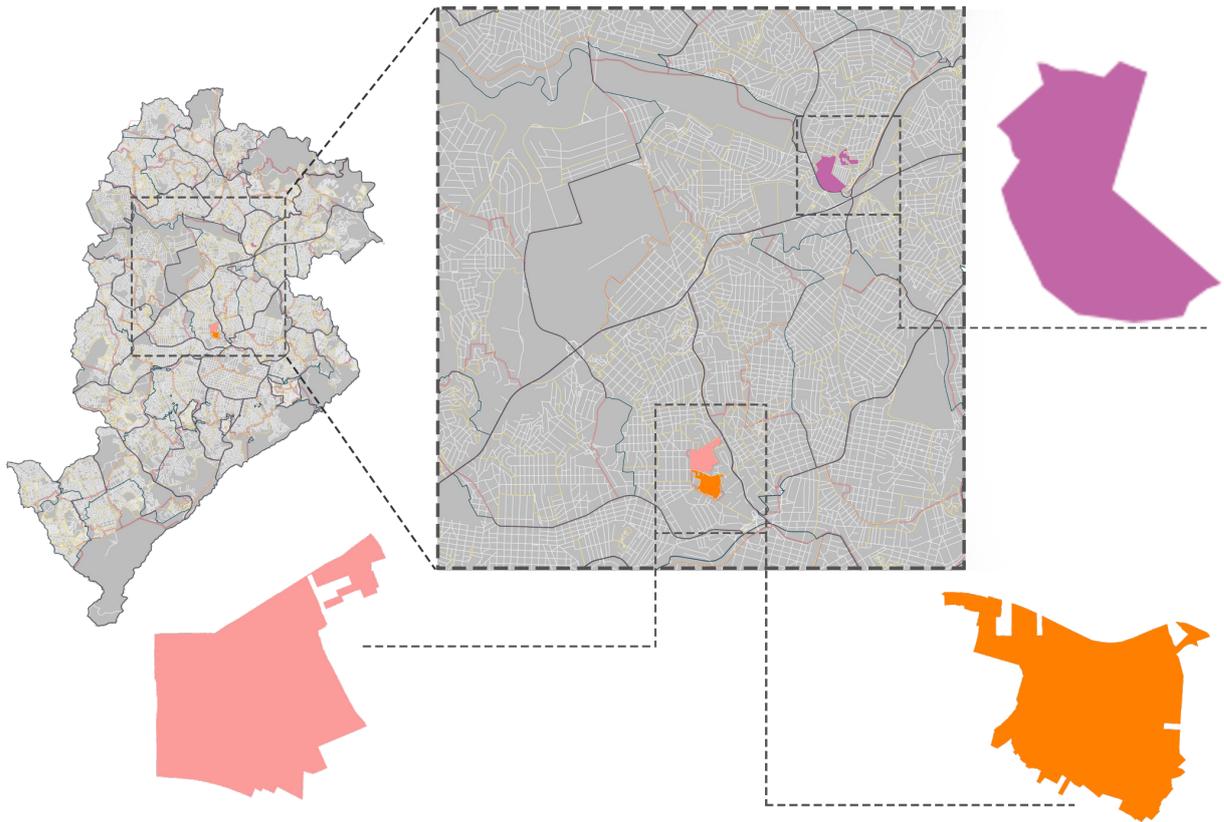




Figuras 2, 3, 4 e 5 - Diagramas explicativos do procedimento da cartografia das controvérsias. Fonte: Grupo Indisciplinar, 2019. Disponível em <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/metodo/>>. Acesso em: 18 jul 2023.

Nesse sentido, a lógica da Cartografia das Controvérsias se efetiva essencialmente pelo procedimento de “sobreposição de narrativas”. Para o presente trabalho, portanto, as narrativas coletadas e sobrepostas são fruto de uma trajetória extensa de pesquisa, extensão e militância política em torno do tema do OP, articulada a partir do projeto CPPOPBH, desde 2019. No escopo do projeto, foram realizados, em um primeiro momento “workshops de mapeamento”²⁹ em três territórios de Belo Horizonte (Vila Primeiro de Maio, Pedreira Prado Lopes e Vila Senhor dos Passos) que receberam intervenções significativas do OP em torno da temática da urbanização de vilas e favelas, além de contarem com uma tradição de mobilização popular em torno dessa política. O propósito dos workshops foi — além de servir como meio de aproximação da equipe do projeto com relação às três comunidades — o de levantar narrativas a respeito da percepção dos moradores sobre as obras e processos do OP em seus territórios. As narrativas coletadas nos workshops não estão diretamente implicadas nesta dissertação, contudo, a compreensão territorial, social e histórica dos territórios em questão (frequentemente abordados ao longo do trabalho), bem como materiais resultantes de desdobramentos dessas atividades são intensamente utilizados.

²⁹ Mais informações podem ser encontradas no site do projeto: <<https://opbh.cartografia.org/workshops/>>. Acesso em: 11/06/2024.



Mapa 1 - Localização dos três territórios abordados na primeira etapa da pesquisa CPPOPBH: Vila Primeiro de Maio (em roxo), Pedreira Prado Lopes (em rosa) e Vila Senhor dos Passos (em laranja). Fonte: projeto CPPOPBH.



Figuras 6, 7, 8 e 9 - Flyer e Imagens dos workshops na Vila Primeiro de Maio, Pedreira Prado Lopes e Vila Senhor dos Passos. Fonte: projeto CPPOPBH.

Na segunda fase do projeto, já em período de pandemia, o procedimento de pesquisa adotado foi a realização de um webinar (ofertado como uma disciplina de graduação) intitulado Cartografia do Orçamento Participativo em BH³⁰, no qual foram convidadas lideranças comunitárias de territórios contemplados pelo OP, técnicos da prefeitura envolvidos com a condução do instrumento, figuras políticas e acadêmicas vinculadas ao debate sobre o OP em Belo Horizonte para que eles apresentassem falas sobre diferentes temáticas que envolvem o instrumento. As temáticas abordadas foram “A Perspectiva dos Delegados”, “A perspectiva dos Técnicos da PBH”, “OP Habitação e os Planos Globais Específicos”, “O OP Digital”, “A Experiência do OP no Brasil e no Mundo” e “A situação atual do OPBH”. Todas as sessões do webinar estão disponíveis no canal do projeto no youtube³¹ e foram transcritas para a produção do livro Cartografia do Orçamento Participativo em BH volume I (Rena *et al.*, 2022a), e motivaram também (juntamente com as informações coletadas nos workshops) a produção dos textos e análises que compõem o volume II dessa publicação (Rena *et al.*, 2022b). Assim, as falas do webinar compõem uma das fontes de narrativas adotadas nesta dissertação.



Figuras 10, 11 e 12 - Flyer e Imagens dos webinários. Fonte: projeto CPOPBH.

No período seguinte (entre os anos de 2021 e 2023), o projeto esteve dedicado à pesquisa, gravação, produção e exibição do Documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo³². Conforme descrito na apresentação deste trabalho, o documentário é fruto da integração do projeto na Mostra Universidade-Cidade e da oferta de uma disciplina de formação transversal, na Escola de Arquitetura da UFMG, voltada para o levantamento de informações a respeito do processo de con-

30 Mais informações disponíveis no site do projeto: <<https://opbh.cartografia.org/sem-2020-1/>>. Acesso em: 11/06/2024.

31 Disponível em: <<https://www.youtube.com/@opbhcartografia6074>>. Acesso em: 11/06/2024.

32 Disponível em: <<https://opbh.cartografia.org/documentario/>>. Acesso em: 10/06/2024.

quista de 15 Centros Culturais (CCs) municipais por meio do OP em Belo Horizonte. Como desdobramento desse processo, a equipe do projeto se dedicou à produção do documentário, gravando entrevistas com lideranças culturais e comunitárias dos bairros onde os CCs estão inseridos, técnicos e gestores desses equipamentos, além de figuras políticas que tiveram participação na condução dessa iniciativa. Os depoimentos coletados nesse processo abordam diversos aspectos da construção e implementação do OP em Belo Horizonte e serviram como outra importante fonte de narrativas para esta dissertação. Além disso, durante o ano de 2023, foram realizadas exposições do material áudio-visual em cada um dos 15 CCs abordados, quando foram promovidas rodas de conversa com o público participante, as quais serviram também como importantes fontes de informação a respeito dos processos do OP nos bairros em questão.



Mapa 2 - Cartaz da "Caravana de exposições" do Documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo. Fonte: projeto CPPO-PBH.



Figuras 13, 14, 15, 16, 17 e 18 - Imagens da produção e exibição do documentário. Fonte: projeto CPPOPBH.

Finalmente, são também fontes de “narrativas primárias” as entrevistas “avulsas” realizadas no escopo do projeto CPPOPBH, assim como as três entrevistas conduzidas especificamente para a produção desta dissertação — realizadas em uma abordagem que mescla características de uma “entrevista narrativa” com “entrevista especializada”, conforme descritas em Kapp (2020) —. Em conformidade com a lógica da Cartografia das Controvérsias, optou-se por apresentar os relatos em questão sem ocultar o nome dos entrevistados (evidentemente, com a devida autorização dos mesmos) considerando-se a necessidade de situar essas narrativas em um ponto singular da rede de conexões e atores que se pretende traçar neste trabalho. No Anexo 01, estão registradas todas as “narrativas primárias” aqui consideradas, bem como as circunstâncias de registro de cada uma delas.

A utilização dessas “narrativas primárias” implica na recorrência a numerosas e extensas citações diretas ao longo do trabalho, elemento que, apesar de prejudicar a fluidez do texto, acredita-se ser importante para marcar o caráter cartográfico dessa pesquisa. Em outras palavras, considera-se que a orialidade presente nessas narrativas, decorrente das circunstâncias de seus registros, traz consigo impressões pessoais dos processos narrados e percepções não acessadas por narrativas e registros oficiais ou acadêmicos. Nesse sentido, acredita-se que a utilização dessas narrativas primárias contribui na produção de um relato dos processos narrados enquanto uma genealogia dos fatos (Foucault, 2012) em detrimento de uma história oficial dotada de verdade e objetividade mas que, por outro lado, é capaz de acessar dimensões singulares dos eventos abordados. Ademais, deve-se destacar também a utilização de fotografias de obras e processos do OPBH, provenientes do acervo do projeto CPPOPBH, muitas delas gentilmente cedidas pelo líder comunitário Robson da Costa, a quem ofereço meus agradecimentos.

Além das fontes primárias, são abordadas também narrativas provenientes de bibliografia dedicada ao OPBH (e dinâmicas associadas) e dados públicos, dentro dos quais, enumeram-se: i) dados dos cadernos de empreendimentos do OP, produzidos pela prefeitura (disponíveis no Anexo 02) e

obtidos por meio de solicitação no Portal da Transparência Municipal³³; ii) dados disponibilizados pela prefeitura no “Painel OP”³⁴, referentes à localização e características das obras escolhida em cada edição do instrumento; iii) dados da composição da Câmara Municipal³⁵; e iv) dados fiscais do município de Belo Horizonte³⁶, coletados pela equipe do projeto CPPOPBH no escopo da pesquisa ObservaOP, realizada em parceria com o Observatório das Metrôpoles.

Ressalta-se que o procedimento de “sobreposição de narrativas”, para esta dissertação, está embebido na composição do texto, de forma que as diferentes informações são articuladas na construção do relato cartográfico da trajetória do OPBH. Contudo, diferentemente de trabalhos anteriores do grupo Indisciplinar — como Bittencourt (2020) Chaves (2019), Silva (2019) e, especialmente, o trabalho desenvolvido no projeto Territórios Populares³⁷ — a abordagem aqui proposta para a Cartografia das Controvérsias é menos voltada para a identificação de controvérsias entre as narrativas sobrepostas (ainda que essas sejam, eventualmente, evidenciadas ao longo do trabalho), e mais focada no aspecto da transescalaridade, em linha com as investigações atualmente desenvolvidas no grupo GeoPT. Dessa forma, a disposição das narrativas é entrelaçada com análises de duas temáticas de relevância para as reflexões aqui propostas: a **Geopolítica** — compreendida pela perspectiva da transescalaridade, ou seja, não apenas como o âmbito de relações políticas macro escalares, mas sim como qualquer manifestação espacial e territorial das relações políticas —; e a **Teoria do Planejamento**, campo disciplinar no qual se insere este trabalho e elemento essencial para a sustentação das discussões propostas.

O entrelaçamento entre o que se denomina enquanto Dinâmicas Territoriais — relativas ao relato do caso do OPBH e processos adjacentes na cidade — e as duas temáticas acima mencionadas se dá de duas formas. Uma delas é um procedimento de analogia (representado no diagrama 01), no qual a descrição de processos no âmbito da geopolítica ou da teoria do planejamento, efetivados em outras escalas espaciais ou temporais, encontram correspondências com processos desdobrados no âmbito local, dentro das circunstâncias investigadas. A outra possibilidade é referente às conexões diretas (representadas no diagrama 02), ou seja, quando processos transcorridos em outras escalas se conectam diretamente com as dinâmicas territoriais locais mediante o movimento de algum ator humano ou não-humano específico. Assim, ao longo do relato das dinâmicas territoriais, as menções diretas aos temas da **Geopolítica** e da **Teoria do Planejamento** serão destacadas em diferentes tons de vermelho.

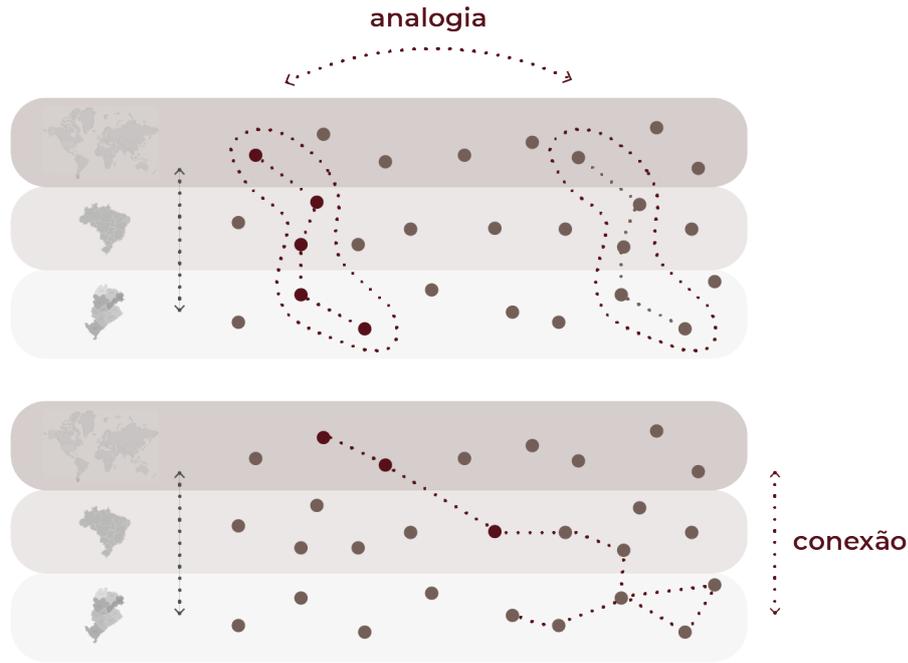
33 Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 25/09/2024.

34 Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 11/06/2024.

35 Os dados foram acessados no site da Câmara Municipal de Belo Horizonte e estão disponíveis em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/pagina-basica/2021/05/legislaturas_-_vereadores_-_1947-2020_atualizado_05.05.21.pdf>. Acesso em: 25/09/2024.

36 Os dados em questão são extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, disponibilizado pela Secretaria Nacional do Tesouro em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

37 Mais informações sobre o projeto estão disponíveis em: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/metodo/>>. Acesso em: 11/06/2024.



Diagramas 1 e 2 - Procedimentos de analogia e conexão para a transescalaridade. Fonte: produzido pelo autor.

A fim de organizar os diferentes tópicos abordados — e, também em conformidade com a lógica da Cartografia das Controvérsias —, o trabalho está organizado em formato de “linha do tempo”. Assim, após um primeiro capítulo em que se apresentam algumas elaborações conceituais, o trabalho se estrutura por recortes temporais, a partir dos quais se estabelece um “corte sincrônico”, sempre tratando de um período de tempo específico sobre a ótica da geopolítica, da **teoria do planejamento** e das dinâmicas territoriais. Nos sub-capítulos voltados para as dinâmicas territoriais, apresenta-se ainda uma disposição de dados demográficos e geográficos a respeito de Belo Horizonte para cada período investigado³⁸, a fim de contextualizar os processos socio-espaciais descritos.

Assim, a dissertação se estrutura da seguinte forma:

Estrutura da dissertação

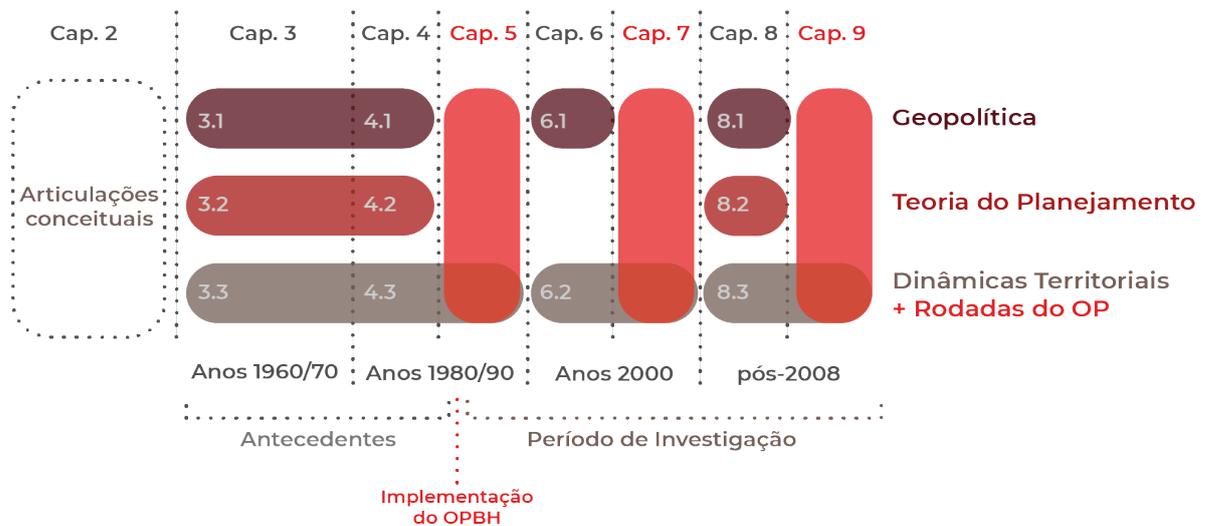


Diagrama 3 - Estrutura da dissertação. Fonte: produzido pelo autor.

³⁸ Informações sintetizadas em mapas, produzidos a partir de bases de dados da plataforma BH Map (disponível em: <<https://bhmap.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 11/06/2024) e do Censo do IBGE.

Após esta introdução, o segundo capítulo é dedicado a uma articulação conceitual em torno do que se está nomeado como “crise de representação política e territorial”. Para isso, no capítulo **“O Orçamento Participativo e a crise de representação política e territorial”** é apresentada uma breve revisão bibliográfica a respeito dos conceitos de “Democracia” (ou de sua crise), “Representação” e “Território” para, finalmente, articulá-los conceitualmente em torno da ideia de “crise de representação política e territorial”, articulada mediante uma leitura dos “movimentos multitudinários” da década passada a partir dos conceitos trabalhados.

Em seguida, inicia-se o percurso cartográfico desta dissertação, estruturado como uma linha do tempo e dividido entre um período de “antecedentes” — referente a momentos históricos significativos para a conformação do objeto de pesquisa —, e o “período de investigação”, propriamente dito, que se estende de 1993 (ano de implementação do OP em Belo Horizonte) e 2016, seu último ano de vigência. Assim, o capítulo 3, intitulado **“Anos 1960/70: as periferias nas brechas do planejamento”**, traz uma leitura do período da formação dos movimentos populares e forças políticas que estiveram na base do OPBH décadas depois, bem como suas relações com o contexto de Guerra Fria e Ditadura Militar e a incipiente **“virada participativa” na teoria do planejamento**.

Na sequência, o capítulo 4, **“Anos 1980/90: neoliberalismo, democratização e confluência perversa”**, aborda o período de abertura política do Brasil e reestruturação produtiva a nível global, três tendências na teoria do planejamento que responderam de formas distintas a esse movimento (**“planejamento comunicacional”, “radical” e “estratégico”**) e a relação desses processos com a formação do OP em Porto Alegre (e em outras cidades do Cone Sul) e da estrutura institucional que, alguns anos depois, viria a “abrigar” o OP em Belo Horizonte. Em seguida, o quinto capítulo é ainda dedicado às dinâmicas territoriais, porém de forma subordinada a uma descrição e análise da **“Primeira Fase do OPBH (1993 - 2000)”**, narrando a constituição do instrumento e suas características a partir de diferentes fontes de narrativas.

Ressalta-se que, para cada uma das **três “fases do OP”**, destaca-se um capítulo independente, no qual são analisadas as características procedimentais do instrumento, as dinâmicas de participação, as demandas populares apresentadas, e o caráter territorial dos empreendimentos eleitos e executados. Nesses capítulos, são apresentados dados de cada uma das edições do OP no período em questão, referentes ao montante discutido, o número de participações, a localização e tipologia das obras eleitas. Além disso, são apresentados de forma mais detalhada alguns casos de obras específicas de cada uma das edições que tragam em seus relatos aspectos elucidativos das dinâmicas estabelecidas no OP daquele momento³⁹. Para além das rodadas do OP, esses capítulos contam com uma descrição e análise de dinâmicas territoriais mais abrangentes, estabelecidas no “entorno” do OP, seja em relação à ação governamental e ordenamento territorial, seja quanto às movimentações da sociedade civil.

No sexto capítulo, intitulado **“Anos 2000: novos vetores de desenvolvimento”**, são apresentadas as dinâmicas emergentes na geoeconomia global naquele momento, os governos petistas no

.....
39 O critério de escolha das obras “detalhadas”, segundo a lógica da cartografia, é referente a empreendimentos com os quais o autor pode ter um contato direto, mediante visitas técnicas e/ou coleta de relatos primários de atores diretamente envolvidos com o processo de conquista e apropriação dessas obras.

Brasil e a relação desses fatores com um boom imobiliário e um ganho de escala das intervenções urbanas no país, além de uma avaliação do processo de difusão nacional e internacional do OP no período. Ressalta-se que, em razão de uma certa sobreposição temporal, o debate sobre a Teoria do Planejamento nos anos 2000 e 2010 foi concentrado no capítulo 8. Na sequência, o capítulo 7 trata da **“Segunda fase do OPBH (2000 - 2008)”**, analisando os desdobramentos da prática do instrumento sob as novas condições políticas e econômicas, evidenciando, ainda, a articulação entre as políticas municipais e federais no período.

No oitavo capítulo, aborda-se o período do **“Pós-2008: crise financeira, de representação política e territorial”** — entendido como período chave para a delimitação de uma crise de representação política e territorial —, analisando as movimentações geopolíticas e econômicas globais estimuladas em face da crise, a emergência de um ciclo global de insurgências urbanas, além das diferentes propostas na **teoria do planejamento** (planejamento **“insurgente”**, **“subversivo”** e **“conflitual”**) que surgem em resposta a esses processos e em sintonia com os movimentos contestatórios. Finalmente, o nono capítulo é composto por uma análise da **“Terceira Fase do OPBH (2009 - 2016)”**, compreendendo o processo de decadência e descontinuidade da política, bem como sua relação com a série de embates, conflitos e contradições que se acumularam nos períodos anteriores, levando às considerações finais.

Ressalta-se que, a despeito dos grandes esforços de sistematização das informações existentes a respeito do OPBH e dinâmicas associadas, este trabalho não tem a pretensão de produzir um relato total e definitivo desses processos. Pelo contrário, acredita-se na capacidade dos procedimentos aqui estabelecidos em produzir análises singulares, agenciando leituras de diferentes ordens, adequadas para a produção de uma aposta. Conforme descrito anteriormente, aposta-se no potencial desse instrumento e das forças políticas que o conceberam em incidir de maneira transformadora no cenário instaurado de crise de representação política e territorial, resgatando um processo virtuoso de interação entre reivindicações de representação política e planejamento territorial.

2. O Orçamento Participativo e a crise de representação política e territorial

O Orçamento Participativo (OP) é um objeto de estudo multidisciplinar. Algumas leituras, sobretudo nas ciências contábeis e econômicas, privilegiam uma análise do OP enquanto um instrumento de gestão orçamentária participativa, focalizando sua capacidade redistribuir recursos financeiros para a população em um determinado recorte administrativo (Peres, 2020; Bezerra, 2017; Bezerra; Junqueira, 2021). Outras, mais vinculadas às ciências políticas e sociais (mas não exclusivamente), tendem a classificar o instrumento como um mecanismo de aprofundamento e/ou radicalização democrática, ou mesmo como uma forma de “democratizar a democracia” (Santos, 2016; Fedozzi, 2009; Avritzer, 2003). Já para as áreas da geografia urbana, planejamento urbano e regional, e arquitetura e urbanismo (na qual se insere esta dissertação), predomina uma ênfase no potencial de ordenamento territorial participativo do OP, que atua no sentido de “inverter prioridades” de investimentos em infraestrutura urbana em direção às periferias dos territórios onde é aplicado (Cabannes; Lipietz, 2018; Souza, 2000; Rena, *et al.*, 2022b).

Contudo, conforme será detalhado ao longo deste trabalho, o OP significa, hoje, uma enorme variedade de instrumentos e práticas, que acumularam características distintas nas diferentes circunstâncias cronológicas e geográficas nas quais o instrumento foi aplicado. Nesta dissertação, aborda-se a experiência de Belo Horizonte, em todo seu período de vigência (1993 - 2016), contemplando ainda alguns antecedentes e desdobramentos. Em se tratando de um trabalho na área de arquitetura e urbanismo (e, de forma colateral, planejamento urbano e regional), naturalmente pretende-se privilegiar uma análise dos aspectos territoriais desse OP. Ainda assim, não se objetiva realizar um estudo monográfico a respeito dessa experiência, mas sim abordá-la como chave de leitura para dinâmicas amplas, complexas e transescalares. Um elemento condutor dessas discussões que se pretende levantar a partir do OP de Belo Horizonte é o tema da democracia, mais especificamente, a relação entre representação política e representação territorial no regime democrático. Sendo assim, optou-se por introduzir este trabalho com uma discussão sobre democracia e a apresentação de alguns conceitos instrumentais que serão mobilizados ao longo do texto.

2.1 Democracia

Algo relativamente consensual no debate acadêmico contemporâneo é a percepção de que a democracia, em sua concepção liberal e ocidental, está em crise. Ao longo da última década, observou-se o constante aprofundamento dessa crise, bem como sua manifestação em diversas partes do mundo, em contextos variados e de diferentes maneiras. Da mesma forma, existem diferentes leituras a respeito deste fenômeno no meio acadêmico e político, com diferentes agendas e diagnósticos.

Uma das mais notórias interpretações desse processo está contida no *best seller* “Como as democracias morrem”, dos cientistas políticos da Universidade de Harvard, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018). Nesse livro, os autores apresentam uma interpretação liberal a respeito da crise da democracia, com foco no caso dos Estados Unidos e na eleição de Donald Trump, em 2016. Para tanto,

Levitsky e Ziblatt (2018) argumentam que a crise da democracia, no caso norte-americano e de forma semelhante em outras partes do mundo, teria sido provocada pela chegada ao poder de *outsiders*, democraticamente eleitos a partir de um discurso “anti-establishment” e que, quando eleitos, operariam no sentido da supressão de certos “freios institucionais” e “regras não escritas” a fim de se manterem no poder à revelia das instituições democráticas. A partir de uma leitura excessivamente focada em procedimentos institucionais e quase completamente desvinculada de condições econômicas, culturais e geopolíticas, os autores também se dedicam à conceituação destes líderes anti-democráticos como “autocratas”, e de certos sistemas políticos como “autocracias” em oposição às democracias. Levitsky e Ziblatt (2018) chegam ao ponto de criar uma tabela de indicadores para “identificar autocratas”, sugerindo uma bizarra equivalência entre figuras políticas de contextos absolutamente distintos, como Viktor Orban, presidente da Hungria; Vladimir Putin, presidente da Federação Russa; Donald Trump, ex-presidente dos EUA; e Hugo Chávez, ex-presidente da Venezuela. Em outras palavras, para os autores a crise da democracia estaria restrita ao empoderamento de “autocratas” e à perda de força de certos mecanismos institucionais que garantiriam o caráter democrático dos sistemas eleitorais.

Outra leitura a respeito da crise da democracia, desta vez, mais crítica ao modelo liberal e representativo, é de autoria do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos⁴⁰, em seu livro “A Difícil Democracia” (2016). Santos (2016) argumenta que, desde meados do século XX (e, especialmente, após o fim da Guerra Fria), o debate público hegemônico teria convergido em torno de um tipo específico de democracia. Trata-se da democracia liberal, consolidada no ocidente na segunda metade do século passado, com forte ênfase no caráter representativo e eleitoral, o que gera uma contradição entre mobilização e institucionalização (Santos, 2016). Para o autor, a hegemonização e o consenso em torno deste modelo só teria sido possível mediante a supressão e o apagamento de experimentações que ampliassem o conceito da democracia para além das formalidades da representação. Essas experimentações consistiriam em concepções “contra-hegemônicas” de democracia — democracia socialista; revolucionária; comunitária; e, inclusive, participativa —, altamente experimentais no sentido de interpretar a democracia enquanto uma “nova gramática social que rompa com o autoritarismo, o patrimonialismo, o monolitismo cultural, [e] o não reconhecimento da diferença”. (Santos, 2016, p.18). Assim, a supressão destas experimentações em nome da hegemonização da democracia liberal estaria conformando ao redor do mundo a predominância de “democracias de baixa intensi-

.....
40 Importante mencionar que, em 2023, o sociólogo foi confrontado com sérias e preocupantes acusações de assédio moral e sexual no ambiente acadêmico, práticas estas que seriam sistematicamente mantidas por Boaventura perante jovens pesquisadoras. O sociólogo respondeu às acusações declarando-se inocente e classificando-as como uma campanha difamatória. Ao que tudo indica, investigações ainda estão em andamento nas instituições acadêmicas onde Boaventura lecionava. A produção de Boaventura a respeito do tema da democracia e, especialmente, da democracia participativa, é muito vasta e praticamente incontornável ao abordar o assunto, de forma que algumas menções ao seu trabalho serão feitas ao longo deste texto. Ainda assim, toma-se o cuidado de manter uma distância crítica e não implicar aspectos pessoais do pesquisador com os conceitos discutidos (como é frequentemente feito com autores que lidam com temas políticos aos quais se dedicam também pessoal e politicamente), a fim de evitar qualquer idealização de sua figura.

mais informações: <https://www.brasildefato.com.br/2023/04/17/boaventura-de-sousa-santos-e-denunciado-por-asse-dio-sexual-e-afastado-de-cargos-institucionais>
<https://apublica.org/2023/04/deputada-brasileira-denuncia-assedio-sexual-de-boaventura-durante-doutorado/>
https://pt.wikipedia.org/wiki/Boaventura_de_Sousa_Santos

dade”, nas quais prevalecem “regimes formalmente democráticos e socialmente fascistas”. (Santos, 2016, p.13). Dessa forma, o autor busca destituir a restrição da noção de democracia aos processos eleitorais e representativos, tanto para evidenciar a coexistência (ou até convivência) desses com formas de sociabilidade altamente anti-democráticas, quanto para caracterizar a crise da democracia como uma crise da democracia liberal e representativa.

De forma semelhante, têm ganhado (ou recuperado) força uma abordagem da teoria crítica marxista que classifica o modelo hegemônico de democracia como uma “democracia burguesa”, em oposição a uma democracia proletária ou mesmo às formas “puras” e ancestrais de democracia. O filósofo brasileiro, Maurício Abdalla (2017), por exemplo, argumenta que a democracia seria a forma de governo aplicada na maior parte da história humana pois, antes mesmo da grécia antiga, as sociedades de caçadores-coletores seriam verdadeiramente democráticas, uma vez que o exercício da decisão partilhada garantiria que a soberania pertencesse de fato à comunidade e que o exercício do poder fosse aproblemático (Abdalla, 2017). Para o filósofo, os gregos teriam inaugurado apenas a reflexão a respeito das formas de governo — como na proposição das “formas puras de governo”, de Platão — e apenas puderam exercer a democracia mediante a delimitação de um grupo restrito de pessoas consideradas enquanto cidadãos (excluindo mulheres, estrangeiros, jovens e escravizados), os quais de fato detinham a soberania. Desta forma, o autor demonstra como a democracia — em sua concepção “pura” — não poderia coexistir com a contradição de classes, de forma que as auto-intituladas democracias inauguradas com as revoluções burguesas tiveram de desvirtuar algumas características “ideais” desse regime político, a fim de garantir a manutenção da divisão de classes. A principal dessas modificações, seria a imposição da representação enquanto um “mal necessário” à democracia, de forma que, para Abdalla (2017), a instituição da representação nas democracias burguesas teria adquirido um “fim em si mesma”. Como consequência desse processo, o autor argumenta que, nas sociedades capitalistas supostamente democráticas, exercem a soberania aqueles que conseguem controlar os representantes eleitos, transformando a democracia em um mero mecanismo de resolução de conflitos internos à classe burguesa. Abdalla (2017) ainda afirma que, por este motivo, as eventuais rupturas na “normalidade democrática” desses sistemas (golpes, ditaduras e regimes totalitários) não se constituem “em desvios de rota dos sistemas democráticos burgueses, mas um *pit stop* para corrigir os problemas que seu próprio funcionamento ocasiona” (Abdalla, 2017, p.36), ou seja, para barrar ou retroceder o eventual avanço de agendas populares que beneficiem o proletariado.

Observa-se que, além das distintas interpretações políticas, são variáveis também as interpretações sobre a cronologia da crise da democracia. Enquanto Levitsky e Ziblatt (2018) associam a crise a circunstâncias contemporâneas, e Santos (2016) estende sua análise de meados do século passado até a atualidade, Abdalla (2017) resgata fatores contidos na própria gênese das democracias modernas e dos Estados burgueses.

Por outro lado, há uma corrente de pensamento, representada pelos filósofos Michael Hardt e Antonio Negri (2005) que dá especial ênfase à globalização neoliberal como aspecto definitivo da crise da democracia. No livro “Multidão” (2005) — que compõe uma sequência de publicações junto a “Império” (2001), “Commonwealth” (2011) e “Assembly” (2018) — os autores discorrem a

respeito de uma série de transformações contidas na virada do século XX para o XXI que clamam por novas formas de interpretação e ação política sobre diversos temas, entre os quais, a democracia. A partir de uma articulação conceitual em torno das ideias de Biopolítica (Foucault, 2012) e Sociedade de Controle (Deleuze, 1992)⁴¹, e uma rigorosa leitura econômica e de relações internacionais, Hardt e Negri (2001, 2005) centram suas análises na consolidação da unilateralidade militar dos EUA⁴² no período pós-guerra fria e nas transformações produtivas do pós-fordismo para indicar a emergência de um novo paradigma.

Para os autores, a globalização (e a consequente perda de soberania e protagonismo dos Estado-nação no arranjo de poder mundial) somada ao estado de guerra global inaugurado pela ação militar dos EUA a partir da Guerra do Golfo teriam colocado a democracia em questão (Hardt; Negri, 2005). Hardt e Negri (2005) não negam que a democracia representativa esteja em crise já há bastante tempo dentro dos limites dos diversos Estados-nação. Contudo, os autores argumentam que, da mesma forma que no século XVIII os teóricos da democracia burguesa, como Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778), Montesquieu (1689 - 1755) e Thomas Jefferson (1743 - 1826), enfrentaram a questão de um “salto de escalas” para conceber a democracia no Estado-nação, até então, apenas praticada na escala das cidades-estado — problema este, resolvido com o advento da representação —, a globalização estaria apresentando um novo salto de escalas com novos desafios para a prática da democracia (Hardt; Negri, 2005). Em outras palavras, estariam surgindo uma série de problemas de ordem global — como o poder exacerbado das corporações transnacionais, o domínio militar global dos EUA, a crise climática, o avanço do neoliberalismo e a privatização do bem comum — em relação aos quais os mecanismos de governança global (como a ONU e demais organizações multilaterais) não teriam representatividade ou mesmo capacidade para lidar.

Hardt e Negri (2005) demonstram que esse novo tipo de crise estaria sendo sinalizado por uma série de protestos globais — principalmente aqueles realizados em oposição às cúpulas de organizações financeiras internacionais, como ocorrido em Seattle (1999), Gotemburgo (2001) e Gênova (2001) — que teriam em comum uma “crítica das atuais formas de representação, os protestos contra a pobreza e a oposição à guerra” (Hardt; Negri, 2005, p.341). Os autores buscam conceber a ideia de que esses movimentos — que posteriormente ficaram conhecidos como um movimento “anti-globalização” — representariam a emergência de uma nova forma de organização social que rejeita uma democracia vinda “de cima”, exigindo a criação de uma democracia “por baixo”, sem adjetivos (Hardt; Negri, 2005).

Independentemente de qual o diagnóstico para a crise da democracia, evidências de sua existência não faltam. Ainda que as explicações propostas por Levitsky e Ziblatt (2018) sejam questioná-

.....
41 A respeito dos conceitos de Império e multidão, trabalhados por Hardt e Negri (2001, 2005, 2011, 2018); já os abordamos extensamente em minha monografia de TCC (Porto, 2022), bem como em trabalhos relacionados (Rena; Nobre; Porto, 2022; Nobre, 2023). Estes conceitos, especialmente o de multidão, serão utilizados nesta dissertação, porém, de forma bem mais restrita, de modo que não será dedicado muito espaço para sua concepção filosófica, que pode ser melhor compreendida a partir dos trabalhos acima mencionados.

42 Importante ressaltar que, atualmente, não é mais possível apontar uma unilateralidade militar em torno dos EUA. Ainda que este país ainda ocupe a posição de maior potência militar do mundo (sobretudo quando consideradas suas forças combinadas às da OTAN), nos últimos anos pôde-se observar a (re-)emergência de potências alternativas, sobretudo Rússia e China, que alteram substancialmente esse cenário.

veis⁴³, é inegável a abundância de casos contemporâneos em que regras “escritas e não escritas” da democracia são suplantadas em nome da extensão de mandatos ou do avanço de determinadas agendas políticas. Da mesma forma, corroborando com a leitura de Santos (2016), salta aos olhos também os baixos índices de reconhecimento com relação às instituições democráticas, partidos e líderes políticos em meio a democracias supostamente robustas e consolidadas; além da emergência, nesses mesmos contextos, de práticas sociais e forças políticas e eleitorais de extrema-direita, ou mesmo fascistas. Enquanto isso, é consonante com a visão de Abdalla (2017) a persistência da divisão de classes e o flagrante aumento da concentração de renda no “mundo democrático” em torno do 1% mais rico; além da reprodução de “golpes suaves” — ou nem tanto em diversas “democracias” do mundo. Além disso, por mais que a leitura geopolítica feita por Hardt e Negri (2001, 2005) tenha se mostrado equivocada com o passar dos anos⁴⁴, os autores acertaram ao “apostar” na proliferação de lutas globais articuladas em rede e horizontalizadas — como a Primavera Árabe, no Norte da África e Oeste da Ásia (2011); o 15M, na Espanha (2011); o Occupy Wall Street, nos EUA (2011); o Occupy Gezi, na Turquia (2013); e as próprias Jornadas de Junho de 2013, no Brasil —, todas elas convergentes em torno de uma demanda por “democracia real”.

Em todos os casos, prevalece a percepção de que o problema central das democracias se manifesta em torno da ideia de representação. Por este motivo, o conceito de representação será colocado com centralidade para as análises desta dissertação, partindo da compreensão de que o OP é um instrumento concebido para atuar justamente sobre este problema, como buscaremos demonstrar adiante. Para tanto, serão apresentados alguns fundamentos deste conceito para diferentes áreas do conhecimento e interpretações.

2.2 Representação

A ideia de representação é muito cara para a área de arquitetura e urbanismo. De certa forma, a representação é o exercício central de um projeto arquitetônico, funcionando como abstração de uma intervenção no espaço mediante a descrição gráfica de um procedimento construtivo, de uma espacialidade pensada, ou mesmo de interpretações a respeito do espaço onde se pretende intervir. Normalmente associada ao desenho, a representação arquitetônica pode estar nos croquis (ou, desenhos à mão livre), voltados ao registro rápido de uma intenção projetual ou interpretação espacial; nos

.....
43 Sinalizamos uma crítica às concepções de Levitsky e Ziblatt (2018) por considerar que os autores interpretam a crise da democracia como um mero problema de mecanismos institucionais, desconsiderando aspectos históricos, materiais e culturais que conformam uma crise mais profunda na ideia de democracia como um todo. Esta superficialidade do diagnóstico dos autores, além de falhar em questionar os sentidos mais profundos desta crise nos países centrais e ocidentais, onde supostamente a democracia prevalece sobre o autoritarismo, produz uma falsa equivalência entre sistemas políticos de contextos absolutamente distintos, achatados sob o rótulo de “autocracias”, carregado de orientalismo e pouco válido para de fato enfrentar os problemas que a democracia se propõe a resolver.

44 Referimo-nos ao fato de que a ideia de “Império”, que embasa toda a articulação conceitual de Hardt e Negri (2001, 2005, 2011, 2018), tem como principais aspectos a unilateralidade militar dos EUA e a conformação de um bloco relativamente coeso do corporações transnacionais, que avançariam progressivamente em direção a uma exploração cada vez maior do trabalho, das riquezas comuns e da própria subjetividade humana. Ainda que partes deste diagnóstico possam ser vistas como pertinentes, o avanço de potências econômicas, militares e culturais alternativas - sobretudo China e Rússia - nos últimos anos coloca o conceito de Império em xeque, sobretudo pelo fato de que este processo se dá em paralelo a um fortalecimento da posição geopolítica do chamado “Sul Global” e a formação de arranjos internacionais contra-hegemônicos.

desenhos técnicos, mais associados à construção e ao detalhamento de um procedimento; ou mesmo nos diagramas, colagens e fotomontagens, normalmente vinculados à comunicação de características intangíveis do espaço pensado.

No campo do urbanismo (ou do projeto urbano), a representação se faz também presente com bastante ênfase na clássica ideia de “imagem da cidade”, tal como proposta pelo urbanista estadunidense Kevin Lynch (1999). Lynch (1999) defende que as cidades deveriam ser pensadas e projetadas considerando uma série de elementos formais que contribuam para a formação de uma imagem compartilhada e predominante de cidade entre aqueles que a ocupam. A formação desta imagem ocorreria mediante uma “legibilidade” e “imaginabilidade” do espaço urbano, que consistem fundamentalmente em um procedimento de representação. Essa representação adquire “um valor social e comunicacional” enquanto um “sistema de referências, um organizador das atividades, da crença ou do conhecimento” a respeito de determinada cidade (Silva, 2012).

A reflexão sobre a representação está presente em diversas outras áreas do conhecimento, como a psicologia, as artes plásticas, o direito, etc. Contudo, a compreensão do papel da representação na democracia delinea-se de forma mais clara nas disciplinas da filosofia e das ciências políticas, que serão retomadas adiante.

Como visto anteriormente, Abdalla (2017) apresenta a representação enquanto um “mal necessário” à democracia, concebida na gênese do Estado burguês. O filósofo considera que o exercício da democracia na Grécia antiga enquanto uma forma de governo em que o exercício do poder pertence à totalidade da sociedade (ou, ao menos, dos cidadãos), foi condicionado pela existência prévia de algumas “noções” na sociedade grega, dentre as quais estavam: i) “imanência” do poder, ou seja, o poder político não dependeria de uma legitimação transcendental ou divina, mas emanaria da ação humana; ii) “autonomia”, no sentido de que a sociedade em questão deveria ter a capacidade de deliberar a respeito de tudo aquilo que a concerne, sem a interferência de regras ou leis absolutas e superiores; e iii) “ausência da representação”, significando que cada cidadão deveria formar parte diretamente do exercício do poder, sem mediações (Abdalla, 2017, p.24). Para Abdalla (2017), nas sociedades ocidentais subsequentes, o princípio da imanência do poder teria sido destituído em nome de legitimações transcendentais, e frequentemente religiosas, do poder político, como se deu na Idade Média e no Antigo Regime. Apenas no século XVI, com o Renascimento europeu, a imanência teria sido “redescoberta” e posteriormente impulsionada pelas revoluções burguesas como embasamento de ideais democráticos e republicanos, porém, conforme já abordado, contando com certas “descaracterizações”. A representação, enquanto principal dessas descaracterizações, teria emergido mediante a supressão de quaisquer possibilidades de participação direta da totalidade dos cidadãos, a partir da justificativa de que, em sociedades complexas e modernas, a representação seria a condição para o exercício da soberania popular. Contudo, para o autor, a representação teria se sobreposto ou até substituído a noção de soberania popular; “retranscendentalizando” o exercício do poder, que não mais emanaria do povo, mas sim estaria justificado por uma racionalidade técnica e ideológica superior que atua na manutenção do poder de representantes com pouca ou nenhuma legitimidade (Abdalla, 2017).

Essa mediação entre imanência e transcendência é também muito cara ao filósofo francês Gilles Deleuze. Deleuze é autor de uma vasta obra com reflexões a respeito da filosofia e da história da filosofia, na qual, em publicações como “Diferença e Repetição” (2018 [1967]), busca situar-se ao lado de pensadores como Baruch Espinoza (1632 - 1677), Henri Bergson (1859 - 1941) e Friedrich Nietzsche (1844 - 1900) enquanto um pensador da imanência, em oposição à transcendência. Para o filósofo brasileiro Roberto Machado (2009), Deleuze se apoia na posição assumida por Nietzsche em o “Crepúsculo dos ídolos” (1889) ao classificar a filosofia cristã, o positivismo, a filosofia de Immanuel Kant (1724 - 1804) e de Platão (428 a.c. - 347 a.c.), enquanto representantes de um “platonismo”. Ou seja, essas “etapas” da história da filosofia estariam vinculadas a um pensamento que associa o fazer filosófico a uma “elevação” em direção ao “bem”, à “verdade” e ao “princípio metafísico”. Em outras palavras, esta seria uma filosofia que reconhece na realidade mundana meras “cópias” do plano transcendente, e que se dedicaria a separá-las entre boas e más cópias, buscando privilegiar aquelas dotadas de semelhança com a imagem do ideal, que o representassem fidedignamente. Deleuze atribui este pensamento, portanto, a uma “filosofia da representação” (Machado, 2009).

Ao mesmo tempo, Deleuze se associa novamente a Nietzsche quando este denomina sua filosofia enquanto um “platonismo invertido”, buscando, com isso, estabelecer uma “filosofia da diferença”, em oposição à representação (Machado, 2009). Deleuze se apoia sobretudo nas ideias de “vontade de potência” e do “eterno retorno”, tal como concebidas em Nietzsche, para assumir o pensamento do filósofo alemão como o “critério” da concepção desse novo “espaço ideal alternativo” da filosofia, de um pensamento “sem imagem”. Assim, a filosofia da diferença buscaria, ao invés da representação fidedigna de uma identidade — ou seja, o enquadramento em características ideais —, a manifestação da diferença, privilegiando os limites, a margem, em detrimento do cerne, do âmago, por considerar que o limite é o lugar da ruptura, da criação e, portanto, da afirmação da diferença em sua não-submissão à identidade. É nesse sentido que Deleuze, em “Diferença e Repetição” (2018), apresenta uma crítica da representação, considerando que “enquanto a diferença é submetida às exigências da representação, ela não é nem pode ser pensada em si mesma” (Deleuze, 2018, p.250). Ou seja, o princípio da representação apenas seria capaz de interpretar a diferença como falta ou excesso, uma vez que toda a sua interpretação busca remetê-la à identidade de um conceito ideal, seja por semelhança, por analogia ou por oposição; sendo incapaz de apreender a diferença em si e aquilo que ela apresenta de novo.

A oposição deleuziana entre representação e diferença é bastante influente nas concepções políticas de Hardt e Negri (2005)⁴⁵. Conforme já abordado, os autores são consonantes com Abdalla (2017) ao afirmarem que a representação seria uma inovação das revoluções burguesas e das democracias modernas, apresentada enquanto o mecanismo que “tornaria o governo republicano factível nos

.....
 45 Importante ressaltar que, naturalmente, as noções de diferença e representação em Deleuze são também bastante influentes nos trabalhos com maior conteúdo político que o autor veio a desenvolver ao lado de Félix Guattari — principalmente, nos livros “O Anti-Édipo” (2011b) e “Mil Platôs” (2011a) —. Estas duas obras trazem uma leitura profunda e radical do capitalismo e da subjetividade, com grandes repercussões políticas e na formação do pensamento de vários autores aqui trabalhados, especialmente Hardt e Negri. Por uma limitação de tempo e espaço, não abordaremos estes dois livros de forma extensiva, restringindo-os apenas a breves figurações no sub-capítulo de método. Ainda assim, reforçamos que o pensamento de Deleuze e Guattari é altamente influente na concepção deste trabalho e está introjetado na leitura que realizamos a respeito de autores também por eles influenciados. Mais uma vez, ressalta-se que, em minha monografia de TCC (Porto, 2022) e em outros trabalhos do grupo de pesquisa, especialmente Nobre (2023), apresentamos já uma abordagem mais aprofundada a respeito destes autores.

extensos territórios do Estado-nação” (Hardt; Negri, 2005, p.306). Contudo, Hardt e Negri (2005) avançam ao incorporar a ideia de diferença (trabalhada por Deleuze, mas também a partir de Nietzsche e Espinoza) para propor o conceito de “multidão”. A multidão, diferentemente da ideia de “população”, “massa”, “classe” e, sobretudo, “povo”, seria uma aposta na multiplicidade como formação de um corpo social.

O povo é uno. A população, naturalmente, é composta de numerosos indivíduos e classes diferentes, mas o povo sintetiza ou reduz essas diferenças sociais a uma identidade. A multidão, em contraste, não é unificada, mantendo-se plural e múltipla. Por isto, segundo a tradição dominante da filosofia política, é que o povo pode governar como poder soberano, e a multidão, não. A multidão é composta de um conjunto de *singularidades* - e com singularidades queremos referir aqui a um sujeito social cuja diferença não pode ser reduzida à uniformidade, uma diferença que se mantém diferente. As partes componentes do povo são indiferentes em sua unidade; tornam-se uma identidade negando ou apartando suas diferenças. As singularidades plurais da multidão contrastam, assim, com a unidade indiferenciada do povo. (Hardt; Negri, 2005, p. 139).

É nesse sentido que os autores afirmam que “a unidade do povo só pode ser criada através de uma operação de representação que o separa da multidão” (Hardt; Negri, 2005, p.307). Ou seja, o povo seria a representação de uma identidade, da unidade de interesses da população de um Estado-nação e que, enquanto tal, seria o sujeito da “soberania popular” exercida na democracia por meio da representação. Para que essa operação ocorra, argumentam os autores, é necessário que seja subtraída a diferença, em uma “fórmula” em que o “**povo = multidão - diferença**”, operação essa, contida no mecanismo da representação (Hardt; Negri, 2005). A partir desta concepção, os autores se dedicam a demonstrar como a “promessa” da representação democrática falhou em cumprir seus propósitos historicamente, sendo o elemento central de um “projeto democrático inacabado da modernidade” (Hardt; Negri, 2005, p.301).

Hardt e Negri (2005) elaboram essa afirmação apresentando os “três tipos de representação”, definidos pelo sociólogo alemão Max Weber (1864 - 1920). Para Weber, a representação política poderia ocorrer de forma “apropriada”, “livre” ou “instruída”. A representação apropriada seria aquela em que os representantes não são escolhidos ou controlados pelos representados, mas meramente interpretam os seus interesses para exercer seu papel político. Hardt e Negri (2005) associam esse tipo de representação à maneira como mulheres, escravizados e crianças (sem direito a voto) eram representados nos marcos da primeira Constituição dos EUA; ou mesmo à forma como instituições como o FMI ou o Banco Mundial representam os interesses de nações subalternas e sem poder real de influência sobre o funcionamento desses órgãos. A representação livre, por sua vez, seria a modalidade mais próxima do que se conhece atualmente como democracia representativa, ou seja, um modelo no qual os representados têm algum controle sobre os representantes (como o voto, exercido periodicamente), mas que conta ainda com relativa autonomia dos representantes no exercício de suas funções (como ocorre no período entre eleições, geralmente). Finalmente, a representação instruída seria aquela na qual os representados “controlam constantemente os representantes”, mediante mecanismos variados, como a revogabilidade de mandatos e decisões, uma frequência maior de eleições, ou mesmo, mecanismos de participação direta da população (Hardt; Negri, 2005, p.312). Hardt e Negri (2005) classificam, inclusive, a experiência brasileira do OP enquanto um desses mecanismos

de representação instruída, citando nominalmente os casos de Belém e Porto Alegre.

A partir dessa definição, os autores refletem como as tipologias weberianas da representação poderiam indicar uma tarefa política muito clara: transformar todas as formas de representação em representações instruídas (talvez, como mecanismos como o OP dediquem-se a fazer). Contudo, Hardt e Negri (2005) argumentam que, ainda que essa iniciativa possa melhorar substancialmente a situação política contemporânea, ela não seria capaz de “realizar a promessa da democracia moderna”, ou seja, “o governo de todos por cada um” (Hardt; Negri, 2005, p.312). Segundo os autores, essa limitação se impõe pois, ainda que uma representação instruída possa garantir a expressão de desejos plurais, o exercício da soberania na representação exige a síntese em uma unidade coerente, de forma que a plena realização democrática exigiria “uma inovação radical e uma nova ciência” (Hardt; Negri, 2005, p.313).

Os filósofos recorrem ainda às formas da “representação socialista” para demonstrar como nem mesmo as experiências do socialismo real puderam responder adequadamente ao problema da representação. Hardt e Negri (2005) reconhecem nas elaborações teóricas socialistas do final do século XIX um esforço dessa “nova ciência”, de buscar constituir uma democracia “por baixo”, que vinculasse a administração política e econômica. Os autores destacam alguns “mecanismos” concebidos nesse sentido, dentre os quais está a ideia socialista de partido, ou de um “partido de vanguarda”, enquanto uma organização política capaz de unir a classe operária e funcionar como representante dos “que não têm representação” (Hardt; Negri, 2005, p.316).

Outra inovação socialista destacada pelos autores são os “conselhos” ou “soviets”, que seriam representações dos diferentes segmentos da classe operária voltados a promover uma participação ativa do proletariado na gestão econômica e social e, portanto, “aumentar drasticamente a ligação da multidão com o governo e sua participação nele” (Hardt; Negri, 2005, p.317). Importante destacar como o próprio surgimento do OP traz em si uma certa inspiração nos conselhos e soviets, visto que essa política representou uma tentativa de conceber um programa socialista para as cidades brasileiras na década de 1980, a partir da discussão programática de um partido de orientação política de esquerda — conforme será detalhado no capítulo 4 — (Silberschneider, 2022; Fedozzi, 2009). Contudo, Hardt e Negri (2005) argumentam que, por diferentes motivos, as formas de representação socialista teriam sido acometidas pelos mesmos problemas da representação no capitalismo, ou seja, no caso dos “partidos de vanguarda”, por uma incorporação à lógica da representação burguesa; e no caso dos conselho, por uma imposição de condições políticas e econômicas que suprimiu as iniciativas de autogestão em nome do planejamento.

Por esse motivo, os autores apostam no “projeto político da multidão” como meio para inventar “novas formas de democracia que vão além da representação” (Hardt; Negri, 2005, p.322). Hardt e Negri (2005, p.373) consideram o “salto de escalas” da questão democrática em meio à globalização como detentora de uma “nova possibilidade biopolítica” para que se demonstre a “insuficiência de representação” na promoção verdadeira da democracia, seja ela a representação burguesa ou socialista. É nesse sentido que os autores depositam suas esperanças na formação de movimentos críticos aos processos da globalização neoliberal enquanto porta vozes dessa recusa às formas tradicionais de

representação Essa recusa estaria sendo expressada por esses movimentos por suas características: sem lideranças centralizadas, baseados na cooperação e na coexistência de multiplicidades e de múltiplas demandas políticas, ainda que conjugadas por interesses comuns. Essa “aposta multitudinária” se reproduz com voracidade por diversos movimentos no início do século XXI, especialmente a partir do já referido ciclo que se inicia em meados de 2011 com a Primavera Árabe, até atingir o Brasil no ano de 2013, com grandes implicações para o debate político no país e em Belo Horizonte — como será descrito no capítulo 8 —.

Alternativamente, no campo das ciências políticas, é possível encontrar outras interpretações a respeito da ideia de representação, frequentemente menos críticas a esse conceito. Um exemplo está contido em “*The Representative Claim*” (2006) do cientista político australiano Michael Saward. Saward (2006) constrói seu argumento a partir de uma crítica ao conceito de representação defendido pela (também) cientista política Hanna Pitkin, em “*The Concept of Representation*” (1967), para quem a representação seria um processo de “substancialmente agir por outros”⁴⁶ (Pitkin *apud* Saward, 2006, p.300 - tradução livre). Segundo Saward (2006) essa ideia conferiria à representação um caráter unidirecional, no qual os representados, ou o eleitorado, seriam um conjunto definido e estável, dotado de informações disponíveis para coleta por parte do representante. Dessa forma, a representação seria um “jogo de soma zero”, no qual, a partir do momento em que um representante é eleito, isso conferiria automaticamente a sua representatividade. Em oposição a essa ideia, Saward (2006) propõe que se olhe para a representação como uma relação, ao invés de algo dado ou conquistado, focando em sua “dinâmica” ao invés de seu caráter formal ou institucional.

É nesse sentido que o autor propõe que se analise a representação em termos de “reivindicações”⁴⁷, buscando configurar um conceito de representação que foca em sua dinâmica e “caráter performativo” (Saward, 2006, p.298 - tradução livre). Essa abordagem seria, para Saward (2006), capaz de estender o potencial da representação para uma ideia mais inclusiva de política, uma vez que, enquanto reivindicações, a representação poderia vir de qualquer lugar — de “candidatos eleitorais, líderes de partido, grupos de interesse ou membros de ONGs, lideranças locais, *rock stars*, celebridades, etc” (Saward, 2006, p.306 - tradução livre) —, conformando a representação enquanto uma “economia de reivindicações”.

Destacar a representação enquanto um economia de reivindicações é uma forma de mostrar quanta representação está ocorrendo, politicamente. Ela ocorre — reivindicações são feitas, oferecidas, contestadas e aceitas — frequentemente e de maneiras muito variadas, muito além dos estreitos limites da política eleitoral (por mais importante que esse domínio seja). (Saward, 2006, p.306 - tradução livre)⁴⁸.

.....
46 *substantive acting for others*

47 Tradução livre de *claims* - A tradução de *claim*, ou *to claim*, para o português não é exata e abre margem de interpretação a respeito do conceito. Segundo dicionário online Inglês-português “Collins Dictionary”, *Claim*, enquanto um substantivo, pode significar “reclamação”; “direito”; “pretensão”; “afirmação” ou “reivindicação”; e enquanto um verbo (*to claim*), “exigir”; “reclamar”; “reivindicar” ou “assumir”. Acesse em: <<https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english-portuguese/claim>>. Optamos pela tradução enquanto reivindicação ou reivindicar por acreditar ser esta a tradução mais vinculada ao contexto de direitos políticos (como um rei “reivindica o trono”, por exemplo). Ainda assim, é interessante observar as possibilidades delineadas pelas demais traduções, considerando o contexto em discussão — especialmente quando se fala em “afirmação” de representação, “direito” de representação, “pretensão” de representação, “exigir” representação ou “reclamar” representação, altera-se, em alguma medida, o sentido do conceito.

48 Highlighting representation as an economy of claims is a way to show how much representation is going on, poli-

Assim, Saward (2006) argumenta que, além de uma dimensão eleitoral, a representação política seria dotada também de características estéticas e culturais. Ou seja, quando um candidato eleitoral (ou seus assessores e equipe de comunicação) afirma que seu eleitorado “é conservador” ou “está preocupado com a imigração”, evidentemente o candidato não tem acesso direto ao que pensa a totalidade do eleitorado, por mais astuto politicamente que ele seja, estas informações não estão simplesmente dispostas para que o candidato às colete como insumo para sua atuação política. Pelo contrário, essa afirmação funciona como uma imagem parcial de um grupo, um componente estético baseado na recombinação de um arcabouço de referências e códigos culturais, que pode ser aprovado, mas também contestado, rejeitado e modificado por seus receptores, ou sua “audiência”. Nesse sentido, Saward (2006) afirma que a constituição de um eleitorado ocorreria junto à composição do próprio candidato, de forma que o ato da representação não seria resultado meramente de uma “descoberta” das características e opiniões dos representados, mas sim um processo de “invenção”, um processo ativo e criativo, estético e cultural.

Excedendo o âmbito eleitoral e institucional, o autor reforça que as reivindicações de representação ocorrem também o tempo todo em outros domínios, sempre dotadas dos componentes “Autor”, “Sujeito”, “Objeto” e “Audiência”⁴⁹, entre os quais a dinâmica da representação se delineia. Alguns exemplos descritos por Saward (2006) são: “Marx (autor) ofereceu a classe trabalhadora (sujeito) como o símbolo de um futuro político revolucionário (objeto) para os potenciais membros desta classe (audiência)”; ou “os manifestantes anti-globalização de Gênova (autores) apresentam-se e apresentam seus movimentos (sujeitos) como representantes dos oprimidos e subjugados (objeto) para governos ocidentais (audiência)”; ou ainda “Eu (autor) afirmo que o Bono (sujeito) simboliza a necessidade de sociedades livres de dívida (objeto) para políticos ocidentais (audiência)” (Saward, 2006, p.308-309 - tradução livre).

Em todos os casos — eleitorais ou não eleitorais —, Saward (2006) é consonante com Hardt e Negri (2005) ao afirmar que a representação é sempre dotada de uma parcialidade (de forma análoga à “operação” sugerida por Hardt e Negri [2005] em que a representação subordina a diferença à identidade). Ou seja, cada reivindicação de representação de um grupo necessariamente cria uma imagem parcial de características, opiniões e interesses escolhidos em detrimento de outros. No limite, a reivindicação de representação atua na própria delimitação do grupo, criando um sujeito-posição representativo de uma coletividade que, por sua vez, pode apresentar diversos graus de aceitação ou rejeição dessa reivindicação. Nesse sentido, Saward (2006) afirma que a busca por uma “verdadeira” ou “fidedigna” representação seria uma interpretação equivocada da política, uma vez que a “verdade” ou “autenticidade” para um determinado grupo de representados está também inscrita a uma série de códigos e contextos culturais que incidem sobre o processo de representação.

Por isso, o autor julga como equivocadas as críticas radicais à representação enquanto uma barreira à “verdadeira democracia”, uma vez que, nas próprias formas diretas ou participativas de democracia haveria representação, ainda que sejam “reivindicações alternativas” (Saward, 2006, p.315).

tically. It happens — claims are made, offered, disputed, and accepted — often and in greatly varied ways, well beyond narrow confines of electoral politics (important though that domain is). (Saward, 2006, p.306).

49 Tradução livre de *Maker, subject, object e audience*.

Conforme já mencionado, o autor cita os próprios manifestantes de Gênova, em 2001 — celebrados por Hardt e Negri (2005) como refratários à representação política —, como autores de uma reivindicação de representar os “oprimidos e subjugados” do mundo que, evidentemente, não estavam todos presentes no protesto. De forma análoga, poderíamos citar movimentos como o Occupy Wall Street, no qual ecoavam dizeres como “nós somos os 99%”, referindo-se ao 99% da população mundial que não detém a riqueza concentrada em torno dos outros 1%. Evidentemente, os manifestantes têm características em comum com o restante 99% do mundo, mas também apresentam divergências (inclusive internas aos próprios movimentos) que desaparecem com a reivindicação de representarem todos os 99% em torno de demandas políticas e elementos estéticos específicos. Os exemplos podem parecer retóricos, mas o que interessa no argumento de Saward (2006) é demonstrar o quão ubíqua é a representação, quando interpretada pela ótica de reivindicações, e o quão ingênua pode parecer a busca por verdade ou autenticidade na política. Essa perspectiva, inclusive, é importante para sinalizar o papel da representação em mecanismos de democracia direta e participativa.

(...) é difícil conceber um regime de democracia direta — a esperança radical de muitos críticos entrincheirados da política representativa — que não esteja repleto de funções e práticas representativas (...). Em outras palavras, críticas “radicais” da representação em favor de formas diferentes de organização política ou democrática, muitas vezes não entendem o seguinte: a representação é mais ubíqua do que a crítica pode sugerir e é uma ideia que contém um potencial muito mais radical do que é comumente reconhecido. (Saward, 2006, p.315-316 - tradução livre)⁵⁰

Há um conjunto de autoras, inclusive, que se valem dessa concepção das reivindicações de representação para analisar experiências de OP. Por exemplo, a cientista política Stéphanie Lama-Rewal (2017) adota as definições de representação propostas por Saward (2006) para investigar as “novas formas e significados da representação política que estão se tornando visíveis em muitas partes do mundo” (Lama-Rewal, 2017, p.1 - tradução livre). Para tanto, a autora observa “novas reivindicações de representação política” em diferentes países, entre as quais estão algumas experiências de OP, vistas como uma reivindicação de “representação sem eleições” (Lama-Rewal, 2017, p.3 - tradução livre). De forma análoga, Emilie Frenkiel (2021) e Frenkiel e Lama-Rewal (2019), a partir de um estudo sobre experiências chinesas e indianas de OP, argumentam que, ao invés de um instrumento de “empoderamento direto da comunidade” ou de “legitimação de poderes políticos estabelecidos” (dois extremos que, segundo as autoras, seriam predominantes na discussão acadêmica sobre esta política), o OP deveria ser interpretado como uma ferramenta de “redistribuição da representação” (Frenkiel, 2021, p.3 - tradução livre). Ou seja, enquanto um instrumento de democracia participativa, mais do que substituir a representação pela participação direta, o OP (ao menos, nos casos analisados pelas autoras) seria uma forma de “romper (ou desafiar) formas existentes de representação (eleitoral ou não) na medida em que redistribui a representação política” (Frenkiel, 2021, p.5 - tradução livre), elevando a patamares de maior representatividade atores anteriormente pouco expressivos nos meios

.....
 50 For one thing, it is difficult to conceive of a regime of direct democracy — the radical hope of many trenchant critics of representative politics — which is not shot through with representative roles and practices (...). In other words, ‘radical’ critiques of representation in favor of different ways of organizing politics or democracy often miss the point: representation is more ubiquitous than the critique may suggest, and is an idea containing far more radical potential than is commonly acknowledge. (Saward, 2006, p.315-316).

tradicionais (lideranças e elites locais, oficiais partidários de baixo-escalão, etc). A análise das autoras é consonante com a leitura proposta pelo cientista político Wagner Romão (2011), ao analisar o OP de Osasco (SP), indicando que o potencial de democratização daquele OP se daria, não em direção à sociedade-civil, mas para as “franjas da sociedade política”. Em outras palavras, tanto Frenkiel (2021) quanto Romão (2011) indicam que o OP promove, de fato, um processo de democratização e enfrentamento das formas tradicionais de representação, mas sem que, com isso, a representação seja descartada, uma vez que isso ocorre mediante a ampliação do horizonte político em direção à novos atores, portadores de novas reivindicações de representação.

Até o momento, diferentes abordagens a respeito do OP foram apresentadas. Para Boaventura Santos (2016), o instrumento é uma das práticas sociais subalternas e contra-hegemônicas que compõem as experimentações de um modelo alternativo de democracia (nesse caso, participativa) em oposição à hegemonia da democracia liberal e representativa. Enquanto isso, para Hardt e Negri (2005), o OP seria uma forma da “representação instruída” weberiana, ou ainda uma “emulação” da representação socialista dos conselhos — em ambos os casos, incapaz de transpor a barreira da representação em direção a uma democracia real, cujas esperanças restariam no projeto político da multidão —. Ademais, Frenkiel (2021) e Frenkiel e Lama-Rewal (2019) classificam o OP como um mecanismo de “redistribuição da representação política”, que desafia as formas tradicionais e estabelecidas de representação, abrindo espaço para novas reivindicações.

Não seria o caso, para a concepção deste trabalho, de “concordar” com alguma dessas interpretações em detrimento das outras. Pelo contrário, pretende-se utilizá-las como ferramentas para a avaliação do caso do OP belo-horizontino e a construção da compreensão desse como um mecanismo que se inseriu diretamente no confronto entre “representação” e “diferença”; entre “planejamento” e “autogestão”; e entre diferentes concepções de democracia, justamente por estar inserido em meio a uma crise de representação política e uma crise da própria democracia representativa (sendo, hora um instrumento para enfrentamento dessa crise, hora um sintoma de sua manifestação).

Contudo, conforme já destacado, este trabalho tem como foco não apenas a discussão em torno da representação democrática no OP, mas principalmente seus aspectos territoriais. Por isso, adiante apresentam-se algumas reflexões a respeito da ideia de “território” que se pretende mobilizar para sustentar a ideia de que não se trata meramente de uma crise de representação política, mas também, de representação territorial.

2.3 Território

Adota-se, portanto, o conceito de território como diretamente vinculado à ideia de representação. O território é frequentemente mobilizado nas áreas de arquitetura e urbanismo, planejamento urbano e regional, bem como na economia e geografia enquanto uma categoria de espacialização de relações políticas e sociais, ou mesmo de evidenciação da espacialidade dessas relações. Em muitos casos, o conceito se confunde com o de “espaço” e, nas análises especificamente urbanas, até mesmo com “cidade”. No campo do urbanismo, por exemplo, Lynch (1999), conforme abordado, apresenta

a partir da ideia de “imagem da cidade” uma concepção que se insere na mediação entre o espaço físico e o espaço imaginado, percebido e representado de determinada cidade, aproximando-se do conceito de território, ainda que não o empregando diretamente.

Outra contribuição que se assemelha à concepção de território, sem aplicar diretamente esse conceito, está contida na ideia de “espaço” para o filósofo francês Henri Lefebvre. Em “A Produção do Espaço” (2006), o filósofo foi, talvez, um dos primeiros a enfatizar a dimensão espacial nas leituras marxistas, compreendendo o espaço enquanto produto social e, ao mesmo tempo, meio de produção, inaugurando uma distinção entre espaço social, mental e físico (Tonucci Filho, 2013). A própria noção de representação se faz presente na obra lefebvriana, a partir da proposta da “triplicidade do espaço”. Para Lefebvre (2006), o processo de produção e reprodução do espaço social criaria a distinção entre três relações/ações sobre o espaço, sendo elas: i) a “prática espacial”, relacionada à vida cotidiana de seus habitantes e ao “espaço percebido”; ii) as “representações do espaço”, vinculadas à concepção técnica e política das relações de produção no espaço, portanto, a um “espaço concebido”; e iii) os “espaços de representação”, relativos aos simbolismos, à arte, às relações sociais “subterrâneas” e às expressões de um imaginário dos habitantes sobre o espaço, portanto, um “espaço vivido”. Nesse sentido, a representação se relaciona ao espaço, para Lefebvre (2006), de duas formas — uma vinda “de cima”, dos planos, da racionalidade técnica e da política; e outra vinda “de baixo”, das expressões culturais e simbólicas da população.

A ideia das “representações do espaço” em Lefebvre (2006) aproxima-se da concepção tradicional de território na geografia política. A conceituação de território nesse campo é frequentemente associada ao trabalho do geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1844 - 1904) que, inserido em um contexto de consolidação dos Estados nacionais europeus (sobretudo, o Alemão e o Italiano), associou a unificação do território à unificação do poder na figura do soberano. Nesse sentido, conforme analisa o geógrafo brasileiro Fábio Tozi (2018), Ratzel concebe o território como parte de uma triangulação entre Estado e sociedade, que configurariam os componentes do exercício da soberania. Assim, o território seria a dimensão política do espaço que, dentro dos limites do Estado-nação (fronteiras), atua como ligação entre sociedade e Estado (Tozi, 2018). Evidentemente, conforme argumenta Tozi (2018), com a evolução da teoria do Estado, das relações internacionais e das noções de poder e soberania, o campo da geografia política avançou em direção às concepções de território menos “unidimensionais”, capazes de observar o território como meio de exercício de um poder que não tem “como única fonte o Estado” — incorporando tanto as contradições internas ao Estado, quanto exercícios de poder não-estatais —; e também o exercício de uma soberania “voltada para fora” dos limites nacionais, conforme desenvolvido em Raffestin (1993) e Gottmann (1975).

Um autor que buscou desenvolver a noção de território em direção a concepções mais abrangentes e contemporâneas foi o geógrafo brasileiro Milton Santos (1994). Em “O retorno do território”, Santos (1994) se contrapõe a uma ideia, herdada da “Modernidade incompleta”, do território enquanto elemento constituinte e possibilitador do exercício do poder no Estado-nação, tal como visto em Ratzel. Como contraponto, o geógrafo argumenta que o que faria o território objeto de análise social seria o seu uso, e não o território em si, enquanto materialidade. Nesse sentido, Santos (1994)

aponta para uma visão que privilegia o “território usado”, ou seja, o espaço humano e habitado, enquanto um “sistema de objetos e ações”, que existem em uma contiguidade. Mais tarde, contudo, em “A natureza do espaço”, Santos (2009) privilegia a adoção do conceito de “espaço”, em detrimento do território, justamente por considerar que o território em si seria meramente a dimensão material da configuração territorial, enquanto que o espaço se constituiria da materialidade mais as relações sociais que a animam.

Outra evolução particularmente interessante da noção de território é apresentada pelo geógrafo brasileiro Rogério Haesbaert (2004). No livro intitulado “O Mito da Desterritorialização”, o autor busca contrapor uma ideia bastante difundida nas ciências sociais na virada do século de que os processos de globalização e a consequente “compressão espaço-temporal” promovida pela conectividade informacional e pela aceleração dos fluxos e trocas comerciais estaria implicando na predominância de processos de “desterritorialização”⁵¹. Em oposição a esta ideia, o autor argumenta que a noção de “território” mobilizada por essas análises seria frequentemente frágil e insuficiente para sustentar o argumento de uma desterritorialização generalizada, o que o leva a apresentar um profundo resgate dos significados deste conceito em diferentes perspectivas.

Assim, Haesbaert (2004) propõe uma classificação das distintas compreensões de território entre perspectivas “materialistas” e “idealistas”. Entre as perspectivas materialistas, estariam: i) uma vertente “naturalista”, que enxerga o território a partir de suas determinações geomorfológicas e naturais, associadas a um comportamento “natural” do ser humano em sua relação com o espaço físico; ii) uma vertente “econômica”, que privilegia a observação das reservas de recursos, forças e potenciais produtivos — aproximando-se de uma leitura marxista da “produção do espaço”, tal como vista em Lefebvre (2006) —; e iii) uma vertente “jurídico-política”, para a qual o território se delimita como espaço de efetivação do poder ou entidade jurídica, tal como visto em Ratzel (1982) ou Gottmann (1975), sendo essa a perspectiva mais difundida e consolidada. Quanto às vertentes “idealistas”, Haesbaert (2004) associa uma perspectiva “simbólico-cultural”, proveniente da antropologia, que busca observar os códigos culturais, sociais e religiosos rebatidos sobre o espaço, também vinculados à ideia de “territorialidade”. Contudo, o autor considera que essas visões sobre o território seriam todas ainda muito fixadas a dicotomias entre tempo e espaço, entre fixação e mobilidade, o que naturalmente levaria à conclusão da desterritorialização, em face de um mundo onde predominam a aceleração dos fluxos e a compressão espaço-temporal. Em contraposição, Haesbaert (2004) propõe que as diferentes apreensões do território sejam compreendidas por uma “perspectiva integradora” (mas não totalizante), capaz de superar as dicotomias e incorporar a ideia de movimento e fluxo à própria composição do território, bem como a ideia da multiplicidade dos espaço-tempo, ao invés da contraposição entre

.....
51 O conceito de desterritorialização é bastante controverso, conforme argumenta Haesbaert (2004). Contudo, sua proposição “original” ou, ao menos, melhor fundamentada, está justamente na obra de Deleuze e Guattari (2011a; 2011b) que o apresentam em uma perspectiva filosófica enquanto um movimento de “linha de fuga” e “devir”, sempre sucedido por ou associado a uma “re-territorialização”. Haesbaert (2004) discute amplamente esta concepção em Deleuze e Guattari (dedicando um capítulo inteiro de seu livro a esta tarefa), sobretudo para combater as mais frequentes e equivocadas aplicações deste nas ciências sociais contemporâneas. Por adotarmos a obra de Deleuze e Guattari enquanto uma das principais referências filosóficas para este trabalho, naturalmente essas elaborações se tornam relevantes para nós. Contudo, neste ponto do texto especificamente, nos interessa a conceituação de “território”, categoria pouco trabalhada por Deleuze e Guattari de forma dissociada da proposição filosófica da desterritorialização.

tempo e espaço. Assim, essa “perspectiva integradora” seria baseada na compreensão de território como um híbrido (frequentemente funcionando enquanto um “território-rede”) capaz de compreender e mediar relações de poder de diferentes ordens (naturais, econômicas, políticas e culturais). (Haesbaert, 2004).

(...) seja em que sentido for, uma leitura integrada do espaço social é hoje relativamente pouco comum, como se pode depreender das próprias abordagens “unidimensionais” aqui comentadas. Fica evidente neste ponto a necessidade de uma visão de território a partir da concepção de espaço como um híbrido — híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, entre materialidade e “idealidade”, numa complexa integração tempo-espaço, como nos induzem a pensar geógrafos como Jean Gottman e Milton Santos, na indissociação entre o movimento e (relativa) estabilidade (...). Tendo como pano de fundo esta noção “híbrida” (e, portanto, múltipla, nunca indiferenciada) de espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural. (Haesbaert, 2004, p.79).

É nesse sentido em que o autor argumenta em favor da ideia de “multiterritorialidades” em oposição à noção de desterritorialização, considerando que “muito do que os autores denominam desterritorialização é, na verdade, a intensificação da territorialização no sentido de uma ‘multiterritorialidade’ (...), um processo concomitante de destruição e construção de territórios mesclando diferentes modalidades territoriais (como os ‘territórios-zona’ e os ‘territórios-rede’), em múltiplas escalas e novas formas de articulação territorial” (Haesbaert, 2004, p.32).

Assim, Haesbaert (2004) é consonante com o (também) geógrafo brasileiro Marcelo Lopes de Souza (2009) ao classificar o território como “espaço mediado por relações de poder”. Ou seja, ambos os autores enxergam o território como a conformação espacial do exercício de um poder, — ou, como define Souza (2009, p.87), “relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial” — assim como quis Ratzel em relação à unificação do poder estatal soberano a partir do território (Tozi, 2018). Contudo, o que eles apresentam de inovador é a própria concepção do que se considera enquanto exercício e relações de poder, incorporando a noção lefebvriana do poder enquanto dominação, mas também como “apropriação”, perspectiva que abrange desde o poder Estatal, delimitador do território Estado-nação, até os “micropoderes” — tal como compreendidos na filosofia de Michel Foucault —, simbólicos, disciplinares, culturais, somáticos, entre outros, que conformam territórios de outra ordem (Haesbaert, 2004; Souza, 2009). Nesse sentido, compreendendo o território como “relações sociais projetadas no espaço” (Souza, 2009, p.78), é possível conceber as diversas e múltiplas composições territoriais — estáticas ou móveis, contínuas ou fragmentadas, macro ou micro escalares, permanentes ou temporárias, e assim por diante.

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex, uma rua) à internacional (p. ex, a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte — OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica. (Souza, 2009, p.81).

Dessa forma, em que sentido seria possível falar de uma “representação territorial”? A resposta mais simples, talvez, seria a combinação do conceito de representação política, com aquele do território enquanto delimitação espacial de uma relação (ou de um exercício) de poder, o que aponta,

por exemplo, para a representação política no Estado-nação, na figura de um presidente da república, de um primeiro ministro, ou mesmo de um soberano absoluto. Desdobrando essa combinação em direção à representação eleitoral e republicana, alcançam-se os estados (ou províncias, regiões, etc) e municípios com suas representações políticas executivas e legislativas, mas também os distritos e colégios eleitorais e as diferentes demarcações espaciais que conformam o cálculo eleitoral para a função representativa. Contudo, como demonstrado, não só a ideia (contemporânea) de território compreende espacialidades mediadas por outras relações de poder (não-Estatais, ou não políticas/eleitorais), como também, a própria ideia de representação se estende para além da representação eleitoral.

Poderia-se falar em representação territorial, por exemplo, para a figura dos planos e da “representação dos espaços” lefebvriana, enquanto atuação dos planejadores, arquitetos e demais portadores da racionalidade técnica instrumental, diretamente ligada ao exercício do poder político e estatal. Alternativamente, pode-se conceber uma representação territorial das referências culturais e simbólicas de significado espacial, como trabalhado na ideia de “imagem da cidade” para Lynch (1999) ou mesmo, novamente para Lefebvre (2006), nos “espaços de representação”, relacionando-se com a ideia do poder como “apropriação”. Este exercício de combinação entre diferentes concepções de representação e território pode se estender indefinidamente, porém, quase sempre tendo como resultado interpretações limitadas ou frágeis. Talvez isso se deva ao fato de que ambas as concepções — representação (sobretudo política) e território — estão em crise. Conforme demonstrado a partir de Santos (2016), Abdalla (2017), Hardt e Negri (2005) e Saward (2006), a representação aparece no cerne da maioria das queixas e constatações a respeito de uma crise da democracia. Da mesma forma, Haesbaert (2004) demonstra que o que levou os autores, por ele criticados, a apresentarem a ideia de “desterritorialização” e ele próprio a falar em “multiterritorialidade”, teria sido justamente uma crise ou insuficiência das concepções tradicionais de território.

Assim, naturalmente, a proposta de uma “representação territorial” ou “representação política (e) territorial” emerge no cerne desta crise anunciada. Talvez a proposição de conceitos como a multiterritorialidade, a multidão e as (novas) reivindicações de representação sejam justamente esforços de se navegar os caminhos desta crise e vislumbrar alternativas para uma nova associação entre representação política e território.

2.4 Crise de representação política e territorial

Um bom indício para sustentação do que se procura conceituar aqui como “crise de representação política e territorial” são os já mencionados protestos “multitudinários” da década de 2000 e 2010. A arquiteta e urbanista Maíra Nobre (2019) argumenta que o ciclo global de manifestações que se inicia com a Primavera Árabe (2010 - 2011), passando pelo 15M (2011), o Occupy Wall Street (2011) e chegando às Jornadas de Junho de 2013 estaria diretamente vinculado ao contexto geopolítico e econômico da crise do capitalismo de 2008. Naquele momento (conforme será abordado no capítulo 8), além da grande instabilidade provocada pelo estouro da bolha imobiliária do *subprime* nos EUA e todas as suas consequências nas cadeias financeiras globais, observava-se também os primeiros

sinais de abalo da hegemonia geopolítica norte-americana/ocidental consolidada desde a década de 1990. A manifestação desse processo se fez visível pela desestruturação de certas garantias sociais e direitos nos países europeus e norte-americanos, como consequência da financeirização exacerbada de um período prolongado de políticas econômicas neoliberais; mas também pelo aparecimento de novos arranjos geopolíticos de potências emergentes, motivando uma intensificação das disputas no âmbito das relações internacionais.

Conforme mencionado anteriormente, a insatisfação com a ordem econômica e social instaurada pela globalização neoliberal já vinha sendo expressada pelos movimentos populares “anti-globalização”, como aqueles ocorridos em Seattle (1999), Gênova (2001) e Gotemburgo (2001), todos eles em oposição à realização de cúpulas de organizações internacionais reconhecidas como representações desta ordem internacional neoliberal. Depois deles, um outro ciclo de protestos se desencadeou no início dos anos 2000 (com características semelhantes: movimentos descentralizados, sem lideranças aparentes, utilizando-se de táticas de não-violência, e organizados com algum uso da internet), porém com objetivos e contextos distintos. Tratam-se das “Revoluções Coloridas”⁵², movimentos que eclodiram nos Balcãs, Cáucaso, Ásia Central e Leste Europeu, nos quais jovens, portando símbolos coloridos, protestavam pela deposição dos chefes de Estado de seus países — Sérvia (2000), Geórgia (2003), Quirguistão (2005), Azerbaijão (2005), Ucrânia (2005)⁵³ e Bielorrússia (2006), tendo sido bem sucedidos nos três primeiros —. De certa forma, essa onda de movimentos mobilizava novas possibilidades de organização social, para as quais a figura da liderança e as estruturas e hierarquias tradicionais de movimentos sociais e partidos não faziam mais sentido. Por mais que se possa interpretar que esses movimentos estavam repletos de “reivindicações de representação”, como colocaria Saward (2006), é evidente também que, por meio da internet e outras formas mais flexíveis de sociabilidade, buscava-se criar formas de expressão política mais coletivas e horizontalizadas, ao mesmo tempo em que se rejeitava formas estabelecidas de representação — sejam as instituições multilaterais da globalização neoliberal, seja os governantes combatidos pelas Revoluções Coloridas —.

Anos depois, a Primavera Árabe reuniu uma série de movimentos com características semelhantes. Naquela altura (início da década de 2010), a internet e as redes sociais já haviam evoluído para um patamar de maiores possibilidades, da mesma forma que o foco das tensões geopolíticas globais havia se deslocado em direção ao “mundo árabe” (Oeste da Ásia e Norte da África). Foi nesse contexto que a viralização de um vídeo de autoimolação de um comerciante tunisiano, impedido por policiais de exercer suas atividades, engatilhou uma onda de protestos pela deposição do presidente da Tunísia,

.....
52 Ressalta-se que esses movimentos faziam parte, ainda, de um processo de desmantelamento e “ocidentalização” das ex-repúblicas soviéticas, opondo, frequentemente, os manifestantes a líderes em alguma medida identificados com as agendas econômicas e de política externa da Rússia (que começava a se reerguer naquele momento, com Vladimir Putin). Alguns autores apontam que os movimentos receberam, em muitos casos, significativos apoios financeiros, logísticos e de inteligência de agências governamentais e não-governamentais dos EUA, como a USAID, a NED e a Freedom House (Bandeira, 2016; Korybko, 2018).

53 Importante destacar a influência que a “Revolução Laranja” (como ficaram conhecidos os protestos ucranianos) tem no conflito bélico atualmente instalado neste país, na medida em que ali se inicia um embate prolongado entre uma elite ocidentalizada de Kiev, favorável à integração do país à OTAN e à UE, e o então presidente Viktor Yanukovich, ex-governador da província de Donetsk (localizada no Donbass, de maioria étnica russa), e política e economicamente alinhado com a agenda russa de integração eurasiática.

Zine El Abidine Ben Ali, que posteriormente se espalhou por mais 19 países⁵⁴ entre os anos de 2010 e 2011. Quase todos esses movimentos foram motivados por demandas por democracia, contra corrupção e abusos de autoridade, e pela deposição dos chefes de Estado dos respectivos países, muitos deles empoderados há décadas e, em alguns casos — como do então presidente da Líbia, Muammar Al-Gaddafi —, líderes dos movimentos anti-coloniais e de libertação desses países na segunda metade do século XX (Bandeira, 2016). Um dos casos que mais se destaca em meio à Primavera Árabe é o do Egito, no qual os manifestantes (também mobilizados, predominantemente, pela internet) adotaram a ocupação prolongada da Praça Tahrir, no Cairo, como método de manifestação, inaugurando aquilo que o sociólogo espanhol Manuel Castells (2013) veio a denominar como uma articulação entre “redes e ruas”.

No mesmo ano de 2011, essa tendência chega à Europa, instalando-se na Espanha, um dos países mais atingidos e fragilizados pela crise econômica de 2008. Naquela altura, o país enfrentava altas taxas de desemprego (sobretudo entre os jovens) e um processo contínuo de desmonte das estruturas de bem-estar social, motivadas pelas políticas de ajuste fiscal impostas pela União Europeia e pelo FMI, e implementadas pelo governo do social-democrata José Luís Zapatero. Nesse contexto, uma série de movimentos — como o coletivo *Democracia Real Ya* (DRY) — iniciou a externar na internet sua inconformidade com a dinâmica “bipartidária” espanhola (entre o conservador PP e o social-democrata PSOE, que se alternam na presidência há décadas), identificando a incapacidade destas forças políticas em enfrentar os reais problemas da população espanhola e os efeitos da crise. Assim, por meio de comunicações nas redes sociais (sobretudo, Facebook e Twitter), foram convocadas manifestações em mais de 150 cidades do país para o dia 15 de Maio de 2011 (o que gerou o nome do movimento).

O que interessa nesses protestos para a presente análise é o caráter urbano e territorial que os perpassa: muitas das demandas levantadas pelos manifestantes eram relacionadas a pautas como a incapacidade dos jovens de pagar as hipotecas e aluguéis nas encarecidas cidades espanholas, uma preocupação com a privatização de espaços públicos, entre outras. Além disso, o 15M, inspirando-se na Primavera Árabe, adotou a estratégia de ocupação prolongada das praças, nomeadas de *acampadas* por seus participantes, onde não apenas expressava-se a insatisfação com a política e economia do país, mas também buscava-se discutir, elaborar e propor alternativas coerentes com os anseios da multidão, a partir de um exercício de democracia direta (Nobre, 2019). A organização e a gestão das *acampadas* (que, em alguns casos, duraram meses) consistia em si em uma prática e exercício político-espacial. Nelas, os manifestantes dividiam entre si as tarefas de manutenção e gestão do espaço, assim como organizavam-se em assembléias para discutir e decidir em consenso a respeito de temas de importância para o movimento como, por exemplo, a definição de “democracia real”, discussão motivadora da primeira *acampada*, em Madrid, conforme descrito por Castells (2013). Assim, Castells (2013) também argumenta que a interação entre a cibernética das redes sociais (constantemente mobilizadas pelo 15M nas convocações, registros e comunicações do movimento) e o espaço urbano ocupado das

.....
54 Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Marrocos, Mauritânia, Omã, Catar, Síria, Somália e Sudão.

praças, produziria nesses protestos um terceiro espaço, denominado pelo autor enquanto “espaço da autonomia” ou “Zona Autônoma Temporária”⁵⁵.

Apesar do fato de que o cenário político espanhol posterior ao movimento tenha sido de uma vitória conservadora na presidência (além da popularização de forças políticas de extrema direita, como o partido Vox), é possível apontar algumas inovações políticas produzidas pelas experimentações das *acampadas*. Tratam-se das “plataformas municipalistas” ou do movimento municipalista espanhol, composto, sobretudo, por partidos e candidaturas de ex-integrantes do 15M (majoritariamente em torno do partido Podemos⁵⁶, que compõe a atual coalizão do presidente Pedro Sánchez, do PSOE), que conquistaram mandatos legislativos ou mesmo prefeituras de importantes cidades, com uma ênfase em mecanismos de democracia direta e/ou participativa e uma articulação com questões urbanas e territoriais. As mais notáveis experiências nesse sentido são as prefeituras de Ada Colau (ativista da Plataforma dos Afetados pelas Hipotecas, movimento integrante do 15M) em Barcelona, e de Manuela Carmena, em Madrid. Ambas as administrações apostaram na construção de mecanismos digitais de participação cidadã como um dos cerne de seus mandatos, resultando na construção das plataformas⁵⁷ como a *Decidim*, em Barcelona, e a *Consul*, em Madri, ambas largamente utilizadas atualmente para a promoção de iniciativas de participação digital em diversas partes do mundo, inclusive, inúmeros OPs.

Os exemplos do 15M e da Primavera Árabe foram responsáveis também por “disparar” uma série de movimentos semelhantes pelo mundo. O *Occupy Wall Street*, nos EUA — movimento que teve início em Nova York, mas rapidamente se espalhou pelo país e, inclusive, para outros países — é um bom exemplo, tendo sido estruturado também por meio de acampamentos em uma praça, no caso de Nova York, em uma área de domínio privado em meio ao distrito financeiro da cidade, escancarando a privatização de espaços públicos e sua relação com a financeirização imobiliária, logo ao lado das sedes corporativas das instituições que alguns anos antes provocaram o estouro da bolha imobiliária do *subprime*. Da mesma forma, a vinculação entre queixas voltadas à crise de representação política, com outras voltadas a dinâmicas territoriais estiveram no cerne do movimento Occupy Gezi (2013), em Istambul, na Turquia, em que protestava-se contra a destruição de um parque (ameaçado pelo projeto de construção de um shopping center) e, ao mesmo tempo, contra o governo de Recep Tayyip Erdoğan. Naturalmente, é evidente também a relação deste tipo de protesto com as Jornadas de Junho brasileiras, que se iniciam como um protesto contra o aumento da passagem de ônibus (e por melhorias na mobilidade urbana) e evoluem para uma demonstração de insatisfação generalizada com o sistema político do país, sempre acompanhada por queixas territoriais nas diferentes cidades onde ocorreram os protestos.

.....
55 Conceito originalmente elaborado pelo historiador norte-americano Hakim Bey (1985), enquanto *Temporary Autonomous Zones* (TAZ).

56 Partido criado por integrantes do 15M na Universidade Complutense de Madrid e, atualmente, protagonizado por Pablo Iglesias.

57 Ressalta-se que o desenvolvimento dessas plataformas é também resultado de um prolongado acúmulo de “hacktivistas” que compuseram o 15M e movimentos associados, que dedicaram-se à construção de plataformas de código aberto para a comunicação (interna e externa), deliberação e divulgação dos movimentos. Mais informações sobre esse processo podem ser encontradas em Nobre *et al.* (2020).

Em suma, emerge no início da década passada um tipo de expressão política que vincula diretamente a percepção da insuficiência dos mecanismos vigentes de representação política, com o estado de degradação das condições de vida urbana em suas diferentes expressões.

A própria concepção de multidão, para Hardt e Negri (2005, 2011), está intimamente ligada ao espaço urbano. Em *“Commonwealth”* (2011), os autores dedicam um capítulo para argumentar que a metrópole contemporânea seria “para a multidão o que a fábrica era para a classe operária industrial” (Hardt; Negri, 2011, p.256). Para sustentar esse argumento, os filósofos exploram três diferentes dimensões da metrópole: a produção biopolítica, o encontro e o antagonismo. A primeira delas se refere à ideia de que a produção contemporânea excederia os limites confinados de uma planta fabril, de forma que o espaço da produção coincidiria com o espaço da vida urbana. Nesse sentido, a produção biopolítica metropolitana estaria contida nos mecanismos de comunicação e colaboração, que convergem para a produção de um “comum” (a coexistência das pessoas, o compartilhamento de recursos, a comunicação e o intercâmbio de bens e ideias, etc), que emerge autonomamente da multidão, mas que também é apropriado pelo capital na forma da renda — por exemplo, na maneira como uma atividade cultural espontânea movimentada os circuitos econômicos da cidade e serve como “externalidade positiva” para a valorização imobiliária —. Quanto ao “encontro”, Hardt e Negri (2011) se referem à alteridade disponível na metrópole e sua dimensão comunicativa e criativa. Da mesma forma que Marx diferencia o proletariado urbano do campesinato por suas distintas capacidades de cooperação, Hardt e Negri (2011) associam a metrópole a uma elevação desta capacidade, que se estenderia inclusive para além de seus limites territoriais, de forma que “a vida metropolitana estaria se tornando uma condição planetária geral”⁵⁸ (Hardt; Negri, 2011, p.258). Assim, essa “condição metropolitana” seria provocadora, tanto dos “encontros alegres”, nos quais prevalece a cooperação, a cultura e a vida urbana; mas também dos encontros conflitivos, resultantes do compartilhamento de um “comum negativo” (trânsito, poluição, violência, precariedade, etc.), que fazem da metrópole “sede da hierarquia e da exploração, da violência e do sofrimento, do medo e da dor”, mas também, do antagonismo e da rebelião.

Essas rebeliões não somente se dão *na* metrópole, mas também são *contra* esta, ou seja, contra a forma da metrópole, suas patologias e suas corrupções (...). A metropolização do mundo não significa necessariamente uma generalização das estruturas de hierarquia e exploração. Pode significar também uma generalização da rebelião e então, possivelmente, do crescimento de redes de cooperação e comunicação, a intensidade crescente do comum e dos encontros entre singularidades. (Hardt; Negri, 2011, p.2264-265 - tradução livre).

Assim, essas lutas e rebeliões “multitudinárias” seriam resultado do antagonismo entre essas novas expressões políticas metropolitanas da multidão e a lógica da renda, enquanto instrumento

.....
58 Nesse ponto, os autores se aproximam de concepções como as de “Urbanização Extensiva”, de autoria do arquiteto e economista brasileiro Roberto Monte-Mór (2005), ou “Urbanização Planetária”, de Neil Brenner e Christian Schmid (2011), ambas convergentes em torno da ideia de que a divisão (ou dominação) entre urbano e rural não seria mais definidora das dinâmicas espaciais e produtivas contemporâneas, na medida em que a produção no capitalismo pós-fordista teria adquirido um grau de desconcentração e pulverização que, associado à elevação da capacidade técnica e de comunicação, teria imposto a lógica urbano-industrial para virtualmente todo o espaço social. Há, contudo, uma divergência entre as abordagens, na medida em que Hardt e Negri (2011) enfatizam uma generalização da “condição metropolitana”, vinculada à forma e tipologia da metrópole, enquanto que Monte-Mór (2005) e Brenner e Schmid (2015) buscam, justamente, enfatizar o “urbano-industrial” enquanto lógica produtiva e de vida para destituir um certo “cidadismo” preconizado pelos estudos urbanos.

econômico paradigmático do neoliberalismo, que operaria na “dessocialização do comum” (Hardt; Negri, 2011). Dessa forma, os autores antecipam algo que se manifesta de forma muito clara nos movimentos aqui abordados: uma associação entre a defesa dos comuns urbanos contra a lógica de reprodução espacial do capitalismo financeiro, com demandas e práticas de democracia direta e autogestão. Essa associação opera-se mediante uma utilização do espaço urbano enquanto reivindicação, mas também enquanto plataforma de mobilização política e experimentação de expressões democráticas alternativas. Em outras palavras, esses protestos são sintomas de um paralelismo, ou mesmo de um entrelaçamento, entre o avanço de uma lógica espacial do neoliberalismo e a perda de significado e efetividade dos modelos estabelecidos de democracia e representação política.

Analisando-os a partir das categorias de representação e território abordadas até aqui, poderia-se dizer, por exemplo, que os manifestantes das *acampadas* do 15M rejeitavam as formas da representação bipartidária espanhola, e ao mesmo tempo as expressões espaciais destas forças políticas que permitiam a dessocialização dos comuns urbanos — em processos de desterritorialização e “re-territorialização precária”, recorrendo a Haesbaert (2004) —. É possível argumentar também que os manifestantes expressavam, com suas assembleias e ocupações, uma afirmação da diferença multitudinária, contida na multiplicidade de pautas e sujeitos políticos, na ausência de lideranças centrais, na horizontalidade e na não submissão à representação, como argumentariam Hardt e Negri (2005). Da mesma forma, seguindo as tipologias de Saward (2006), seria pertinente classificar as *acampadas* como reivindicações de representação política alternativas, na medida em que, nas deliberações coletivas das praças, reivindicava-se a produção de soluções aos problemas nacionais e/ou urbanos “realmente coincidentes” com a vontade da população. Estendendo a lógica das reivindicações de representação, seria pertinente inclusive classificar as *acampadas* em si enquanto uma reivindicação de uma representação territorial alternativa, considerando a mudança do regime de “relações de poder delimitadas no espaço” das praças (recorrendo a Souza [2009]), “destituídas” do controle da gestão urbana neoliberal em direção à lógica autogestionária e comum dos manifestantes acampados.

Evidente que o 15M e demais movimentos desse ciclo não são as únicas expressões de uma crise nos sentidos da representação política e territorial contemporâneas, tratam-se de meros sintomas de processos amplos. No âmbito da representação política, já abordamos diferentes perspectivas que associam a crise às transformações recentes do capitalismo e à hegemonização do par “democracia liberal - neoliberalismo econômico”, sobretudo em Santos (2016) e Hardt e Negri (2005, 2011). No que se refere ao território, as mesmas transformações — reestruturação produtiva no capitalismo pós-fordista, aceleração dos fluxos financeiros globais, ampliação do alcance e efetividade das tecnologias de comunicação, etc. — estariam criando territorializações diversas, híbridas e múltiplas e, portanto, incompatíveis com as concepções tradicionais de território. Poderiam-se elencar os territórios-rede das corporações transnacionais, dos movimentos multitudinários globalmente conectados, das ONGs internacionais, entre outros; ou mesmo os territórios-zona das localidades dominadas pela economia neoextrativista ou por organizações criminosas/para-militares que estabelecem um comando local; entre diversas outras formas que “hibridizam” e desafiam a concepção moderna de território. É importante mencionar também as diversas “territorializações precárias” (Haesbaert, 2004) que decor-

rem da expulsão de certas populações por conflitos armados; da prevalência da lógica da renda imobiliária sobre o valor de uso dos territórios urbanos; do agravamento da pobreza e da concentração de renda, além de diversas outras problemáticas de natureza territorial que desafiam as representações existentes.

Assim como os movimentos multitudinários (como o 15M e as Jornadas de Junho), acredita-se que o OP pode também ser interpretado como uma tentativa de se incidir sobre esse tipo de crise, na medida em que reúne representação política e território — talvez, distribuindo representação política territorialmente, ou conformando reivindicações de representação territorial alternativas —. Naturalmente, o instrumento difere bastante das referidas manifestações, tratando-se de uma política institucional, ao invés de um movimento social e autônomo, além de ser fruto de um ciclo político anterior e com características distintas. Entretanto, acredita-se que o OP tenha sido gestado em um contexto em que buscava-se reinventar e ampliar as possibilidades da democracia, justamente a partir da percepção das limitações do modelo liberal e representativo.

Além disso, um elemento excepcional de casos como o OP de Belo Horizonte é a longevidade do instrumento. Ou seja, esta política “conviveu” com um cenário (na década de 1990) no qual vários dos elementos aqui mencionados como componentes da crise de representação política e territorial começavam a se manifestar e, ao mesmo tempo, como parte do processo de redemocratização, forças políticas da esquerda brasileira buscavam reinventar a democracia no país a partir de mecanismos como o OP, adotado como um antídoto para essa crise. Posteriormente, o OP belo horizontino foi parte também de amplas transformações produtivas, políticas e sociais que se deram no país na década de 2000, estando vinculado às reivindicações de representação dos governos petistas no município, mas também nacionalmente. Em alguma medida, em paralelo a este processo, o instrumento também foi “contemporâneo” das reivindicações alternativas ou da recusa à representação do ciclo belo horizontino das Jornadas de Junho que, inclusive, apontavam a insuficiência de políticas como o OP no enfrentamento das problemáticas territoriais da cidade e mesmo da promoção de uma “verdadeira participação política”, colocando o instrumento como parte ou mesmo sintoma da crise. Atualmente, o estado de congelamento do OP na cidade talvez seja ainda mais indicativo dessa crise, que adquire grandes complexidades nos últimos anos, com a popularização de forças de extrema-direita e a fragmentação do espectro político municipal. Assim, nos dedicamos adiante à cartografia dessa experiência de OP, buscando traçar os vetores dessa crise.

A fim de investigar as nuances desse processo, apresenta-se adiante uma cartografia do OP de Belo Horizonte.

Antecedentes

3. Anos 1960/70:

**as periferias
nas brechas do
planejamento**



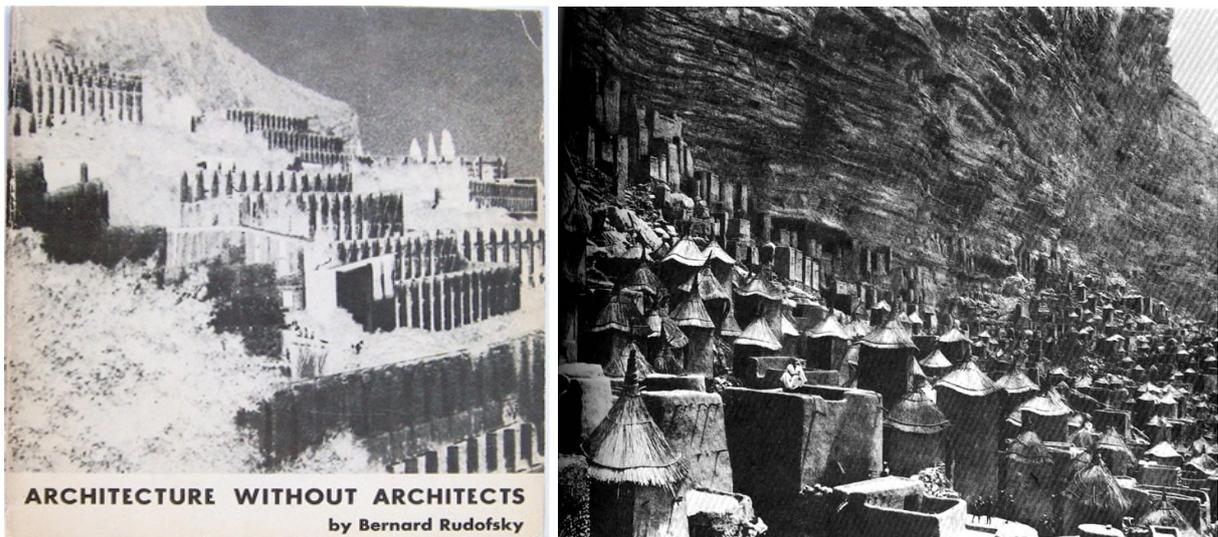
Conforme explicitado na introdução, esse capítulo marca o início do percurso cartográfico do trabalho, trazendo o recorte espaço-temporal escolhido para análise. O foco da cartografia em questão situa-se entre os anos de 1993 e 2016, período de vigência do OP de Belo Horizonte, contudo, o presente capítulo e o seguinte abordam processos socio-espaciais anteriores, compreendidos como essenciais para a formação do OPBH e das dinâmicas correlatas que se pretende investigar. Assim, o capítulo é dividido em três “tópicos”: o primeiro, dedicado a explorar, a partir de bibliografia, processos geopolíticos que conformam e influenciam as dinâmicas territoriais pautadas; o segundo, concernente às interpretações dadas a esses processos na teoria do planejamento, também a partir de bibliografia; e o terceiro, dedicado às dinâmicas territoriais propriamente ditas, descritas a partir de referências bibliográficas e narrativas coletadas por meio de entrevistas.

3.1 Geopolítica

Ao longo do século XX a figura do planejamento assumiu um papel central nas dinâmicas produtivas e territoriais em diferentes contextos ao redor do mundo. A ideia de que a racionalidade técnica, concentrada em instâncias governamentais, seria capaz de ordenar as diferentes dimensões da vida coletiva foi fortemente impulsionada por um veloz processo de industrialização e por dois conflitos bélicos mundiais, em um primeiro momento e, posteriormente, também pelo processo de reconstrução no período pós-guerra. Naquele contexto, o ideal modernista e as tipologias funcionalistas de uma sociedade urbana-industrial serviam como carro chefe de um capital produtivo que se expandia pelo mundo a partir, por exemplo, do plano Marshall (lançado pelo governo dos EUA na década de 1940), voltado para a reconstrução da Europa com investimentos estadunidenses. Por outro lado, a consolidação do modelo de planificação soviético aportava também ao planejamento o papel de constituir o funcionamento de um outro modo de produção e de vida.

Contudo, já na metade do século, algumas fragilidades e imobilismos destes modelos começaram a motivar movimentos contestatórios à centralidade do planejamento. No “primeiro mundo” (e, de certa forma, também no “segundo”) o cenário de transformações políticas e culturais dos anos 1960 trouxe questionamentos em relação à padronização e à monotonia da produção das cidades (bem como da arte, da arquitetura, do design, etc.), associado a um momento em que começava-se a debater a ideia de “múltiplas” identidades, como foi o caso nos protestos de Maio de 1968, na França, ou mesmo na Primavera de Praga, ocorrida no mesmo ano do outro lado da “Cortina de Ferro”, na Tchecoslováquia. As ideias de contestação ao planejamento tecnocrático e centralizador (e à cidade e sociedade que este modelo reproduz), emergentes nestes movimentos, foram sintetizadas em clássicos como “O Direito à Cidade”, do francês Henri Lefebvre ([1968] 2001), ou “Morte e Vida das Grandes Cidades Americanas”, da norte-americana Jane Jacobs ([1961] 2000). No campo da arquitetura, o ideal modernista começava também a ser contestado, iniciando um debate a respeito de uma “pós-modernidade”, emergente em publicações da área como “A linguagem da Arquitetura Pós-Moderna” (1977), de Charles Jencks; e “Aprendendo com Las Vegas (1972)”, de Robert Venturi, Denise Scott Brown, e Steven Izenour.

Fora do ocidente industrializado ou do bloco soviético, este modelo de planejamento encontrava limitações ainda maiores no chamado “terceiro mundo”. Em geral, tratavam-se de países nos quais os processos de industrialização e, portanto, o próprio modelo de desenvolvimento territorial associado à industrialização, deram-se de forma incompleta ou mesmo não chegaram a ocorrer. Nestes contextos, alguns planejadores, artistas, intelectuais e arquitetos (em sua maioria, europeus e norte-americanos) passaram a observar soluções arquitetônicas e de ordenamento territorial surgidas “fora” do alcance do planejamento enquanto possíveis experimentações e alternativas ao modelo que se buscava contestar. Em alguns casos, esse exercício ocorria a partir da observação da arquitetura vernacular de diferentes tradições culturais, como é o caso da exposição *Architecture Without Architects* (1964), realizada no Museu de Arte Moderna de Nova York (MoMA), com curadoria de Bernard Rudofsky⁵⁹, que representava manifestações arquitetônicas tradicionais⁶⁰, como as cidades do povo Dogon, no Sudão, enquanto exemplos de uma arquitetura “produzida não por especialistas, mas como atividade contínua e espontânea de um povo com uma herança comum” (Rudofsky *apud* Moma, 1964).



Figuras 19 e 20- Capa do catálogo da exposição *Architecture Without Architects*, e imagem de um povoado Dogon, parte da exposição. Fonte: Site do projeto Cronologia do Pensamento Urbanístico (UFBA). Disponível em: < <https://cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1268#prettyPhoto>>. Acesso em 24/07/2023.

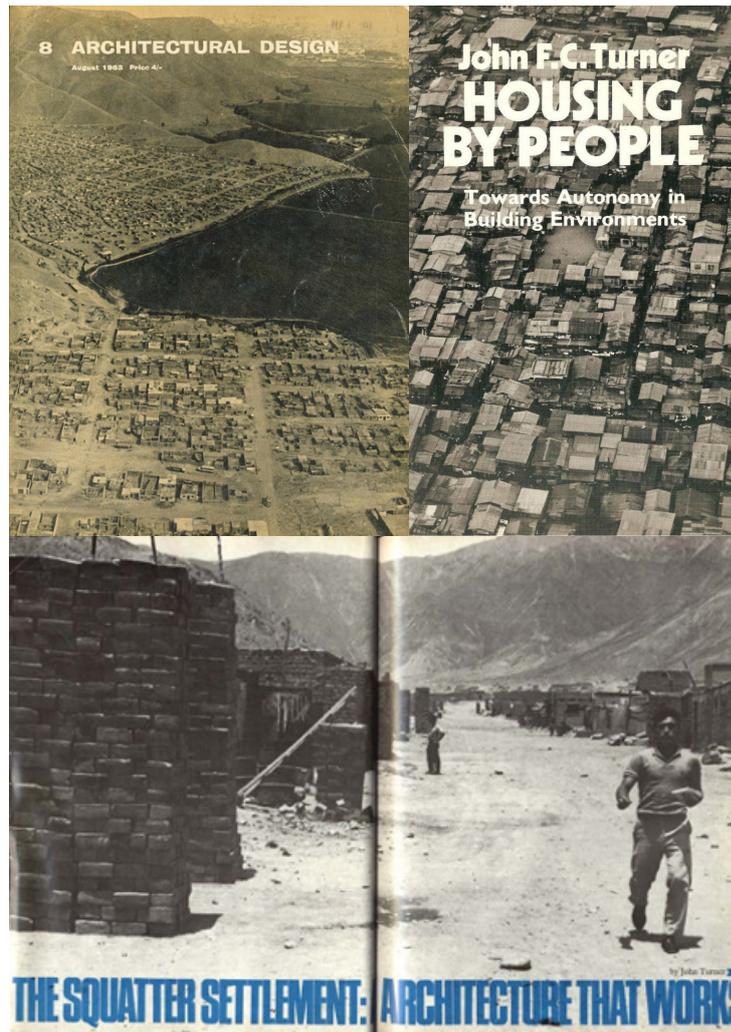
Outros esforços nesse sentido estiveram voltados a uma observação atenciosa do surgimento e adensamento de assentamentos humanos informais auto construídos (e, por que não, auto-planejados) nas periferias das grandes cidades latino-americanas. Um exemplo é o trabalho do sociólogo espanhol Manuel Castells⁶¹, no Chile, na década de 1970, a respeito das *callampas* e *poblaciones* de Santiago, assim como da dinâmica político-organizativa dos movimentos populares emergentes em torno da pauta da moradia na capital chilena (Castells, 1973). Além de Castells, o arquiteto britânico

.....
59 Arquiteto austríaco-americano (1905 - 1988).

60 Essas ideias são consonantes com a proposta de um “regionalismo crítico” na arquitetura, articulada pelo arquiteto britânico Kenneth Frampton (1980).

61 É interessante observar a ubiquidade de Castells no decorrer do trajeto histórico aqui abordado. O autor esteve envolvido no estudo e defesa dos movimentos de periferia na América Latina dos anos 1970, foi um dos protagonistas da proposição do conceito de “Planejamento Estratégico”, nos anos 1990 (conforme será abordado no capítulo seguinte) e também um dos principais teóricos dos “movimentos em rede” dos anos 2010 (abordados no capítulo 8).

John Turner protagonizou um esforço semelhante, no registro de seu trabalho ao lado do arquiteto peruano Eduardo Neira nas *barriadas* de Lima, no Peru. Na 33ª edição da revista *Architectural Design* (1963), editada por Turner, assim como em seu livro *Housing by People* (1976), o arquiteto defende que a produção informal de moradias nas *barriadas* possibilitava à população pobre de Lima uma maior segurança de posse, a construção de habitações com padrões mais elevados e uma identidade territorial maior do que aquilo que poderiam encontrar no mercado formal ou mesmo nos programas estatais de provisão habitacional, conforme sintetiza Hall (2013).



Figuras 21, 22 e 23 - Capas da 33ª edição da revista *Architectural Design* e do livro *Housing by People*, além de um fragmento de uma publicação de Turner na mesma revista com imagens das *barriadas* de Lima com o título: *The Squatter Settlement: Architecture that works* - livremente traduzido como “assentamentos informais: arquitetura que funciona” (ou, em uma tradução alternativa, “arquitetura que trabalha”). Fonte: *The Architectural Review*. Disponível em: < <https://www.architectural-review.com/essays/reputations/john-fc-turner-1927>>. Acesso em 24/07/2023.

Nesse sentido, Turner considera as periferias das cidades latino-americanas como o “centro de produção de teoria urbana mais dinâmico a nível global” (Kozak, 2016, p. 52), observando-as como um laboratório para suas proposições autonomistas, para as quais o planejamento deveria “fornecer a estrutura dentro da qual a população ficasse livre para pôr as mãos à obra”, parafraseado por Hall (2013, p.300).

É relevante observar como esse movimento ocorre, em maior medida, a partir da iniciativa de arquitetos e intelectuais do “primeiro mundo” que encontram na América Latina, e outras partes do

mundo denominado “subdesenvolvido”, insumos para suas elaborações teóricas. Havia, contudo, esforços nesse sentido nos países latino-americanos, como é o caso do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu), ou “encontro de Quitandinha”, em 1963, composto por arquitetos e planejadores (conformando o embrião do que décadas depois seria o Movimento Nacional pela Reforma Urbana), que já aportavam ao debate sobre o planejamento no país a importância da questão urbana e habitacional, além de algumas perspectivas participativas e vinculadas à ação popular. A arquiteta e urbanista Ana Fernandes (2019) explica que o seminário se deu como resultado do contexto das “reformas de base” do governo de João Goulart (PTB) que, gradualmente, incorporou a reforma urbana como uma das pautas em discussão, de forma que se fizesse necessário um “debate da questão e estabelecimento de uma política urbana e da habitação” e “uma definição clara da reforma urbana brasileira”. (Fernandes, 2019; p.56).

A arquiteta ainda argumenta que, naquele momento, o ímpeto político motivado pelo governo Goulart teria possibilitado a culminância de elaborações políticas, intelectuais e profissionais em torno da questão urbana e habitacional que se produziam no país desde a década de 1920, com especial ênfase para o período de modernização e democratização do Brasil, a partir de 1945. Assim, a realização do s.HRu, em 1963, reuniu parte significativa dos quadros envolvidos com essas discussões, sendo composto majoritariamente por arquitetos, mas também por representantes políticos e sindicais, convergentes em torno da agenda de constituir a reforma urbana enquanto um campo político (Fernandes, 2019; 58). O documento resultante do seminário apresenta uma ênfase no papel do planejamento e a previsão de “medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”. (Arquitetura, 1963 apud Fernandes, 2019; p.57).

De forma geral, as discussões que embasariam, anos mais tarde, os princípios e agendas da Reforma Urbana brasileira já estavam ali consolidados, a partir de uma preconização da função social da propriedade, do combate à especulação fundiária e mesmo da previsão de mecanismos de controle social e participação popular. (Fernandes, 2019). Entretanto, o golpe militar de 1964 tratou de suprimir este tipo de iniciativa (de maneira semelhante ao que ocorre em outros países do subcontinente no mesmo período), colocando em estado de “hibernação” o debate a respeito da reforma urbana até o momento de reabertura democrática (Souza, 2010a; Fernandes, 2019)

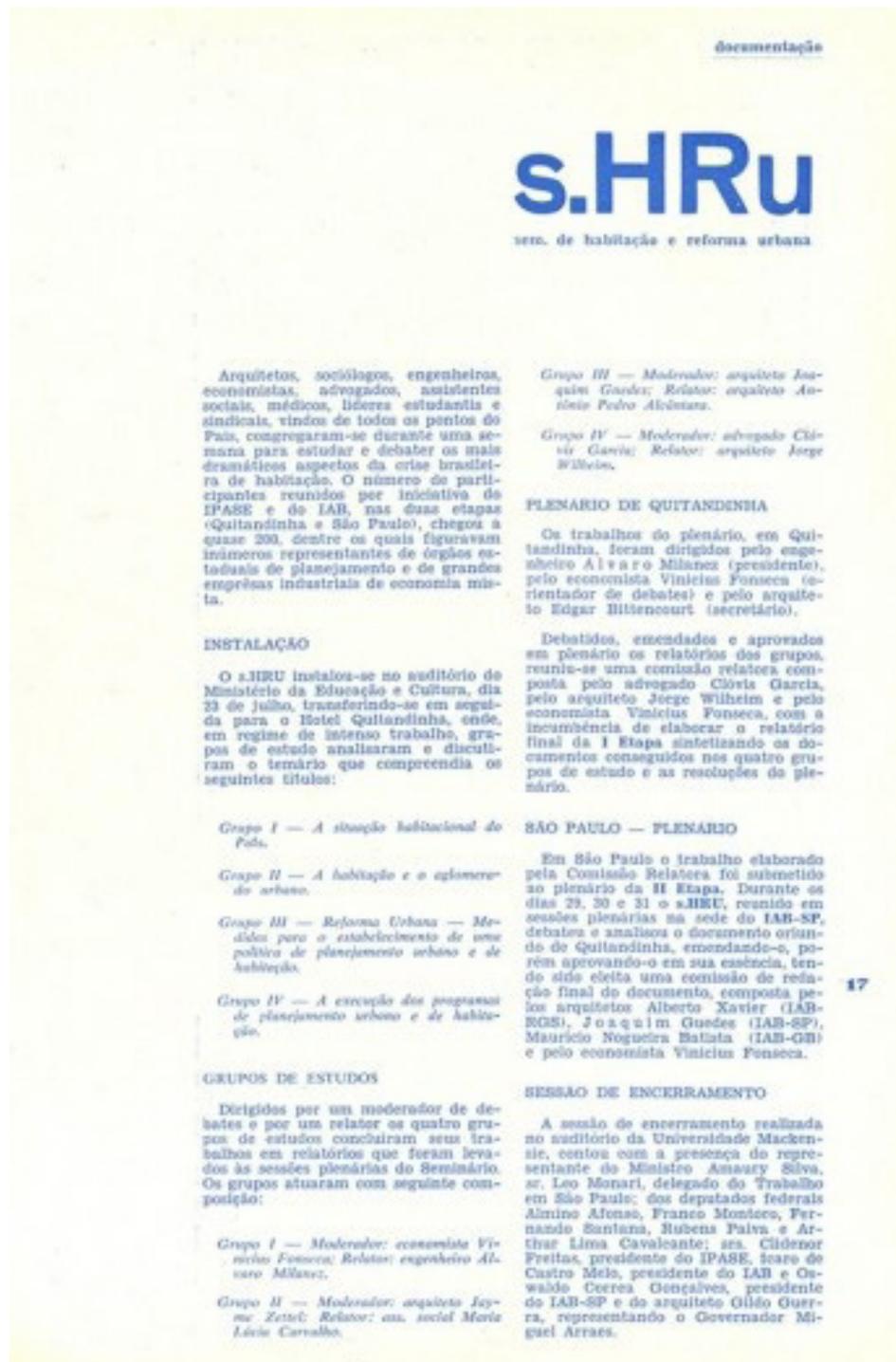


Figura 24 - Registro do "Plenário de Quitandinha" no nº 15 da revista "Arquitetura", de setembro de 1963. Fonte: Koury (2013). Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.159/4846>>. Acesso em 13/03/2024.

Conforme amplamente discutido na literatura (Maricato, 2000; Ferreira, 2005; Souza, 2010a) as questões urbana e habitacional foram apartadas da ampla discussão pública no período da Ditadura Militar (1964 - 1985) — com a supressão das organizações populares, sindicais e mesmo de discussões promovidas por entidades profissionais de caráter progressista, como o IAB — e centralizadas em torno de uma estrutura técnica governamental⁶². Ainda assim, isso não significa que não havia

⁶² Naquela altura, contrariando a incipiente tendência da "desestatização" e descentralização do planejamento, os governos militares produziram e implementaram planos nacionais, como foi o caso do I Plano Nacional de Desenvolvi-

planejamento urbano ou política habitacional, apenas que isso se dava em uma lógica de “tecnificação”, como argumenta Formoso (2007). Em outras palavras, os governos militares estabeleceram uma série de mecanismos de planejamento, como a exigência de Planos Diretores, a criação de Regiões Metropolitanas, a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) entre outros, voltados para ordenar e lidar com as consequências dos velozes processos de urbanização das grandes cidades brasileiras no período de modernização e industrialização do país.

Paralelamente, a estratégia adotada pelos militares no enfrentamento da questão habitacional foi organizada em torno do Banco Nacional da Habitação (BNH), órgão central na operacionalização de um Sistema Financeiro da Habitação e do Saneamento (SFH). O BNH foi estabelecido em agosto de 1964 com o propósito de atender a alta demanda por habitação da população de baixa renda que se estabelecia nos grandes centros urbanos brasileiros, operando mediante a captação de recursos e coordenação de atores públicos e privados para a produção e comercialização de moradias. Contudo, conforme argumenta Bedê (2005), a instituição operava mediante uma “bancaização da questão habitacional”, de forma que o verdadeiro atendimento da população de mais baixa renda não estivesse de fato no horizonte de atuação do banco — das mais de um milhão de unidades habitacionais financiadas pelo BNH, apenas 10% foram destinadas para a faixa de renda de um a três salários mínimos (Azevedo; Andrade, 1982 *apud* Bedê, 2005) —. Pelo contrário, a maior parte da oferta de moradias foi destinada aos setores médios, que tinham capacidade de pagar pelos financiamentos e garantir rentabilidade à lógica bancária do sistema. A ineficácia deste modelo de atuação em verdadeiramente conter o déficit habitacional foi, inclusive, reconhecida pelos governos militares (já no início do processo de “abertura”) na medida em que, a partir da segunda metade dos anos 1970, o BNH passa a financiar programas de autoconstrução de habitações em regime de mutirão, localizadas em periferias pouco servidas de infraestrutura urbana, pouco diferenciadas dos loteamentos ilegais que se multiplicavam para abrigar os grandes contingentes de população de baixa renda que chegavam às cidades.

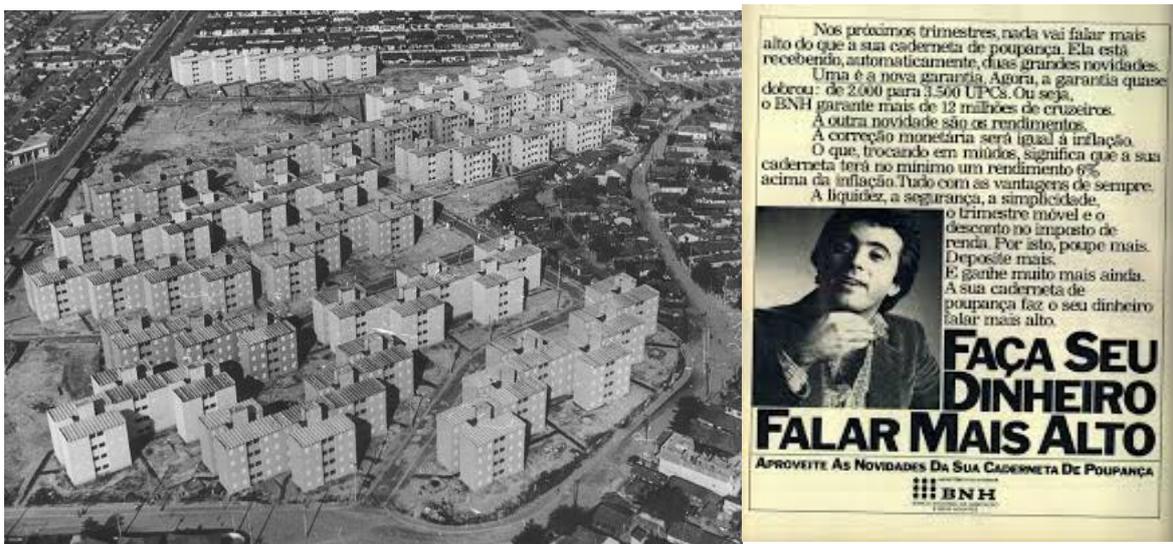


Figura 25 e 26 - Imagem aérea de conjunto do BNH e peça publicitária de promoção de financiamentos habitacionais do banco vinculados à caderneta de poupança. Fonte: blog Resumo Imobiliário. Disponível em: <<https://www.resimob.com.br/a-historia-do-bnh-banco-nacional-de-habitacao/>>. Acesso em 25/03/2024.

mento (1972 - 1974).

Neste cenário de degradação das condições de vida urbana da população pobre, apesar da firme repressão do regime militar às formas de organização popular, alguns movimentos contestatórios encontravam brechas para se consolidarem. Tratam-se das articulações feitas pela Igreja Católica, especialmente a partir de meados dos anos 1970, quando a recém formada Comissão Pastoral da Terra (CPT), até então dedicada aos conflitos fundiários rurais e à pauta reforma agrária, volta suas atenções também para o solo urbano. As discussões da questão urbana e habitacional permearam os debates desta instituição religiosa no Brasil, sendo pautadas, inclusive, na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) de 1975, conforme demonstra Formoso (2007). A atuação da Igreja naquele momento esteve (em parte) orientada pelos princípios da Teologia da Libertação, operando mediante a criação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), organizadas por párocos progressistas em territórios periféricos e empobrecidos. Nesses contextos, a discussão dos temas da habitação e da cidade eram tornadas possíveis por estarem sob a égide da instituição religiosa, que servia como meio de legitimação frente ao escrutínio do regime militar. Esse processo levou à consolidação de uma série de lutas populares em diferentes contextos urbanos e, inclusive, à formação de uma “Pastoral das Favelas” (que será melhor apresentada no caso de Belo Horizonte, no ítem 3.3).

Essa atuação da Igreja Católica, contudo, não era ocasional ou desvinculada de condicionantes externas. Conforme demonstramos em Porto *et al.* (2020), havia, ao final dos anos 1960, uma orientação vinda do Vaticano por uma atuação da Igreja aberta “aos problemas sociais em escala planetária”. Essa tendência era claramente expressa na encíclica *Populorum Progressio* (1967)⁶³ — do latim, “do progresso dos povos” —, na qual o Papa Paulo VI se manifestava contra a dominação colonialista e imperialista, e em favor da cooperação dos países em desenvolvimento, além de criticar a propriedade privada e o capitalismo, enfatizando a questão fundiária como cerne para a promoção do bem comum. Essa encíclica foi fundamental na legitimação da atuação da Teologia da Libertação na América Latina frente às alas conservadoras da Igreja.

Esse processo se estabelecia em um contexto de grandes transformações na doutrina católica e de preocupação com a queda no número de fiéis mundialmente, sobretudo na Europa, enquanto que a América Latina concentrava 40,38% dos católicos do mundo (Porto *et al.*, 2020). Ao mesmo tempo, a Revolução Cubana, em 1959, representava a possibilidade da expansão do comunismo pelo subcontinente e uma ameaça à hegemonia católica. Nesse sentido, da mesma forma que os EUA, enquanto maiores mobilizadores da política externa nas américas, apoiaram a sequência de golpes e ditaduras na América Latina por meio da Operação Condor, por um lado, mas por outro, despendiam recursos financeiros para impulsionar o desenvolvimento desses países, por meio da Aliança Para o Progresso, a Igreja Católica assumia também uma postura ambígua, ora cumprindo um papel central na sustentação e legitimação dos regimes autoritários, ora atuando nas periferias e junto aos pobres, na reivindicação por direitos sociais.

Ocorre que, no aspecto urbano e habitacional, abre-se uma especial oportunidade para a ação pastoral nas cidades brasileiras. Considerando-se o papel histórico dessa instituição religiosa na re-

63 Texto disponível em: <https://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html>. Acesso em: 12/06/2024.

gulação do acesso ao solo (função compartilhada entre Estado e Igreja até a Lei de Terras, de 1850), o processo de aliciamento de fiéis vinculado ao acesso à terra urbana era, de certa forma, familiar à doutrina católica. Nesse sentido, a formação das CEBs e Pastorais de Favelas significava a atuação da Igreja sobre um espaço não coberto pelo Estado — a urbanização de vilas e favelas — e, portanto, uma grande oportunidade para a manutenção da relevância dessa instituição nos territórios em questão (Porto *et al.*, 2020).

Fato é que, o período compreendido entre os anos 1960 e 1970 marca a emergência, a partir de diferentes frentes, do tema dos assentamentos humanos precários e das periferias no debate global. Outro elemento marcante nesse sentido foi a incorporação por parte da Organização das Nações Unidas (ONU) de programas voltados ao apoio de iniciativas de autoconstrução/auto-ajuda para comunidades empobrecidas, o que se relaciona com a atuação do próprio Turner dentro daquela instituição (Montaner, 2017; Kozak, 2016), e com a realização, em 1976, da primeira conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (UN-Habitat I⁶⁴), realizada em Vancouver, no Canadá.

O debate a respeito da autoconstrução, autonomia e participação teve influência também sobre a produção de arquitetura, em um contexto em que o modernismo e o “estilo internacional” começavam a ser questionados em diferentes aspectos. Propostas como os “suportes” do arquiteto holandês John Habraken, ou os “*patterns*” do norte-americano Christopher Alexander pautaram um debate a respeito da incorporação da ação dos moradores na produção de edifícios habitacionais, destituindo a primazia do saber técnico do arquiteto em favor da manifestação das diferentes necessidades, referências e preferências dos usuários (Montaner, 2017). De certa forma, o nascente movimento pós-moderno, com a valorização do ornamento, dos referenciais históricos e do caráter comunicativo da arquitetura, em detrimento de sua funcionalidade, relaciona-se também com este esforço de contestações à racionalidade instrumental do planejamento e da arquitetura.

Naturalmente, todos estes debates e movimentos tiveram incidência também sobre a própria teoria do planejamento. De forma contemporânea a todos esses processos, alguns autores dedicaram-se a conceber um tipo de planejamento que fosse capaz de incorporar essas emergentes complexidades, como a multiplicidade de sujeitos e demandas e a incapacidade de uma racionalidade técnica e instrumental em atendê-las.

3.2 Teoria do planejamento

No livro “*Planning Theory*” (2017), o inglês Philip Allmendinger argumenta que a década de 1960 teria sido marcada, no âmbito do planejamento, pela percepção das limitações da “teoria dos sistemas” ou do modelo “racional” (compreensivo) de planejamento que, naquela época, hegemonizavam as agências públicas de planejamento de países desenvolvidos, onde esse tipo de estrutura era altamente consolidada. O autor exemplifica, por meio de uma série de casos de renovações urbanas

.....
64 Processo concomitante com a criação do O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), em 1978.

ou reestruturações no Reino Unido, que a atuação do planejamento público nesses contextos raramente levava em consideração a vontade das populações afetadas, quando não era feita à total revelia de suas existências. Allmendinger (2017) argumenta que esses processos eram conformados a partir da atribuição da “racionalidade” ao trabalho dos planejadores que, portanto, não seria passível de questionamentos e objeções. Essa postura, como mostra o autor, teria desencadeado uma série de movimentos de contestação e oposição por parte de associações de moradores e organizações afins, que começavam a questionar o quão “racionais” eram de fato os processos de planejamento, além do caráter anti-democrático de seus métodos, gerando, inclusive, uma tensão entre representação política e transformações territoriais.

Allmendinger (2017) estabelece um paralelo com a situação social nos EUA que, naquela altura, enfrentavam a emergência de tensões raciais, lutas por igualdade e direitos civis, que se rebatiam sobre a prática do planejamento, na medida em que havia uma grande migração da população negra para as grandes cidades, acompanhada por uma “fuga” da população branca para os subúrbios (meticulosamente planejados no modelo racional). É nesse contexto que o autor indica a constatação de que a atuação dos planejadores estava longe de ser apolítica, o que levantava os seguintes questionamentos perante este campo profissional: “O que significa ser um profissional do planejamento? Quem são os clientes do planejamento? Até que ponto o planejamento pode ser separado daqueles que serão afetados por ele? É possível obter um planejamento objetivamente racional?” (Allmendinger, 2017, p.150 - tradução livre).

3.1.1 Planejamento Advocatício

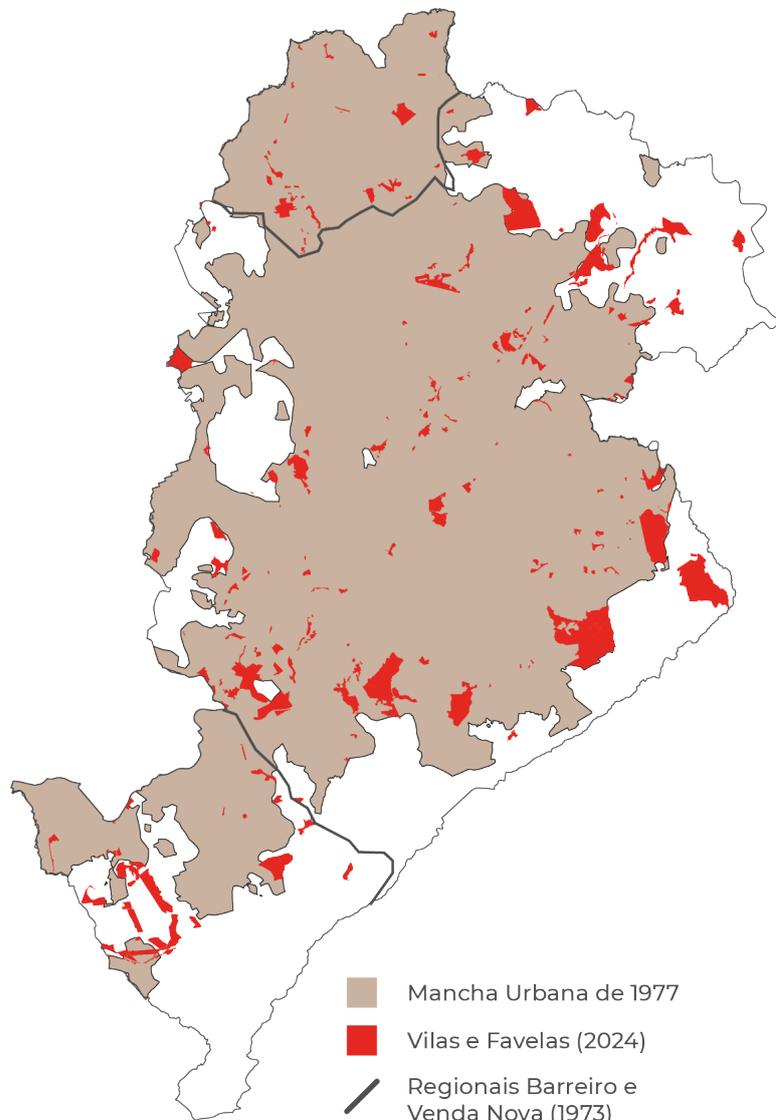
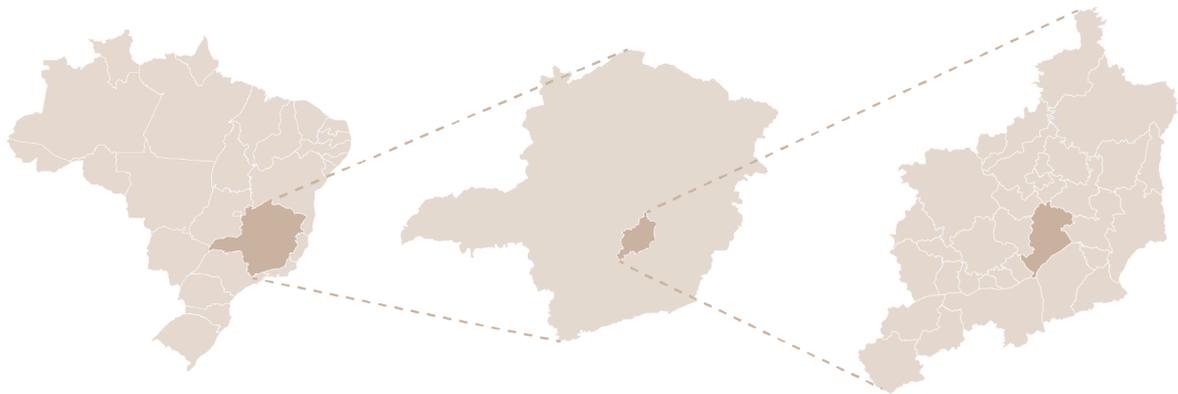
Motivado por essas inquietações, o planejador estadunidense Paul Davidoff apresenta a proposta de um “Planejamento Advocatício”, em seu artigo *“Advocacy and Pluralism in Planning”* (1965). A proposta de Davidoff (1965) partia basicamente da premissa de que os planejadores não têm “valores neutros” — como era presumido pela associação da racionalidade a suas atividades —, e que qualquer “tomada de decisão racional” no âmbito do planejamento seria inevitavelmente perpassada pelos valores do planejador. Assim, o autor argumenta que os planejadores simplesmente deveriam trabalhar para organizações cujos valores fossem compatíveis com os seus, elaborando planos coerentes com esses valores e embasados nos interesses dessas organizações, e atuando enquanto “advogados” desses planos alternativos, a serem confrontados com os planos oficiais e outros, provenientes de outras organizações e grupos de interesse. Nesse sentido, se manifesta a perspectiva pluralista do pensamento de Davidoff (1965), na medida em que o autor incorpora a ideia de múltiplos grupos de interesse e valores em disputa, a partir dos quais caberia ao planejamento atuar como ferramenta de interlocução, à maneira como atua um advogado em uma disputa judicial.

Allmendinger (2017), contudo, aponta algumas fragilidades e limitações da proposta de Davidoff (1965), a partir de questionamentos como: “como/quem decide entre os diferentes planos?”, considerando-se que as instâncias de planejamento estatais não podem ser comparadas a um juiz que arbitra entre diferentes posições mas, pelo contrário, têm, elas mesmas, planos a apresentar. Além

disso, o autor questiona a existência de uma homogeneidade de valores e visões políticas dentro das “organizações” e “grupos de interesse” aos quais, para Davidoff (1965), os planejadores deveriam se associar, dificultando a viabilidade de um planejamento advocatício. Ademais, Allmendinger (2017) questiona: “quem deveria pagar pelos planejadores advocatícios?”. Para Davidoff (1965), idealmente a prática seria sustentada por financiamentos estatais, ou uma agência de planejamento que funcionasse à maneira como funcionam as defensorias públicas. Contudo, o autor demonstra que, práticas dessa natureza, em geral, apenas são viabilizadas por financiamentos de fundações, ONGs e/ou por meio de voluntariado (à maneira como se estruturam as Assessorias Técnicas, por exemplo). Finalmente, Allmendinger (2017) apresenta algumas críticas marxistas a essa abordagem, que consideram que o planejamento advocatício não empodera verdadeiramente as populações envolvidas, criando apenas uma ilusão de transformação que os afastaria de formas mais profundas de organização política e social, e que o simples ato de advogar em nome de interesses plurais, não faria com que os detentores do poder decidissem em favor deles.

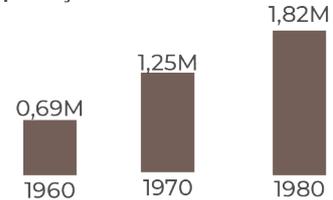
Ainda assim, a proposta de Davidoff (1965) foi bastante influente na concepção de uma série de iniciativas de planejamento voltados para o público e motivadas por valores de justiça social e proteção dos interesses de populações marginalizadas, sobretudo nos EUA. Além disso, essas práticas tiveram um grande impacto na forma de se conceber o planejamento mundialmente, contribuindo para uma gradual abertura dessa disciplina em direção a propostas mais participativas e abertas à contribuição e delegação de poder decisório à população afetada, ou aos “clientes” do planejamento (Allmendinger, 2017).

3.3 Dinâmicas territoriais

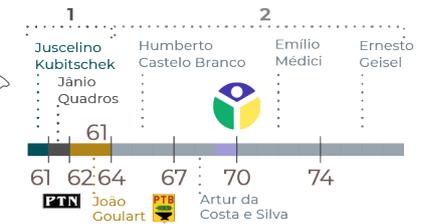


- Mancha Urbana de 1977
- Vilas e Favelas (2024)
- Regionais Barreiro e Venda Nova (1973)

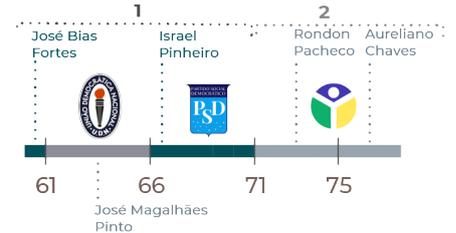
População de Belo Horizonte



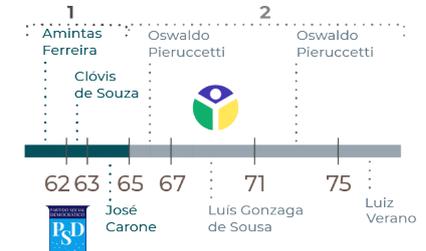
Presidente



Governador



Prefeito



1: Mandatário ou vice eleito por sufrágio universal

2: Mandatário eleito indiretamente, nomeado ou empossado por golpe

Mapa 3 - Situação territorial, demográfica e política de Belo Horizonte entre as décadas de 1960 e 1970. Fonte: Produzido por Davi Carneiro a partir de dados do BHMap e do Censo.

Entre as décadas de 1960 e 1970, Belo Horizonte enfrentava um acelerado processo de crescimento populacional — o censo demográfico de 1960 indica uma população de 693.328 habitantes na

capital mineira, ao passo que o censo de 1970 já aponta 1.255.415 habitantes, e 1.822.221 em 1980, acumulando um crescimento de mais de 160% da população em duas décadas⁶⁵ composto, em grande medida, por migrantes vindos do interior do estado —. Nesse período, a cidade começava a apresentar uma conurbação com a mancha urbana de Contagem, em um processo influenciado pela instalação da cidade industrial nesse município, na década de 1940. Além disso, foi também na década de 1970 que foi criada a Região Metropolitana de Belo Horizonte (1973), parte dos esforços de ordenamento territorial da ditadura, bem como as duas primeiras Administrações Regionais da cidade (Barreiro e Venda Nova, também em 1973 [Barbabela, 2022]).

Fundada e planejada no final do século XIX, Belo Horizonte vinha acumulando, desde de seus primeiros anos, um padrão de urbanização desigual, marcado pela coexistência de áreas com alto padrão de infraestrutura e assentamentos precários. A cidade apresenta a formação de favelas praticamente desde suas primeiras décadas de existência, na medida em que parte dos operários empregados na construção da capital e dos antigos moradores do Arraial do Curral del Rei (erradicado para o surgimento da cidade) se instalaram na “zona sub-urbana”, destinada a chácaras no planejamento oficial, mas informalmente ocupada pela parcela da população não incorporada em sua porção planejada (dentro dos limites da Avenida do Contorno). É o caso, por exemplo, da Pedreira Prado Lopes⁶⁶, considerada uma das primeiras favelas de Belo Horizonte, localizada logo ao lado do centro da cidade (Oliveira, 2021; Arroyo, 2010). Além das favelas mais longevas e “consolidadas” (a despeito de contínuos esforços de erradicação e remoção, por parte do poder público), na segunda metade do século XX, o acelerado crescimento populacional motivava a proliferação de loteamentos irregulares nas periferias da cidade, além do adensamento e expansão das favelas já existentes.

Nesse contexto, a pauta da habitação e urbanização de vilas e favelas se estrutura em Belo Horizonte de forma semelhante ao que se descreveu para o cenário nacional. Conforme argumenta a arquiteta e urbanista Mônica Bedê (2005), em face das condições de precariedade e da constante ameaça da remoção, formam-se, ainda na década de 1950 e início dos anos 1960, uma série de movimentos e associações em defesa dos direitos dos favelados, com o apoio da Igreja Católica. Contudo, com o início da Ditadura Militar, esses movimentos foram abafados e desestruturados. Em contraposição, a resposta da administração municipal ao problema seria apresentada em 1971, com a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social (CHISBEL). Conforme explicita a socióloga Lúcia Formoso (2007), a atuação da CHISBEL era orientada predominantemente pela desocupação e erradicação das favelas do município. Em geral, a instituição atuava a reboque de grandes obras viárias, para ampliação ou abertura de avenidas, canalização de córregos, entre outras intervenções que demandavam grandes desapropriações que, considerando o baixo valor da terra (ou mesmo a propriedade pública desta) e a situação de ilegalidade da maioria das favelas, ocorria preferencialmente nessas áreas. As remoções eram “compensadas” por indenizações da “benfeitoria”, ou seja, referentes exclusivamente

65 Os dados podem ser acessados em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1287#resultado>>. Acesso em: 26/03/2024.

66 A Pedreira é uma favela de grande relevância política, cultural e histórica para Belo Horizonte, sendo uma das primeiras constituídas na cidade, logo ao lado do centro. O grupo indisciplinar elaborou diversos trabalhos no local, referentes a diferentes dinâmicas e em parceria com diferentes atores. Parte desses esforços podem ser encontrados em Oliveira (2021), Bitencourt (2020) e no site da pesquisa Territórios Populares, disponível em: <<http://territoriospopulares.indisciplinar.com/pedreira/>>. Acesso em: 16/06/2024.

ao valor da construção, uma vez que não havia propriedade da terra, quantia que era, via de regra, insuficiente para a aquisição de uma moradia regularizada, o que fazia com que os moradores removidos simplesmente tivessem que se deslocar para outra área de favela ou loteamentos ilegais, desta vez, mais distantes e mal servidos de infraestrutura (Formoso, 2007; Bedê, 2005; Oliveira, 2021).



Figuras 27 e 28 - Imagens da Pedreira Prado Lopes, datadas de 1955, parte dos registros da “Comissão de desfavelamento”, do DHBP, órgão que precedeu a CHISBEL. Fonte: Oliveira (2021b). Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6635>>. Acesso em 27/03/2024.

Apesar dos esforços governamentais de repressão e desestruturação, as formas de resistência e organização social nas favelas foram, aos poucos, ressurgindo em Belo Horizonte em face das arbitrariedades do poder público. Conforme mencionado, a **Igreja Católica** cumpre um papel essencial na articulação dos moradores de favelas e sem teto em torno de associações e movimentos. Em alguns casos, essa função foi desempenhada por missionários estrangeiros, que se estabeleceram na cidade dedicando-se integralmente ao trabalho de pastoral nas periferias. É o caso do missionário italiano Pier Luigi Bernareggi⁶⁷, popularmente conhecido como Padre Pigi, que chegou à cidade no começo dos anos 1960 em um grupo de missionários italianos vinculados ao movimento *Comunione e Liberazione*, formado em Milão. Com o **Golpe de 1964**, contudo, muitos desses missionários se retiraram do Brasil, sendo Bernareggi um dos poucos a permanecer. Nesse contexto de incertezas, Padre Pigi (naquela altura, ainda seminarista), começou a realizar trabalhos voluntários de orientações sanitárias com crianças e gestantes na chamada “Vila Operária”, onde atualmente se encontra o bairro Primeiro de Maio, na regional Norte da capital. (Porto *et al.*, 2020; Bonato, 2014). Bernareggi descreve como esse contato com os moradores do Primeiro de Maio moldou sua percepção sobre as favelas e periferias, bem como influenciou sua decisão de se mudar para o local, onde anos mais tarde se tornaria pároco.

(...) primeiro encontro que eu tive com esse povo foi quando eu era seminarista (...), por que eles nos mandavam no fim de semana — como fazem até hoje — a fazer trabalho de pastoral, cada um num canto. E eu fui mandado para o Primeiro de Maio, em 1965, sábado e domingo. Mas foi um tempo fantástico, porque foi ali que eu descobri a beleza da favela. A gente vem da Itália com aquela ideia de que a favela é o câncer da cidade, que tem que ex-

.....
⁶⁷ Além de uma entrevista, referenciada ao longo deste trabalho, o projeto Cartografia do OP desenvolveu trabalhos e parcerias com as Obras Sociais Senhora da Glória (organização religiosa fundada por Padre Pigi) sempre voltadas para a defesa e afirmação dos princípios e reivindicações que o religioso defendeu ao longo de sua trajetória. Alguns registros podem ser encontrados em: <https://www.youtube.com/watch?v=DI-yYGCpmvE&ab_channel=OPBHCartografia>. Acesso em: 16/06/2024.

pulsar os favelados... ao passo que a gente viu a maravilha da favela. (informação verbal)⁶⁸

A partir desse “encontro”, Padre Pigi se envolve ativamente na defesa dos favelados e sem teto da cidade, sobretudo por meio do acolhimento dos desabrigados pelas intervenções da CHISBEL, processo que o coloca à frente de dois movimentos: a criação da Paróquia do Primeiro de Maio (reunindo uma série de territórios populares do entorno) e a criação da Pastoral das Favelas, ambas no mesmo ano de 1977 e sob seu comando⁶⁹.

A nossa paróquia foi criada em 1977, juntando as favelas das duas paróquias do lado, que não queriam saber das favelas. Então [a paróquia do] Primeiro de Maio veio [parte] do bairro São Paulo e do Providência do Aarão Reis. As duas paróquias desistiram dos pobres e fizeram a paróquia que eu fui trabalhar nela! (informação verbal)⁷⁰.

Em paralelo a esse processo — e já em um momento de abrandamento da repressão do Regime Militar — a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte, extinta com o início da ditadura, rearticular-se enquanto a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP). A organização, em sintonia com a Pastoral das Favelas, coloca-se firmemente na defesa dos removidos e desabrigados pelas intervenções da CHISBEL, exigindo valores justos de indenização e, sobretudo, o direito de permanência em seus locais de moradia (Formoso, 2007; Bedê, 2005). Conforme explica a arquiteta e urbanista Susan Oliveira (2021), essas organizações representavam uma articulação das nascentes (ou re-nascentes) associações de bairro, como aquela que se estabeleceu na Pedreira Prado Lopes em 1974, a União Prado Lopes, sob a coordenação dos líderes comunitários Chico Nascimento e Maria Lourenço.

A atuação dessas entidades foi especialmente intensa entre os anos de 1978 e 1979⁷¹, quando fortes chuvas atingiram a cidade, desabrigando inúmeros moradores de favelas estabelecidas nas margens dos cursos d'água, e desencadeando ainda mais remoções por parte da CHISBEL. Conforme argumenta Bedê (2005), as inundações causadas pelas chuvas desse período foram sem precedentes em todo o Estado de Minas Gerais, evidenciando a crise habitacional na cidade de Belo Horizonte, na medida em que havia uma quantidade muito grande de assentamentos informais nas margens de cursos d'água, como o Ribeirão Arrudas.

Em entrevista, o engenheiro Carlos Medeiros⁷² relata sua participação no socorro às vítimas das chuvas de 1978 e 1979, sobretudo na chamada “Favela do Perrella”, localizada às margens do Ribeirão Arrudas, evidenciando também o arranjo de atores e instituições envolvidas na reação a esse processo, desde o Governo do Estado até a Igreja Católica.

Em 1979, 1978 para 1979, em Belo Horizonte, houve uma chuva de grande intensidade. O Rio Arrudas transbordou na região do centro para jusante. Quer dizer, atingiu o que a

68 BERNAREGGI, Pier Luigi. Entrevista I. [out. 2019]. Entrevistadores: Gisela Barcellos, Maíra Nobre e Henrique Porto. Belo Horizonte, 2019. 1 arquivo.mp3 (1h e 42 min.).

69 No mesmo ano é criada a Pastoral das Favelas também no Rio de Janeiro, em um processo semelhante.

70 Idem.

71 Mascarenhas (2022) ressalta que a cidade foi atingida por sucessivas enchentes entre os anos de 1977 e 1983.

72 Carlos Medeiros é engenheiro civil, militante do PT e da Reforma Urbana. Trabalhou no PRODECOM, na Urbél, na Sudecap, e atuou enquanto Secretário de Administração da Regional Noroeste, e Secretário Adjunto de Habitação, durante as gestões Patrus, Célio de Castro e Pimentel. Medeiros é um ator chave na história do OP e da pauta da habitação e urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte, e foi entrevistado em duas ocasiões pelo projeto Cartografia do OP: uma durante o webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH, transcrita para o livro de mesmo nome (Medeiros, 2022); e outra por ocasião da elaboração desta dissertação, em Abril de 2024.

gente chamava na época de favela do Perrella, né? Perrella por que? Porque era próximo ao frigorífico de mesmo nome. Nessa ocasião eu tinha acabado de me formar em 1978 e, voluntariamente, eu participei, a partir do movimento na Igreja da Floresta, com um padre progressista, Padre Benjamim, do socorro às vítimas. E todo fim de semana eu ia pro Grupo [escolar] José Bonifácio, que ficava ali na divisa de Floresta com Santa Teresa, onde estava sendo feito o acolhimento das famílias vítimas, naquela ocasião, do grande problema que era o rio Arrudas.

Estavam em curso as obras no Arrudas, já tinha sido feito o alargamento na área central, perto da Escola de Engenharia. Na região do Perrella havia uma ponte e ela acabou não aguentando pela quantidade e força da água, levando boa parte da favela, e o pessoal da vila ficou muito prejudicado.

Então, veio a necessidade de um grande reassentamento. Na época, o governador era o Ozanam Coelho, e ele fez o reassentamento das famílias que estavam abrigadas em várias partes, inclusive as que estavam no grupo escolar José Bonifácio. E eu segui minha vida profissional, mas nos finais de semana eu dava a minha contribuição junto às famílias. Eu e a minha esposa, que naquela ocasião fazia medicina que também ajudou muito. Bom, ao longo do tempo, passado uns anos, essas famílias foram então para o que a gente chama de fazenda Marzagão, ali na região do Jardim Vitória, na Regional Nordeste.

O governo fez umas casinhas de madeira... um negócio muito esquisito. Cada barraco tinha dois compartimentos, uma fossa para cada dois barracos e tinha lá em torno de quase 1000 famílias, morando de forma muito precária. (informação verbal)⁷³.

Além do já mencionado papel da Igreja Católica no acolhimento dos desabrigados, o relato de Medeiros evidencia também a postura do Governo Estadual, na ocasião, comandado por Ozanam Coelho, do partido governista ARENA. Sem uma política estruturada de urbanização de vilas e favelas ou de provisão de habitação de interesse social (além da postura de erradicação deste tipo de assentamento), em face da crise provocada pelas chuvas, o Governo do Estado se viu obrigado a fornecer um local para reassentamento dos atingidos, ainda que em condições de muita precariedade. Após o fim do mandato de Ozanam Coelho, assume o Governo Estadual Francelino Pereira, filiado ao PDS (partido que sucedeu a ARENA), porém, vindo do Piauí — indicado pelo Regime Militar para o cargo e indiretamente eleito pela Assembléia Legislativa — e com poucas conexões com a política local. Medeiros (informação verbal)⁷⁴ argumenta que essa condição do novo governador abriu espaço para que algumas secretarias e cargos técnicos da administração estadual fossem ocupadas por quadros da esquerda católica, ou mesmo do partido comunista, fato que teria grandes implicações nos desdobramentos futuros.

Em face das intensas pressões populares e do princípio de um cenário de abertura política, o Governo do Estado cria, em 1979, o programa que representaria o princípio de um debate sobre planejamento participativo e abertura para a comunidade da pauta da urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte. Trata-se do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado (posteriormente, à Secretaria de Trabalho e Ação Social), formulado com o objetivo de promover a urbanização de vilas e favelas e regularização fundiária desses assentamentos, reconhecendo, pela primeira vez no âmbito institucional, o direito à permanência dos moradores dessas áreas em contraposição à lógica estabelecida até então de remoção e “erradicação”. Além disso, o PRODECOM introduziu em sua prática

73 MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

74 Idem.

princípios do planejamento participativo, na medida em que incentivava o associativismo local, a participação das comunidades nas decisões de planejamento e na execução dos projetos. O programa operava mediante a garantia de recursos financeiros e técnicos do governo estadual para esses territórios, inclusive mediante o estabelecimento de convênios com organizações comunitárias. Além da atuação prioritária de urbanização e titulação, promovia-se também a construção de unidades habitacionais, ações destinadas ao abastecimento e à nutrição, obras de melhoria e ações comunitárias. (Formoso, 2007; Bedê, 2005).

O alcance do Programa (que manteve-se ativo até meados da década de 1980, como será descrito no item 4.3) naturalmente foi limitado e enfrentou uma série de dificuldades dado a peculiaridade dos novos métodos que se buscava implementar. Ainda assim, a existência do PRODECOM representou uma abertura sem precedentes da administração pública local tanto à pauta da urbanização de vilas e favelas e o direito de permanência de seus moradores, quanto aos **modelos participativos de planejamento e gestão**. Nesse sentido, ressalta-se a importância do corpo técnico progressista que começava a se formar em experiências como a do PRODECOM, que se entrelaça, inclusive, com os desdobramentos seguintes na administração municipal.

De forma semelhante, destaca-se, no mesmo período, outro órgão de planejamento vinculado ao Governo de Estado: a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana, conhecida como Plambel. As arquitetas e urbanistas Heloisa Costa e Jupira Mendonça (2023) destacam que o Plambel surge como resultado da política de estabelecimento de Regiões Metropolitanas por parte do Governo Militar, que privilegiava essas unidades espaciais na estratégia de ordenamento territorial contida no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND - 1974-1978). No caso de Minas Gerais, o estado já contava com uma estrutura prévia de planejamento, constituída em torno da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) — entre outros órgãos —, o que facilitou a formação de uma estrutura de planejamento metropolitano antes mesmo da criação da RMBH (1973). Assim, em 1972 foi estabelecido o Grupo Executivo do Plano Metropolitano de Belo Horizonte, vinculado à FJP que, com o estabelecimento oficial da RMBH, passaria para o controle da Secretaria de Estado do Planejamento, constituindo-se enquanto o Plambel. (Costa; Mendonça, 2023).

A atuação do órgão foi dedicada à produção de estudos sobre infraestrutura, mobilidade e uso e ocupação do solo na RMBH, que serviriam de subsídio para a produção de normas e legislações nos municípios metropolitanos. Destaca-se que, assim como se deu no caso do PRODECOM, a equipe que compôs o Plambel era de caráter heterogêneo e gozava de relativa autonomia em relação à condução política do governo, de forma que sua atuação tenha servido como processo formativo e construção de um campo profissional do planejamento metropolitano. (Costa; Mendonça, 2023). Assim, os profissionais do Plambel puderam exercitar métodos alternativos e de caráter progressista, gradualmente **combatendo a centralização e tecnocracia do planejamento territorial da ditadura em favor de uma concepção mais aberta ao direito de permanência das populações periféricas e faveladas**. Nesse aspecto, Costa e Mendonça (2023) destacam a produção da pesquisa Processos de Morar (1977) e do Estudo Sobre Mercado da Terra (1978), que teriam sido bastante influentes na construção de uma compreensão profissional e política da questão urbana e habitacional na RMBH entre os planejadores, além de subsidiar consideravelmente a atuação do PRODECOM (além de outras iniciativas de caráter municipal, conforme será abordado no capítulo

seguinte).

Esse movimento evidencia duas dinâmicas essenciais para as análises aqui propostas. A primeira delas refere-se ao papel do planejamento e dos planejadores, que lentamente começa a transicionar de uma atuação voltada a produção e legitimação de uma imagem do território associada à centralização tecnocrática e autoritária do regime militar, em direção a um planejamento mais aberto a demandas populares e plurais, inclusive no qual os próprios planejadores e suas convicções políticas passam a ter maior relevância, talvez a maneira como Davidoff (1965) interpretava a necessidade de uma coerência de valores entre planejadores e as instituições de planejamento. A segunda dinâmica em questão diz respeito às incansáveis tentativas, por parte das associações comunitárias e lideranças religiosas, em se estabelecer representações de interesses subalternos, massacrados por métodos de produção territorial autoritários. Nesse aspecto, destaca-se como se dá, ao longo das duas décadas analisadas, uma constante tensão entre planejamento e representação política, com maior ou menor grau de permeabilidade entre os dois âmbitos.

4. Anos 1980/90:

**democratização,
neoliberalismo
e confluência
perversa**



Os vinte últimos anos do século XX foram marcados por profundas transformações geopolíticas, econômicas e culturais que moldaram, em grande medida, o cenário no qual fez-se possível o surgimento do Orçamento Participativo no Brasil e em Belo Horizonte. Contudo, a formação deste instrumento se dá em um contexto de contradições, marcado pela retração de certas capacidades estatais e de planejamento, animadas pela expansão global do receituário neoliberal, e pela pluralização do debate e das demandas políticas, conformando dinâmicas ao mesmo tempo opostas e convergentes. Assim, esse capítulo está novamente dividido entre os temas da geopolítica, abordando-se os processos da globalização neoliberal e, simultaneamente, a redemocratização no Brasil; da teoria do planejamento, tratando das propostas do planejamento colaborativo, radical e estratégico; e das dinâmicas territoriais, descrevendo a manifestação desses processos no caso de Belo Horizonte e a conformação das condições para o surgimento do OP na cidade, em 1993.

4.1 Geopolítica

No plano internacional, as décadas de 1980 e 1990 representam o momento de quebra na estrutura geopolítica bipolarizada entre o Bloco Soviético e o Ocidente industrializado em direção a um mundo progressivamente hegemônico pelo Ocidente e, mais intensamente, pelos EUA. Esse processo se consolida tanto pelo gradual colapso da experiência soviética e da Cortina de Ferro, quanto pelo avanço, a partir do Ocidente, de uma reestruturação produtiva global. Conforme demonstram o geógrafo David Harvey (2008) e o historiador Moniz Bandeira (2016), a quebra, no começo dos anos 1970, do “padrão Dólar-Ouro” em direção a um sistema de câmbio flutuante e da hegemonia do Dólar como moeda fiduciária, teria permitido que os EUA comandassem a economia global em direção a um modelo de “acumulação flexível”, baseado não mais na produção material, mas sim em fluxos financeiros deslocalizados. Esse processo se estrutura a partir da constatação da falência do modelo fordista — e da racionalidade e das formas de planejamento a ele associadas — e de sua gradual substituição por uma lógica pós-fordista, a partir da qual dispersa-se a produção industrial pelo mundo subdesenvolvido, e expande-se o setor de serviços, a produção intelectual e tecnológica, e a especulação financeira nos centros de comando da economia global. (Harvey, 2008).

No Sul Global, contudo, essa reestruturação se dá sobretudo a partir do endividamento. O economista canadense Michel Chossudovsky (1999) explica que, por mais que a reestruturação da economia global ampliasse as exportações dos países subdesenvolvidos, isso teria se dado mediante o comprometimento da capacidade de coordenação da economia nacional desses países e, principalmente, pelo endividamento externo (ver gráfico 1).

A expansão das exportações desses países baseia-se na diminuição do poder de compra interno. A pobreza é um item introduzido no lado da oferta. Os mercados emergentes são abertos à custa da substituição simultânea de um sistema produtivo preexistente; pequenas e médias empresas são empurradas à falência ou obrigadas a produzir para um distribuidor global; empresas estatais são privatizadas ou fechadas; agricultores independentes são empobrecidos.” (Chossudovsky, 1999, p. 12)

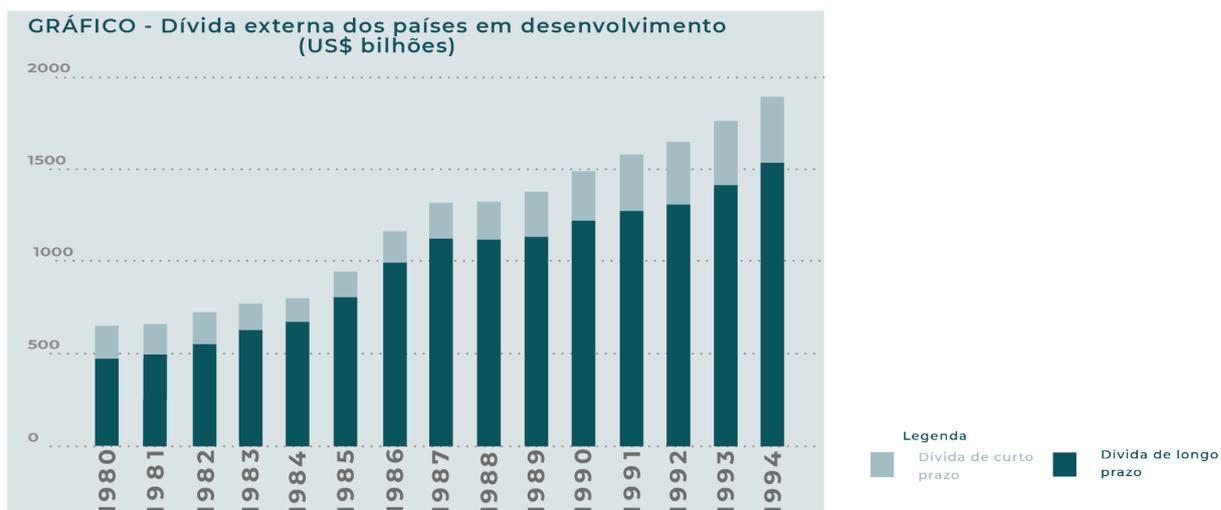


Gráfico 1. Gráfico da evolução da dívida externa dos países em desenvolvimento entre 1980 e 1994. Fonte: Produzido pelo autor com base em Chossudovsky (1999, p.39)

Assim, em nome da estabilização e da contenção da inflação, muitos países africanos, asiáticos, leste-europeus e latino-americanos, ao longo dos anos 1980, contraíram dívidas expressivas com instituições financeiras internacionais (como o Fundo Monetário Internacional [FMI], o Banco Mundial [BM] e o Banco Inter Americano de Desenvolvimento [BID]), que passam a ter poder de tutela sobre a economia desses países. Muitos dos empréstimos que motivaram esse endividamento eram dotados de “condicionalidades”, como a exigência de “ajustes estruturais” nessas economias, o que envolvia o corte de gastos sociais, privatização de empresas e a abertura das contas de capitais — entre uma série de exigências, como aquelas contidas no Consenso de Washington, símbolo do receituário neoliberal para os países latino americanos —. Nesse cenário, a inviabilidade econômica, por um lado, e a proliferação de guerras civis e instabilidades sociais (como aquelas que se deram na antiga Iugoslávia, com a dissolução do regime socialista) por outro, fez-se multiplicar o desamparo, a pobreza e a calamidade social em diversos países do mundo.

O discurso de enfrentamento dessas condições, naquela altura, deixa de ser protagonizado pela esquerda organizada e os partidos comunistas, muito descredibilizados com a falência das experiências soviéticas do socialismo real (e, em alguns casos, sistematicamente destituídos de seu terreno político, como ocorre com o PCI da Itália), na medida em que proliferam-se as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e a lógica da filantropia capitalista. A exemplo, Chossudovsky (1999) ressalta como, em meio às diversas condicionalidades dos empréstimos internacionais, muitas instituições financeiras determinavam a contratação de ONGs para a promoção de ações voltadas a uma “redução sustentável da pobreza”. Em outras palavras, em meio a uma situação de recrudescimento das condições de vida de boa parte da população dos países subdesenvolvidos, a resposta neoliberal passou por eleger as ONGs enquanto atores privilegiados para a promoção de ações sociais — suficientemente próximas de organizações de base para apresentar uma preocupação e inserção social (sem, com isso, implicar em organização política), e suficientemente próximas do setor privado para fazê-lo em conformidade com os manuais de governança, sem comprometer as contas públicas —.

A crescente relevância do chamado “Terceiro Setor” foi bastante significativa no campo da

urbanização de assentamentos precários e habitação. Conforme explicam Érica Rabelo e Marcel Fantin (2017), a segunda conferência Habitat, realizada em 1996 em Istambul, teria sido representativa deste movimento na medida em que uma série de iniciativas de ONGs foram premiadas enquanto “melhores práticas de gestão urbana”, refletindo uma crescente desconfiança em relação à capacidade estatal em resolver os problemas urbanos, em contraposição à “eficiência mercadológica” do Terceiro Setor.

A manifestação desse novo “consenso” ideológico na Habitat II é a forte participação dos setores não governamentais, inovação que marcou a Eco-92 e foi consolidada na Habitat II (Maricato, 1997). O novo paradigma passa a ser a descentralização e o fortalecimento do poder local, sendo a Habitat II instituída como a primeira conferência das Nações Unidas que incluiu oficialmente na programação as autoridades locais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, líderes locais, entre outros, com poder de influir formalmente nas decisões da conferência por meio de um Comitê próprio para estes atores, paralelo ao Comitê governamental. (Rabelo; Fantin, 2017, p.933-934).

Assim, fica evidente como, no período em questão, consolida-se uma tendência — iniciada em décadas anteriores — de destituição do planejamento enquanto racionalidade técnica preferencial, da centralização da ação sobre o espaço na figura das agências estatais de planejamento e de uma valorização das instâncias “superiores”, em favor de uma lógica de descentralização, valorização do local e, principalmente, multiplicação das demandas e perspectivas políticas. Naturalmente, esse processo se relaciona também com novas exigências por representação política, na medida em que abandona-se a bipolarização ideológica da Guerra Fria em direção a um espectro político mais fragmentado (como fica evidente a partir da emergência de movimentos com pautas e sujeitos plurais, como os protestos antiglobalização emergentes nos anos 1990, abordados no capítulo 2). Ao mesmo tempo, esse movimento não deixa de ser conveniente para o avanço da emergente agenda neoliberal na governança urbana, na medida em que o avanço em direção a perspectivas e representações plurais se dá em conformidade com a retração da ação estatal e um processo de dominação pela dívida, conforme demonstrado.

4.1.1 Brasil nos anos 1980-1990: redemocratização e neoliberalismo

No Brasil, a manifestação desse processo se dá de forma bastante peculiar. Conforme abordado no capítulo anterior, o final da década de 1970 representou um momento de reorganização, reinvenção e surgimento de uma série de formas de organização social, na medida em que abrandava-se o controle repressivo do Regime Militar. Conforme explica a cientista política Maria Gohn (2019), tratavam-se de movimentos pela “anistia a exilados e presos políticos, movimentos advindos das Comunidades Eclesiais de Base, movimentos do novo sindicalismo do ABCD paulista e outras regiões, movimentos populares de mulheres em bairros da periferia por creches ou de moradores por transportes coletivos, ou por postos de saúde”. (Gohn, 2019, p.69). Além disso, a autora sinaliza também a emergência daquilo que nomeia como os “Novos Movimentos Sociais”, ou seja, movimentos em luta “pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais modernos: raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos, etc”. (Gohn, 2019, p.71). Se no final dos anos 1970 esses movimentos organizam-se na sociedade civil em oposição ao Estado militar, os anos 1980, como o

início da transição para a democracia, representam uma oportunidade para a consolidação dessas organizações e, principalmente, para a busca por formas de incidência destas sobre a institucionalidade e a sociedade política.

Assim, datam do início da década de 1980 a criação de uma série de organizações de alcance nacional, em torno das quais estruturam-se as diversas lutas sociais emergentes, como a Anampos (Articulação Nacional de Movimentos Populares), a Conam (Centro Nacional de Movimentos Populares), a CUT (Central Única dos Trabalhadores), o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), bem como o recém fundado Partido dos Trabalhadores (PT). Como desdobramento de processos abordados no capítulo anterior, consolida-se também nos anos 1980 o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), trazendo de volta à superfície do debate público as discussões iniciadas nos anos 1960 e suprimidas pela ditadura, agora, em um contexto de grandes expectativas da concretização dessas agendas na administração pública. Reunindo representantes da Associação Nacional de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), técnicos de prefeituras, representantes dos movimentos populares, de organizações não-governamentais, Federações de Sindicatos de Arquitetos e de Engenheiros, posteriormente, o MNRU constitui também um Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), com vistas a uma maior incidência no debate legislativo (Formoso, 2007; Souza, 2010a). No que se refere às CEBs e à Igreja Católica, a atuação dessa instituição na pauta da Reforma Urbana se intensifica também nos anos 1980, com a publicação, por parte da CNBB, do documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”, em 1982. No documento, a instituição se manifestava publicamente contra a política de remoção de favelas, denunciava a inadequação do direito de propriedade e a ausência de uma legislação que regulamentasse a função social da terra urbana. (CNBB, 1982).

Nesse cenário, não só as demandas da sociedade civil apresentavam-se de forma mais organizada, em torno de movimentos e entidades, como também buscavam formas de fazerem-se representadas no poder público. Em outras palavras, com o retorno das eleições municipais e estaduais, o processo constituinte e o movimento pelas “Diretas Já!”, ou seja, com o processo de abertura política — entendido como, em parte, resultante da mobilização desses grupos —, emergem demandas pela participação da população nos novos processos políticos e na transição para a democracia. Isso se manifesta pelo lançamento da série de candidaturas populares para o executivo e legislativo local (grande parte delas, organizadas no PT), pelas administrações municipais conquistadas por forças populares ainda nos anos 1980 (que serão abordadas adiante), e também pela própria incidência desses movimentos no texto da Constituição de 1988. Destaca-se, nesse sentido, os artigos 182 e 183, provenientes da chamada “emenda popular da reforma urbana”, que recebeu a assinatura de cerca de 130 mil eleitores, e garantiu na constituição a exigência de Planos Diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes, a função social da propriedade e o instrumento do usucapião, entre outras medidas. (Souza, 2010a).



Figuras 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 e 36 - Cartazes de candidaturas do PT para Deputado Federal Constituinte (1986) e da campanha das Diretas. Fonte: acervo da Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbnh/o-pt-no-processo-constituente/>>. Acesso em: 02/04/2024.

Assim, é notável como, apesar do avanço da agenda neoliberal mundialmente ao longo dos anos 1980, no Brasil (e de forma semelhante em outros países latino-americanos), não só essa “racionalidade” se instaura de forma relativamente tardia (sobretudo, a partir dos anos 1990), como é também mediada por um processo de abertura política no qual forças populares avançam significativamente com suas agendas e organização. Em outras palavras, o processo de redemocratização, tendo sido permeado por todo esse processo de mobilização popular, é marcado por um esforço de reinvenção da democracia a partir de princípios de justiça social e garantia de direitos, em oposição ao que havia se estabelecido nos anos de autoritarismo. Nesse sentido, é relevante observar como a Constituição de 1988 estabelece uma série de garantias sociais (como o estabelecimento do Sistema Único de Saúde), de certa forma, na direção de um “bem-estar social” nunca consolidado pelos governos militares, atuando, ao mesmo tempo, em direção à descentralização administrativa e política (contida no novo pacto federativo), valorização do poder local e estabelecimento de Instituições Participativas (IPs). Assim, buscando-se opor radicalmente aos governos militares, a coalizão que esteve à frente do processo de redemocratização incorpora a tendência da destituição do planejamento tecnocrático e da centralização administrativa, contudo, a partir de um conteúdo social progressista, buscando conceber a “democracia como nova gramática social”. (Santos, 2016).

Entretanto, esse processo se estabelece de forma convergente e ao mesmo tempo contraditória com o avanço do neoliberalismo sobre o país. Ocorre que, em uma situação de permanente insolvên-

cia econômica desde o final do período militar e progressivamente endividado internacionalmente, o Governo Federal abre espaço para a implementação de reformas e ajustes, como aqueles apresentados por Chossudovsky (1999) como componentes de uma dominação pela dívida. Os governos de Fernando Collor de Mello (1990 - 1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994 - 2002) foram orientados, em grande medida, por determinações de seus credores internacionais (sobretudo o FMI), implementando uma série de reformas administrativas e econômicas que avançavam na “desestatização”, retração de gastos sociais e, em alguns casos, terceirização de responsabilidades sociais para organizações da sociedade civil, como foi o caso do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, de 1995. A cientista política Evelina Dagnino (2004) caracteriza esse processo como uma “confluência perversa”, na medida em que se dá a convergência de dois movimentos antagônicos: i) um projeto democratizante, baseado na efervescência dos novos movimentos sociais, na formação de instâncias de participação e nas conquistas da Constituição Cidadã; e ii) o projeto neoliberal, baseado no enfraquecimento do Estado e sua progressiva isenção “de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil”. (Dagnino, 2004, p.142). Ou seja, o processo de descentralização administrativa e política, os esforços de destituição da lógica tecnocrática do planejamento e a abertura de instâncias participativas, acabam por servir a interesses antagônicos àqueles mobilizados pelos atores sociais que estiveram na vanguarda dessas iniciativas.

No que se refere às pautas da habitação e urbanização de vilas e favelas, a ação do Governo Federal foi, em grande medida, orientada por organizações multilaterais — especialmente, o BID e o BM —. Os arquitetos e urbanistas Adauto Cardoso e Rosana Denaldi (2018b) demonstram que, durante a década de 1990, em decorrência do “vácuo” deixado pela extinção do BNH (em 1986), diversos municípios recorrem à captação de recursos junto aos organismos financeiros multilaterais para viabilizar a provisão habitacional e, especialmente, intervenções em áreas de assentamentos informais — pauta que aparecia com protagonismo nas diretrizes do BM —. Os autores mencionam os casos do Projeto Recife (Recife), do Programa Favela Bairro (Rio de Janeiro), do Programa de Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga (São Paulo), do Complexo de Alagados (Salvador) e do Programa Alvorada (Belo Horizonte, que será retomado no capítulo seguinte), todos eles viabilizados por financiamentos do BID ou do BM, mediante atuação das respectivas administrações municipais (Cardoso; Denaldi, 2018b) — e, frequentemente, contando com parcerias com ONGs nacionais e internacionais para a implementação das intervenções —. Em face desse cenário, o Governo Federal, aos poucos, mobilizou-se para possibilitar uma atuação de maior escala em conjunto com as instituições multilaterais. A exemplo, o programa Habitar Brasil, criado pelo governo de Itamar Franco (1991 - 1994), foi reformulado na gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, para receber financiamentos do BID. Além disso, também na gestão FHC, foram criados os programas Prosanear e Pró-Moradia, em 1995, e o Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear (PAT-Prosanear), em 1996, todos com apoio do BM (Cardoso; Denaldi, 2018b).

Assim, por um lado, estabelecia-se uma tendência de construção de capacidades estatais para a provisão habitacional e intervenção em vilas e favelas a partir uma nova concepção, com maior protagonismo dos entes locais e não mais vinculada ao princípio “remocionista” e centralizador da Ditadu-

ra Militar. Por outro lado, esse processo se dá quase que completamente vinculado — e, em alguma medida, pautado — por instituições financeiras internacionais, na medida em que as estruturas federais de planejamento e a capacidade de financiamento do Governo Federal haviam sido desmontadas. Ressalta-se, ainda, que esses programas não ocorreram sem que fossem contraídas dívidas de curto e longo prazo com essas instituições, reproduzindo a lógica apresentada por Chossudovsky (1999).

De certa forma, refletindo um contexto internacional de grandes transformações, o processo de abertura política brasileiro é atravessado por intensas disputas e contradições. Ainda assim, as forças populares e os esforços de reconstrução da democracia a partir de uma perspectiva progressista foram capazes de lograr grandes avanços nesse período. Isso se deve, sobretudo, às experiências de poder local, na medida em que as forças eleitorais populares tiveram maior sucesso nas disputas municipais (e, em alguns casos, estaduais) do que nacionais, em que prevaleceram forças de direita.

A respeito desse processo, o economista e planejador Yves Cabannes⁷⁵, em entrevista, afirmou que havia um movimento simultâneo, entre diferentes localidades do Cone Sul, de promoção da descentralização administrativa, que possibilitou a emergência de tais avanços e inovações. Foram expoentes desse movimento as cidades de Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai) e Porto Alegre (Brasil), que compartilhavam uma cultura política e formação cultural similar, mas é possível identificar formas de descentralização emergentes naquele momento também no Peru, na Bolívia, e em outros países sul americanos. Para Cabannes, esse processo estaria incluído em uma estratégia geopolítica dos EUA de, com o fim das ditaduras e regimes militares, minar o potencial de coordenação do desenvolvimento dos governos nacionais por meio da descentralização administrativa. Contudo, esse movimento teria criado as “brechas” para que movimentos cidadãos, de caráter transformador e emancipatório, se organizassem em torno de iniciativas de democracia participativa.

(...) a descentralização, que era um fenômeno latino americano [...], e que era importante entender para a história do OP, porque vai trazer mais autonomia no território local e recursos adicionais, como foi o caso de Porto Alegre, com a Lei dos Municípios, que distribuía o Fundo Municipal. [...] Sem entender esse contexto de descentralização não podemos encontrar [as raízes dos OPs], tampouco [é correto] dizer que os movimentos sociais são [os únicos responsáveis, porque] existia uma vontade que eu diria que é dos Estados Unidos, e um modelo que queria quebrar os Estados, os governos centrais, e fragmentá-los. Eu diria que [esse] foi um dos pontos benéficos da [...] [de maior influência na] descentralização, no modelo latino americano, que começa na Bolívia — eu tenho escrito sobre isto [...] —. [...] tinha um projeto político dentro desse projeto político, e foi uma espécie de fractura na qual alguns governos locais e movimentos sociais em particular aqueles do Cone Sul, [...] aproveitaram o espaço para inventar esse modelo. (informação verbal)⁷⁶.

4.1.2 O nascimento do Orçamento Participativo

Conforme mencionado no capítulo anterior, à medida em que iniciava-se o processo de saída

.....
75 Yves Cabannes é um dos principais atores envolvidos com a difusão internacional do OP, tendo atuado em iniciativas de participação popular no Brasil entre os anos 1980 e 2000 (especialmente em Fortaleza, Porto Alegre e Belo Horizonte), além de ter desempenhado um papel central no programa Urb-AL, no PGU-Alc (UN Habitat), entre outras organizações internacionais. Como parte do projeto “Cartografia do Orçamento Participativo no Sul Global”, realizamos uma entrevista com ele que deverá compor uma publicação de mesmo nome.

76 CABANNES, Yves. Entrevista III. [fev. 2023]]. Entrevistadores: Henrique Porto, Ana Isabel de Sá e Anderson Chagas. Belo Horizonte, 2023. 1 arquivo.mp4 (1h e 23 min.).

do Regime Militar, ainda no final dos anos 1970, os governos locais com perfil mais democrático gradativamente abriram-se para a lógica do planejamento participativo, conformando experiências como a do PRODECOM, em Minas Gerais. Além disso, em alguns casos, a lógica participativa foi incorporada à discussão do orçamento público, como ocorreu nas cidades de Lages (SC), sob a prefeitura de Dirceu Carneiro, do MDB, e Boa Esperança (ES), na gestão de Amaro Covre, do ARENA (Souza, 2010a; Silberschneider, 2022). Evidentemente, tratavam-se de experiências limitadas em municípios de pequeno e médio porte, mas que representavam embriões do que viria a se consolidar anos depois como o Orçamento Participativo.

Com a virada da década e o retorno do pluripartidarismo, a formação do PT representou a aglutinação de boa parte das forças e movimentos populares emergentes em torno de uma legenda eleitoral. O economista Wieland Silberschneider (2022)⁷⁷ relata que havia, naquela altura, um debate no campo popular a respeito da possibilidade de o PT ser o partido “implementador da luta pelo socialismo”, o que, em termos programáticos, levava à ideia da constituição de conselhos populares em torno dos mandatos que o partido viesse a conquistar (mobilizando concepções da representação socialista de um “partido de vanguarda” ou dos soviets, conforme apresentada a partir de Hardt e Negri [2005] no capítulo 2). Havia, na década de 1980, uma grande circulação de ideias e experiências de poder local sobre como atuar na administração pública em um processo de mobilização contínua das bases populares. Silberschneider (2022) ressalta também o papel do Instituto Cajamar na promoção desses debates em âmbito nacional, e da figura de Celso Daniel (que se tornaria prefeito de Santo André no final da década de 1980) dentro desse instituto.

O sociólogo Félix Sánchez (2002), a partir da análise de uma série de resoluções, manifestos e declarações do partido, de 1979 a 1991, argumenta que, naquela altura, o PT desenvolvia intensas elaborações a respeito da compreensão de democracia, participação e socialismo, que viriam a ser bastante influentes na gênese do OP. Para o autor, o PT teria se colocado no cenário político do país a partir de uma posição crítica à democracia liberal, “expressando a insuficiência e o elitismo do projeto de democracia política e as figuras em que ela se assenta: o cidadão como consumidor; o Estado como provedor; a democracia organizada através de mecanismos de mercado; e os partidos regidos segundo uma lógica de concorrência empresarial”. (Sánchez, 2002, p.30). Assim, parte das discussões do partido nesse período estariam orientadas para a concepção de mecanismos que tornassem possível uma verdadeira participação política da classe trabalhadora que não se limitasse simplesmente aos processos eleitorais e que, como resultado, pudessem proporcionar uma mobilização prolongada por uma verdadeira democratização da sociedade. Sánchez (2002) evidencia como a preocupação do partido excedia a mera formalidade democrática, estando voltada sobretudo para uma “democratização da esfera política, mas também à democratização da vida econômica”. Reforça-se, assim, uma posição do PT ao lado daqueles que constatavam uma crise da democracia liberal e representativa — como exposto a partir de Santos (2016), Abdalla (2017) e Hardt e Negri (2005) no capítulo 2 —, mas que,

.....
⁷⁷Wieland coordenou a implementação dos OPs de Ipatinga e Belo Horizonte, tendo sido uma figura chave deste debate em Minas Gerais e no PT. Os relatos aqui apresentados em seu nome são fruto do registro de uma fala sua realizada no webinar “Cartografia do Orçamento Participativo em BH: a perspectiva dos técnicos”, e transcrita para o livro Cartografia do Orçamento Participativo em BH vol.I.

ainda assim, apostavam na própria democracia como forma de ampliar esse horizonte.

(...) o partido deve atuar para reforçar em nossas administrações aquilo que deve ser a sua marca: a democratização do Estado, a efetiva participação popular com a respectiva criação de canais mais amplos possíveis.

(...) a defesa de uma esfera pública na qual a política não se restrinja a iniciativas estatais e institucionais, mas que, ao contrário, tenha seu pólo dominante nas iniciativas surgidas na sociedade.” (I Congresso do PT *apud* Sánchez, 2002, p.38)

Já nas eleições de 1982, o PT conquista sua primeira prefeitura com o metalúrgico Gilson Menezes, em Diadema, no ABCD paulista, onde promoveu-se um processo de discussão do orçamento aberto à população com maior conteúdo político e organizativo em relação às experiências anteriores. Nas eleições de 1986, outras cidades de grande relevância foram conquistadas pelo PT, como Fortaleza (CE), com a prefeita Maria Luiza Fontenelle, e Vila Velha (ES), com Magno Pires, onde diferentes modelos de mobilização e participação popular foram postos em prática pelo partido.



Figura 37 - Recorte de jornal com notícia da vitória eleitoral de Gilson Menezes em Diadema. Fonte: acervo da Fundação Perseu Abramo.

A grande vitória eleitoral do partido, contudo, se deu apenas nas eleições de 1988, quando o PT conquistou 36 prefeituras, entre elas, três capitais (São Paulo, Vitória e Porto Alegre), além de cidades de grande expressão política e econômica (como Santo André e Campinas). Foi nesse contexto em que a prática de abrir parte do orçamento municipal para discussões e deliberações públicas com foco na mobilização popular espalhou-se pelo país, sendo adotada em 9 das 36 prefeituras do PT, além de 2 administrações de outros partidos (Spada, 2014)⁷⁸. O nascente Orçamento Participativo — naquela altura, ainda não consolidado enquanto tal, e apresentando tipologias muito variáveis entre as diferentes cidades — caminha então, para se tornar o “carro chefe” da agenda municipalista de esquerda, nomeada dentro do PT como o “modo petista de governar” (Bittar, 1992).

A novidade que o Orçamento Participativo representou naquele momento levou

⁷⁸ Conforme será abordado no capítulo 6, os números relativos ao levantamento de experiências de OP no Brasil são imprecisos. O levantamento feito por Spada (2014) considera apenas municípios com mais de 50 mil habitantes, além de adotar um critério mais rigoroso para a definição do que configura ou não um OP, em relação a outros levantamentos. Por isso, alguns autores consideram, por exemplo, que haveriam 12 OPs ativos entre 1989 - 1992 (Sánchez, 2002; Fedozzi; Lima, 2016), discrepância que permanece no números referentes aos mandatos seguintes.

a que ele se tornasse a base do discurso democratizante do PT. Isto porque a novidade do OP pôs por terra a lógica da iniciativa do planejamento participativo, já que a natureza do processo participativo deixava de ser consultiva e passava a ser deliberativa. Isto validou o empoderamento dos setores populares, que estavam na narrativa do partido, ao oferecer, como foco da participação, o orçamento público, que é a principal lei no âmbito da gestão democrática sobre a qual vivemos. Quer dizer, todo ano, a elaboração do orçamento representa a obrigatoriedade de toda e qualquer ação que venha a ser executada pelo poder público constar obrigatoriamente neste orçamento. Quando você coloca este processo sob apreciação direta da sociedade, você está colocando, em tese, toda a gestão sob essa apreciação. (Silberchneider, 2022, p.61).



Amostra: cidades com mais de 50 mil habitantes, excluindo Brasília

Mapa 4 - Adoção do OP em municípios brasileiros (com mais de 50 mil habitantes) no período de 1989 a 1992. Fonte: adaptado pelo autor com base em Spada (2014).

Tendo sido a experiência mais paradigmática — e aquela que consolidou o nome e modelo de OP que passou a se conhecer mundialmente —, o OP de Porto Alegre se constituiu na prefeitura do petista Olívio Dutra (1989 - 1992), a partir de um processo já iniciado anteriormente na cidade de abertura da administração municipal para a mobilização popular. Na gestão anterior à de Dutra, do pedetista Alceu Collares, a discussão pública dos recursos municipais já estava em pauta, tendo sido instituídos alguns mecanismos de fiscalização popular do orçamento em diálogo com as associações de moradores da capital gaúcha. Fato é que, com a vitória do PT nas eleições de 1988, o OP de Porto Alegre se destacou como caso paradigmático, justamente por contar já com um debate prévio a esse respeito, tensionado por um forte tecido associativo e uma tradição política progressista (Avritzer, 2008; 2003). Conforme explica o sociólogo Luciano Fedozzi (2009), naquele contexto, a vitória da chamada “Frente Popular” (como ficou conhecida a coalizão em torno da candidatura de Olívio Dutra) suscitou um debate entre movimentos comunitários e quadros do PT sobre como transpor

as demandas populares e os preceitos da esquerda organizada para uma administração municipal. A princípio — como se pôde verificar em diversas outras cidades — prevaleceu a implementação de “conselhos populares” de inspiração marxista-leninista que, rapidamente, foram suplantados por uma lógica de “democratização do Estado”, estruturada por meio de plenárias regionalizadas de discussão e deliberação sobre os investimentos públicos municipais, que vieram a assumir o nome de Orçamento Participativo. (Fedozzi, 2009).

Sánchez (2002) ressalta que o processo de Porto Alegre se consolidou não por uma iniciativa unilateral ou uma determinação programática do PT, mas foi moldado a partir da interação do partido com o tecido associativo da cidade, sobretudo na figura da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que já havia cumprido um papel central nos mecanismos participativos da gestão anterior. Assim, o OP de Porto Alegre foi caracterizado por uma forte colaboração entre poder público, partido e movimento comunitário, conformando uma proposta de múltiplas autorias, fato que intensificou a colaboração entre os atores envolvidos. Ainda assim, o autor ressalta que a formulação programática dos “conselhos populares” foi quase que inteiramente incorporada ao OP ao longo de seu funcionamento, o que reforça o papel da discussão política do PT, ainda que adaptada e incrementada pela interação com o tecido associativo. (Sánchez, 2002).



Figura 38 - Imagem de uma plenária do OP de Porto Alegre em 1992. Fonte: acervo da Fundação Perseu Abramo. Disponível em: < <https://acervo.fpabramo.org.br/>>. Acesso em: 15/02/2022.

Fedozzi (2009) descreve da seguinte forma o funcionamento do OP, tal como concebido em Porto Alegre:

O OP é constituído por uma forma de co-gestão que possui as seguintes características: a) existência de regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; b) um método objetivo de definição da aplicação dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo de 24 meses entre orçamentação e execução; e c) um processo decisório descentralizado em 17 Regiões da cidade e, a partir de 1994, também em seis Plenárias Temáticas.

O processo de participação ocorre da seguinte forma:

1) Anualmente são realizadas assembleias em cada uma das 17 Regiões e das 6 Ple-

nárias Temáticas (1 – Saúde e Assistência Social; 2 – Educação, Esporte e Lazer; 3 – Tributação, Desenvolvimento Econômico e Turismo; 4 – Desenvolvimento Urbano e Ambiental; 5 – Cultura; 6 – Circulação e Transporte).

2) Cada Região e Temática elege os Conselheiros do Orçamento Participativo (2 titulares e 2 suplentes, conforme votação proporcional recebida pelas listas de candidatos) e os Delegados para os Fóruns Regionais ou Temáticos. O número de delegados eleitos é proporcional ao número de presentes na Assembléia de cada Região e de cada Temática. As assembléias são abertas a todos os indivíduos com idade a partir dos 16 anos que possuem direito de votar e de ser eleito.

3) O Conselho do OP (doravante COP) reúne-se semanalmente e é a principal instância de negociação das prioridades orçamentárias. Anualmente, é aprovado seu Regimento Interno que prevê as regras da participação e de distribuição dos recursos. O mandato tem duração de um ano com direito à reeleição.

Metodologia de distribuição dos recursos entre Regiões/Temáticas

A distribuição dos recursos de investimentos entre as regiões decorre de uma metodologia complexa construída no decorrer do processo e baseia-se na aplicação de critérios objetivos, decididos pelos representantes e pelo governo no COP.

A metodologia prevê os seguintes passos:

1) Cada região escolhe quatro prioridades setoriais (p. ex: saneamento básico, habitação, pavimentação e saúde), que orientam o governo na fase de elaboração do orçamento. Além disso, as Regiões e as Temáticas hierarquizam as obras e projetos em cada setor priorizado (p. ex: na pavimentação de vias de uma região, são listadas, por ordem, quais as que devem receber pavimento).

2) Seleção dos critérios: por exemplo, “carência em infra-estrutura e serviços”.

3) Atribuição de pesos relativos aos critérios (“carência em infra-estrutura e serviços” tem sido o critério que recebeu o maior peso desde o início do OP, expressando a busca da equidade na extensão dos bens e serviços).

4) Atribuição de notas específicas internas a cada um dos critérios.

5) A pontuação obtida pela Região (oriunda da multiplicação dos pesos dos critérios versus as notas recebidas em cada Região naquele critério) determina o percentual de recursos a que ela tem direito em cada setor de atividade.

6) Os recursos de investimentos ganhos pela Região são destinados à realização das obras conforme a hierarquia definida pela população da mesma.

7) No final do ano, é publicado o Plano de Investimentos (PI) contendo a lista das obras e projetos aprovados para cada região e também as obras que servem globalmente à cidade.

Os critérios prevaletentes têm sido os seguintes:

1 – Carência da região em determinado setor de infra-estrutura e serviços (nota proporcional à carência da região naquele setor)

2 – População total da região (nota proporcional ao número de habitantes)

3 – Prioridade setorial escolhida pela região (nota proporcional ao grau de importância atribuída pela região para os setores prioritários). (Fedozzi, 2009, p.45-46).



Figura 40 - Ciclo do OP de Porto Alegre em 2002. Fonte: Fedozzi (2009).

Outro fator de destaque para o OP de Porto Alegre foi o seu reconhecimento internacional, na medida em que o instrumento foi recomendado, na conferência Habitat II, em 1996, como uma das “boas práticas de gestão urbana”⁷⁹ — acontecimento, esse, fundamental para o processo de difusão internacional do OP, que será abordado no capítulo 6 —. Enquanto, no Brasil e em Porto Alegre, o OP se destacava por sua capacidade de mobilização popular e democratização com conteúdo social e transformador, no plano internacional, valorizou-se muito sua capacidade de descentralização administrativa e transparência, em linha com a agenda sustentada na conferência em questão.

Em paralelo ao caso de Porto Alegre, outras experiências interessantes se desdobraram, como as de São Paulo, Santos, Campinas, São Bernardo e, no contexto mineiro, a de Ipatinga. Assim como em outras administrações do PT, a prefeitura de Ipatinga foi conquistada em 1988 por um metalúrgico, proveniente do movimento sindical. O prefeito Chico Ferramenta promoveu um processo amplo de diagnóstico dos problemas da cidade com a participação da comunidade que, posteriormente, participou da votação e deliberação das prioridades de investimento (Silberschneider, 2022). O modelo experimentado em Ipatinga e, principalmente, o aprendizado da equipe técnica e política que implementou o OP na cidade foram bastante influentes na experiência de Belo Horizonte, alguns anos depois.

Quanto ao caso de São Paulo, a caracterização desse OP na gestão de Luiza Erundina (PT - 1989 - 1992) é controversa. Sánchez (2002), por exemplo, não considera que chegou-se a efetivar um OP nessa gestão, que teria realizado apenas processos de participação indireta. Para o autor, a capital

⁷⁹ Em entrevista, Yves Cabannes ressaltou que o OP de Porto Alegre estava apenas entre as 40 “boas práticas”, e não nas 10 “melhores práticas”, entre as quais, por exemplo, estiveram os mutirões de produção de habitação de interesse social em Fortaleza. Ainda assim, a partir da recomendação na Habitat II, o OP de Porto Alegre alcança grande visibilidade internacional, inclusive, a partir da promoção da prática em sucessivos encontros internacionais.

paulista apenas teria experimentado um OP efetivo a partir de 2001, na gestão de Marta Suplicy (PT).

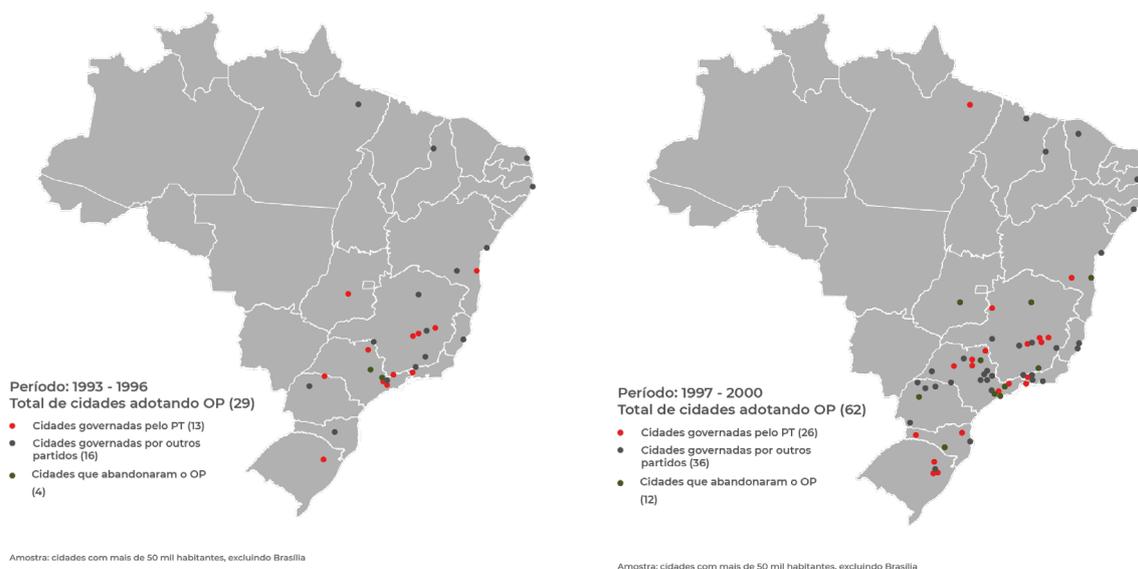
Em todos os casos mencionados — com diferentes graus de sucesso e consolidação — o OP se destacou no ambiente político dos municípios em questão enquanto um instrumento inovador, marcado pelo protagonismo da “cidadania ativa” e pela capacidade de “co-gestão”, como aponta Fedozzi (2009). Vale ressaltar que, em suas principais ocorrências no Brasil, o instrumento não surge enquanto uma agenda pré-concebida da administração municipal ou do PT, mas sim como resultado de uma interação pedagógica entre poder público e movimento popular — ou, sociedade política e sociedade civil —. Nesse sentido, a abertura da discussão orçamentária para as demandas da população garante, tanto a transparência dos processos administrativos para conhecimento da cidadania (em uma “poli-tização do orçamento”, como coloca Souza [2010a]), quanto uma distribuição de recursos para áreas historicamente desfavorecidas das cidades. Assim, o OP se mostrou como um potente instrumento de promoção da “Justiça espacial” e “inversão de prioridades” (Cabannes; Lipietz, 2017; Bogo; Silva, 2023), na medida em que quebra padrões de acumulação e espoliação urbana a partir da delegação de poder decisório para a população, sobretudo, as classes populares organizadas.

Assim, o OP se mostrou não só um instrumento eficiente em termos de governança urbana e redistribuição, mas também uma ferramenta de diálogo e mediação política entre as gestões municipais que o aplicavam e a população de seus municípios. Não por acaso, o PT obteve expressivos resultados eleitorais a partir da implementação do OP, o que justifica a ênfase dada pelo partido ao instrumento naquele momento. Fedozzi (1997) ilustra bem essa situação destacando um episódio da política de Porto Alegre:

A capitalização eleitoral do Partido dos trabalhadores advinda com o sistema do orçamento participativo, parece inquestionável na avaliação dos meios políticos e jornalísticos de Porto Alegre, a ponto de destacado vereador da oposição (PPB, ex-PDS) ter classificado o orçamento participativo como um ‘projeto diabólico’ do PT, segundo o qual, conforme afirmou um renomado colunista, um prefeito do PT “elege sem nenhuma margem de erro o sucessor”. (Fedozzi, 1997, p.233)

Com o sucesso do primeiro “ciclo” de OPs (1989 - 1992), o instrumento continuou a se expandir pelo país ao longo da década de 1990, chegando a 29 experiências entre 1993 e 1996, e 62, entre 1997 e 2000 (Spada, 2014)⁸⁰.

.....
80 Ressalta-se, novamente, a discrepância dos números entre diferentes levantamentos. Sánchez (2002), por exemplo, aponta a existência de 36 OPs entre 1992 e 1996, e 103, entre 1997 e 2000.



Mapas 45 e 6 - Adoção do OP em municípios brasileiros (com mais de 50 mil habitantes) nos períodos de 1993 a 1996 e 1997 a 2000. Fonte: adaptado pelo autor com base em Spada (2014).

É importante destacar, ainda, a existência de experiências de OP na escala estadual, ainda na década de 1990, como aquelas que se deram no Amapá e no Distrito Federal, bem como a “Consulta Popular”, que se desenvolveu no Rio Grande do Sul, governado pelo ex-prefeito Olívio Dutra, entre 1999 e 2003.

4.2 Teoria do Planejamento

No âmbito da teoria do planejamento, durante as décadas de 1980 e 1990, constata-se uma intensificação do movimento apresentado no capítulo anterior de críticas à ideia do planejamento enquanto uma racionalidade instrumental advinda da modernidade, e de suas formas centralizadoras e tecnicistas. Allmendinger (2017) argumenta que esse período é marcado pela consolidação do paradigma pós-moderno no pensamento ocidental e, com isso, de questionamentos à alguns preceitos da modernidade, como a possibilidade de se alcançar uma verdade objetiva, a noção de neutralidade das técnicas, a ideia de interesse público e, sobretudo, uma visão sistêmica da realidade, a partir da qual tudo pode ser transformado em “abstrações matemáticas” e, portanto, modificado e controlado pela racionalidade instrumental ou científica. Assim, durante esse período, emergem interpretações que buscam elucidar as falhas e os efeitos nefastos da lógica moderna do planejamento, bem como os “poderes ocultos” pelo planejamento, como é o caso do trabalho do israelense Oren Yiftachel (1998).

De forma semelhante, Allmendinger (2017) apresenta algumas prospecções emergentes sobre como poderia-se conceber formas de planejamento “pós-modernas”, ou mesmo, adequadas a um mundo pós-moderno. Esforços nesse sentido estão presentes no trabalho da australiana Leonie Sandercock (1998) e do estadunidense Edward Soja (1997). Para Allmendinger (2017), ambos os autores constatarem o descompasso da prática do planejamento com as demandas e realidades de um mundo progressivamente fragmentado e plural. Tal descompasso estaria ocultando a “possibilidade e desejabilidade de cidades e sociedades multi-étnicas, multi-raciais e diversas” e, com isso, reforçando o

caráter anti-democrático e culturalmente hegemônico do planejamento (Allmendinger, 2017, p.173 - tradução livre). Assim, Sandercock (1998) e Soja (1997) avançam em direção à incorporação da diversidade e da diferença à teoria e prática do planejamento, bem como noções como justiça social, cidadania, comunidade, etc. Ainda assim, Allmendinger (2017) ressalta que, apesar da significativa ampliação do horizonte do planejamento proposta por ambos os autores (com especial ênfase para uma politização e pluralização da prática) a proposta de um planejamento pós-moderno é pouco clara no que se refere a seus procedimentos, sendo talvez mais adequada enquanto modalidade crítica.

Algo que emerge de forma inequívoca, contudo, da reflexão pós-moderna, é a constatação do caráter anti-democrático e fechado das formas estabelecidas de planejamento. Nesse sentido, avançam também algumas propostas de dotar o planejamento de maior abertura, flexibilidade e, principalmente, capacidade de diálogo e compreensão mútua entre racionalidades distintas.

4.2.1 Planejamento Colaborativo/Comunicacional

Um desses esforços está contido na ideia de “planejamento colaborativo” ou “comunicacional”, trabalhada pela urbanista britânica Patsy Healey (1993) e pelo estadunidense John Forester (1989). Ambos os autores se apoiam nas reflexões do filósofo alemão Jürgen Habermas (1984), em sua crítica à modernidade, bem como suas propostas para “repará-la”. Segundo Allmendinger (2017), diferentemente de outros filósofos contemporâneos, como Jean-François Lyotard e Zigmunt Bauman, a crítica de Habermas à modernidade seria não na perspectiva de rejeitá-la, mas sim de reconstruir o “projeto interrompido da modernidade”. Em outras palavras, Habermas não rejeita a possibilidade de se alcançar a “razão” ou decisões efetivamente racionais — tal como preconizado no paradigma moderno —, mas ao invés de atribuí-la exclusivamente ao conhecimento técnico, busca associá-la ao diálogo e a construção de compreensões compartilhadas entre indivíduos, por meio da comunicação aberta e livre. Nesse sentido, Habermas (1984) estabelece a distinção entre o que denomina de “sistema” e “mundo da vida”, de forma que o sistema estaria relacionado com a economia capitalista e a burocracia administrativa, enquanto que o mundo da vida referiria-se às redes de ação social e compartilhamento de conhecimentos práticos. Nesse sentido, a tarefa da reconstrução do “projeto interrompido da modernidade” estaria contida em um esforço de se recuperar o espaço do mundo da vida dominado e subjugado pelo sistema e sua racionalidade instrumental. Para tanto, o autor sugere o estabelecimento de condições para um “discurso ideal”, orientado em direção a “compreensões intersubjetivas e a coordenação da ação por meio da discussão e a socialização de membros da comunidade”. (Allmendinger, 2017, p.246 - tradução livre).

Allmendinger (2017), contudo, ressalta que as proposições de Habermas (1984) e sua concepção de um “discurso ideal” seriam demasiadamente abstratas e distantes de uma realidade prática, o que teria motivado a formulação de transposições dessas ideias para domínios mais pragmáticos, como o planejamento. Nesse sentido, ambos Forester (1989) e Healey (1993) buscam conceber noções de planejamento que favoreçam o mundo da vida e a racionalidade comunicativa, em detrimento da concepção do planejamento enquanto uma racionalidade técnica e instrumental. Ou seja, am-

bos os autores partem de uma constatação de que a atuação dos planejadores, diferentemente do que sugerem as proposições tecnicistas, não está assentada meramente sobre decisões neutras e, pelo contrário, lida constantemente com ambiguidades e incompletudes que os levam a tomar decisões políticas, o que geralmente faz prevalecer interesses hegemônicos e a lógica do sistema. Assim, a tarefa do planejamento colaborativo/comunicacional seria aquela de evidenciar e reparar essas distorções mascaradas pelo sistema em favor de uma maior apropriação da racionalidade comunicativa, uma vez que o “conhecimento técnico e prático-organizacional sozinho não ajudará os planejadores a enfrentar os problemas da igualdade, da concentração e acumulação de riqueza e a perpetuação da pobreza e sofrimento generalizados”. (Forester, 1989 *apud* Allmendinger, 2017, p.256 - tradução livre).

Dessa forma, o que propõem Forester (1989) e Healey (1993) é que se foque mais no caráter comunicativo e processual do planejamento, de forma que, ao invés de detentores do saber técnico e absoluto, os planejadores atuem como “tradutores”, dedicados a facilitar a compreensão dos processos de planejamento por parte do público, garantir uma participação isonômica, a inclusão de diferentes perspectivas e, sobretudo, o aprendizado mútuo com relação ao “conhecimento prático”. Nesse sentido, Allmendinger (2017) lista algumas orientações apreensíveis da abordagem de Forester (1989) sobre o que deveria ser considerado pelos planejadores na lógica colaborativa:

- Cultivar redes comunitárias de laços e contatos
- Escutar cuidadosamente
- Ressaltar interesses menos organizados no processo de planejamento
- Educar cidadãos e organizações comunitárias
- Fornecer informações técnicas e políticas
- Garantir que não-profissionais tenham acesso a documentos e informação sobre os projetos propostos
- Desenvolver habilidades para trabalhar com grupos
- Encorajar revisões de projeto independentes e baseadas em comunidade
- Preparar-se para sofrer pressão política/econômica (Allmendinger, 2017, p.258 - tradução livre)

De forma, semelhante, Allmendinger (2017) também apresenta dez dicas, sugeridas por Healey (1993) sobre como deveria ser um planejamento na lógica proposta:

1. O planejamento deve usar outros tipos de técnicas de análise e formas de apresentação
2. Não é possível alcançar uma linguagem comum entre comunidades discursivas. O planejamento deve, portanto, focar na busca por níveis alcançáveis de compreensão mútua
3. O planejamento deve facilitar a discussão respeitosa entre comunidades discursivas
4. Ele deve envolver a construção de arenas nas quais processos são formulados e conflitos identificados
5. Todos os tipos de conhecimento e racionalidade são permitidos
6. Uma capacidade reflexiva e crítica deve ser mantida para o uso do “discurso ideal”
7. Todos aqueles que detém interesses estão incluídos (ou não excluídos, ao menos). Dilemas devem ser abordados ‘inter discursivamente’
8. Interesses não são fixos. As pessoas alteram seus interesses pela interação e o processo

de aprendizado mútuo

9. Há potencial de desafiar as relações de poder existentes pela crítica e evidenciar a opressão e forças dominantes
10. O propósito é o de ajudar os planejadores a começarem a proceder em formas mutuamente concordáveis, baseadas na compreensão interdiscursiva (Allmendinger, 2017, p.260 - tradução livre)

É notável como ambos os autores avançam na direção da incorporação da lógica colaborativa/comunicativa aos procedimentos institucionais, ressaltando o papel dos planejadores em garantir uma atuação virtuosa do planejamento. Ainda assim, Allmendinger (2017) apresenta algumas críticas a essa perspectiva, que partem justamente desse aspecto: a institucionalidade. O autor ressalta os riscos de se inserir a racionalidade comunicativa enquanto uma “ferramenta ou procedimento” dentro de uma estrutura “racionalmente instrumental” de Estado. (Allmendinger, 2017, p.260). Nesse sentido, o autor recorre a interpretação do urbanista Mark Purcell (2009) sobre o planejamento comunicacional, que considera que a lógica neoliberal, a despeito dos esforços dos planejadores, muito frequentemente se apropria da racionalidade comunicativa enquanto um mecanismo de legitimação de suas agendas e compensação do déficit democrático produzido por esse mesmo receituário.

O planejamento comunicativo oferece uma maneira extremamente atraente para os neoliberais de assegurar a legitimidade democrática que eles requerem, porque ele tende a reforçar o *status-quo* político e econômico, ao mesmo tempo em que produz decisões democraticamente legítimas. Engajando-se em processos comunicativos, os neoliberais, se forem ao menos um pouco astutos, podem consolidar a hegemonia dos pressupostos neoliberais e reinscrever o poder majorado do capital para moldar o futuro da cidade. (Purcell, 2009 *apud* Allmendinger, 2017, p.263 - tradução livre)

Talvez a principal limitação desse modelo de planejamento seja a sua ênfase na “resolução de conflitos” e neutralização de relações de poder, ao invés de evidenciá-los enquanto mecanismos de mobilização e transformação. Esses são elementos controversos, muito presentes na proposta de “Planejamento Estratégico” que será abordada ao final deste subcapítulo, bem como em perspectivas críticas contemporâneas, que serão descritas no item 8.2.

4.2.2 Planejamento Radical

De forma contemporânea ao planejamento comunicacional, outras propostas buscaram incorporar a abertura, flexibilidade e preocupação social à teoria do planejamento, porém, de forma menos associada à institucionalidade.

O conceito do “planejamento radical” é resultado de uma prolongada investigação protagonizada pelo austríaco-estadunidense John Friedmann (1987) ao longo de sua carreira, na qual lidou com a mediação entre mobilização e planejamento em diversos contextos. A partir dessa trajetória, o autor justifica o planejamento radical como uma resposta à crescente demanda (ao final do século XX) dos cidadãos ao redor do mundo por alternativas de desenvolvimento menos vinculadas às dinâmicas do capitalismo industrial, em crise àquela altura. Assim, Friedman aponta para a multiplicação de movimentos autônomos dedicados à uma “recuperação da comunidade política” como método de mobilização, ponto no qual o planejamento radical deveria incidir. (Friedmann, 1987). A partir

dessas reflexões, Friedmann se constitui como um dos precursores de uma discussão sobre planejamento em bases autônomas (com claras inspirações anarquistas), que segue tendo grande influência no debate sobre teoria do planejamento em escala mundial até hoje.

A leitura de Friedmann (1987) se baseia na ideia de que o planejamento, em suas diversas tradições, consistiria na mediação entre conhecimento e ação (ou, teoria e prática). Nesse sentido, o autor identifica que um modelo de planejamento adequado aos desafios do fim do século passado deveria combinar as tradições da “Mobilização Social” (socialismo utópico, materialismo histórico e anarquismo social) e do “Aprendizado Social” (um “aprender fazendo”, influenciado pela filosofia do pragmatista John Dewey⁸¹ e exercitado pelo próprio Friedmann, a partir da proposição de um planejamento “transacional” [Friedmann, 1981], em momentos anteriores de sua carreira). Dessa forma, Friedmann considera necessário destituir o monopólio do planejamento das mãos do Estado, a fim de conceber um planejamento interessado em mudanças estruturais, que parta de uma ênfase na crítica social e na ação de baixo para cima e, principalmente, que afirme a ideia de que “o planejamento no domínio público pode se originar de todas as partes, inclusive da sociedade civil”. (Friedmann, 1987, p.298 - tradução livre).

Assim, o planejamento radical consistiria em atuar junto a pequenas práticas emancipatórias, motivadas por problemas cotidianos das vidas das pessoas (como trabalho, moradia, sustento, etc.), e dedicadas a “criar um espaço para a autoprodução coletiva da vida que se situa além da burocracia (...)”. (Friedmann, 1987, p.392 - tradução livre). Nesse contexto, a tarefa do planejador radical seria a de mediar “teorias transformativas com a prática radical”, munindo as lutas territoriais de uma visão crítica adequada às suas especificidades locais. Para tanto, Friedmann (1987) delimita que as atribuições do planejador radical seriam: apresentar uma crítica da situação presente; buscar soluções práticas; fornecer avaliações estratégicas; oferecer atuação técnica; promover processos internos de aprendizado social; registrar, sistematizar e disseminar o aprendizado social reunido na luta; mediar encontros/choques da luta com a tecnocracia; combater a burocratização da luta; manter a discussão ideológica ativa e, por fim, não se permitir distanciar da ação.

Dessa forma, Friedmann aposta nas brechas entre o Estado e a economia de mercado para promover a “recuperação da comunidade política” e engendrar transformações emancipatórias a partir de pequenas práticas de luta. Entretanto, o autor faz alguns adendos a esta posição que parecem interessantes à reflexão a respeito da pertinência ou não deste tipo de atuação no Estado.

Friedmann (1987) considera que o planejamento radical deve sempre se configurar em ações auto-organizadas de oposição aos poderes estabelecidos, em especial, o Estado. Contudo, o autor reconhece que qualquer conquista do planejamento radical engendrada fora do Estado, rapidamente encontrará limites materiais e, portanto, a promoção de transformações mais profundas depende de uma reivindicação da ação estatal por políticas redistributivas na escala nacional. Essa reivindicação deve, para Friedmann, ser articulada entre micro ações de base (onde situa-se o planejamento radical) e a política nacional. Dessa forma, o autor mobiliza uma visão do Estado (muito próxima do que propõe Nicos Poulantzas) como um terreno de disputas que, por mais que permaneça como uma

81 Filósofo e pedagogo norte-americano, representante da corrente pragmatista (1859 - 1952).

força hegemônica, pode tender para o apoio a transformações emancipatórias quando corretamente pressionado para tal.

A segunda questão que busca-se assinalar é referente às diferentes abordagens entre Norte e Sul Global. Naturalmente essas nomenclaturas não eram ainda difundidas no momento em que Friedmann escreve essas considerações, mas o autor traça uma importante distinção entre as perspectivas do planejamento radical para o “primeiro mundo”, ou “ocidente industrializado”, em relação ao que chama de “periferia camponesa” ou “agrária” (livremente traduzido de *peasant periphery*), referente ao “terceiro mundo”. Ele argumenta que, dada a profundidade das transformações exigidas na periferia camponesa, qualquer prática radical efetiva requer a ação de um “Estado revolucionário, sem o qual, a mobilização social por um desenvolvimento autônomo não pode ocorrer de forma alguma”. (Friedmann, 1987, p.412 - tradução livre).

4.2.3 Planejamento Estratégico

Em “outro pólo” do espectro político, desenvolveram-se neste mesmo período propostas de planejamento pouco vinculadas à ação política radicalizada e muito mais simpáticas a uma “ideologia de mercado”. A ideia do “planejamento estratégico” foi trabalhada pelos catalães Manuel Castells e Jordi Borja (1996)⁸² como, também, uma resposta da teoria do planejamento às condições emergentes no final do século XX, em especial, à globalização. Castells e Borja (1996) argumentam que, naquele momento, o mundo estaria experienciando uma crise financeira dos Estados nacionais que, em face da globalização e da aceleração dos fluxos financeiros em escala mundial, poderia e deveria ser respondida pelas cidades. O argumento central dos autores se estrutura em torno da ideia de que as cidades deveriam ser “atores políticos”, organizando-se mediante a pactuação de atores públicos e privados, para se promover internacionalmente e atrair investimentos provenientes da economia globalizada a fim de viabilizar transformações urbanas.

(...) no mundo da economia global, a velocidade da informação sobre os mercados internacionais e de adaptação aos mesmos, a flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e a capacidade de inserir-se em redes, determinam o sucesso ou o fracasso, muito mais do que as posições adquiridas no passado, o capital acumulado, as riquezas naturais ou a situação geográfica. (Castells; Borja, 1996, p.153).

Curiosamente, os autores colocam-se em oposição ao que chamam de “aberrante política neoliberal” (Castells; Borja, 1996, p.154), argumentando que o planejamento estratégico seria uma forma de mitigar seus efeitos mediante uma iniciativa de alavancar o crescimento econômico e desenvolvimento urbano — ainda que dentro dos marcos econômicos do neoliberalismo —. Nesse sentido, o planejamento estratégico seria uma “resposta a uma sensação de crise”, ou seja, uma alternativa para dar viabilidade aos grandes centros urbanos em um contexto de competitividade internacional e deterioração das condições urbanas, acompanhada por uma transição do modelo urbano industrial, para outro, baseado no setor terciário. Os autores elencam alguns exemplos do tipo de intervenção por eles preconizada, citando algumas grandes cidades asiáticas que floresceram nos anos 1990, como

82 É relevante ressaltar que o texto “As cidades como atores políticos”, aqui citado, foi extraído de um relatório preparado para a Conferência Habitat II (Castells; Borja, 1996, p.152).

Seul, Taipei, Hong-Kong, Cingapura, Bangkok, Shanghai e Hanói; além de cidades européias, como Roterdã, Berlim, Praga, Budapeste, Varsóvia, Lisboa e, principalmente, Barcelona. Cabe ressaltar que o caso de Barcelona⁸³ é paradigmático para o planejamento estratégico por conta da série de intervenções realizadas no contexto da realização dos Jogos Olímpicos de 1992 na cidade.

Castells e Borja (1996) consideram que Barcelona pôde tirar proveito da realização de um grande evento internacional na cidade e, a partir da figura emblemática do prefeito Pasqual Maragall (Partido dos Socialistas da Catalunha) e da mobilização de atores privados, construir um “consenso público para que a cidade dê um salto adiante, tanto do ponto de vista físico como econômico, social e cultural” (p.156). Em linhas gerais, os catalães atribuem ao planejamento estratégico as condições de criação de coerência e confiança entre atores públicos e privados, além de um “empreendimento de comunicação”, voltado à promoção interna e externa da imagem da cidade, no sentido de se construir “consenso, cultura cívica e patriotismo de cidade”.

(...) um plano estratégico deve construir e/ou modificar a imagem que a cidade tem de si mesma e projeta no exterior. Na medida em que se trata de uma resposta a uma sensação de crise, resultado da vontade de inserção em novos espaços econômicos e culturais globais, e que pretende integrar uma população que muitas vezes se sente excluída ou pouco levada em conta, o Projeto-Cidade é um empreendimento de comunicação e de mobilização dos cidadãos e de promoção interna e externa da urbe. (Castells; Borja, 1996, p.158).

Para tanto, além da desejabilidade de realização de grandes eventos internacionais e da atração de investimentos para a promoção de intervenções urbanas monumentais e “visíveis”, o planejamento estratégico pressupõe uma série de reestruturações político-administrativas. Os autores parecem rejeitar firmemente as “estruturas burocráticas” e os embates políticos, por exemplo, entre legislativo e executivo, indicando a necessidade de que o poder local se oriente pela “eficiência econômica e eficácia social”. Assim, os governos locais deveriam cumprir as funções de: a) promover a cidade para o exterior; b) favorecer o acordo com outras administrações públicas e a cooperação público-privada; c) promover “internamente” a cidade para dotar seus habitantes de “patriotismo cívico”; e d) favorecer mecanismos e cooperação social e participação dos cidadãos. (Castells; Borja, 1996, p.160). No que se refere a este último elemento, apesar de indicarem que a América Latina estaria ainda atrasada em termos das condições para a promoção do planejamento estratégico, Castells e Borja (1996) valorizam os processos de abertura e descentralização política dos países do subcontinente como uma modernização valorosa, além de serem simpáticos às tipologias participativas e, principalmente, à atuação de organizações sociais na cobertura de serviços “não expostos à competição internacional”, como “programas sociais de moradia e urbanização básica com a cooperação dos próprios habitantes” e “reconhecimento prévio do hábitat popular informal” (p.163).

É relevante notar como a flexibilização, a descentralização e o incentivo à participação estão presentes em todas as três propostas de planejamento apresentadas neste capítulo. Contudo, enquanto no Planejamento Radical preconiza-se uma participação autônoma e radicalizada, e no Planejamento Colaborativo incentiva-se uma ampliação das vozes do “mundo da vida” e do diálogo como

.....
83 Além dos jogos olímpicos, a cidade vinha de uma tradição histórica no recebimento de eventos internacionais, como a Exposição Universal de Barcelona de 1888, a Exposição Internacional de Barcelona de 1929 e, no período recente, além das Olimpíadas de 1992, o Fórum Urbano Mundial e o Fórum Universal das Culturas, em 2004.

meio para um planejamento transformador, o Planejamento Estratégico enfatiza a participação como um mecanismo gerador de coesão social e proximidade, no sentido da criação de um consenso pelas transformações urbanas e um “patriotismo cívico”. É relevante observar como, para Castells e Borja (1996), a política parece sempre ser um elemento de atraso e estagnação, apontando para o “consenso” como uma condição para o desenvolvimento adequado das cidades.

Um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos. (...)

Num momento histórico caracterizado pela globalização da economia e pelas políticas de abertura dos mercados, pela descentralização política, revalorização dos âmbitos e identidades locais ou regionais e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas que não se sentem satisfeitas pelas respostas estatais, o Projeto de Cidade (ou de região), baseado num Plano Estratégico de amplo consenso social, representa uma grande oportunidade democrática. Por um lado, oferece uma resposta integrada do lugar onde os problemas da sociedade são delineados e de onde os agentes públicos e privados podem atuar conjuntamente. Por outro, podem permitir-nos reconstruir o sentido da cidade, do território, numa época em que a perda de consciência dos limites e a dissolução das ideologias que dão suporte aos projetos coletivos nos desafiam a refazer nossos sistemas de convivência. (Castells; Borja, 1996, p.166)

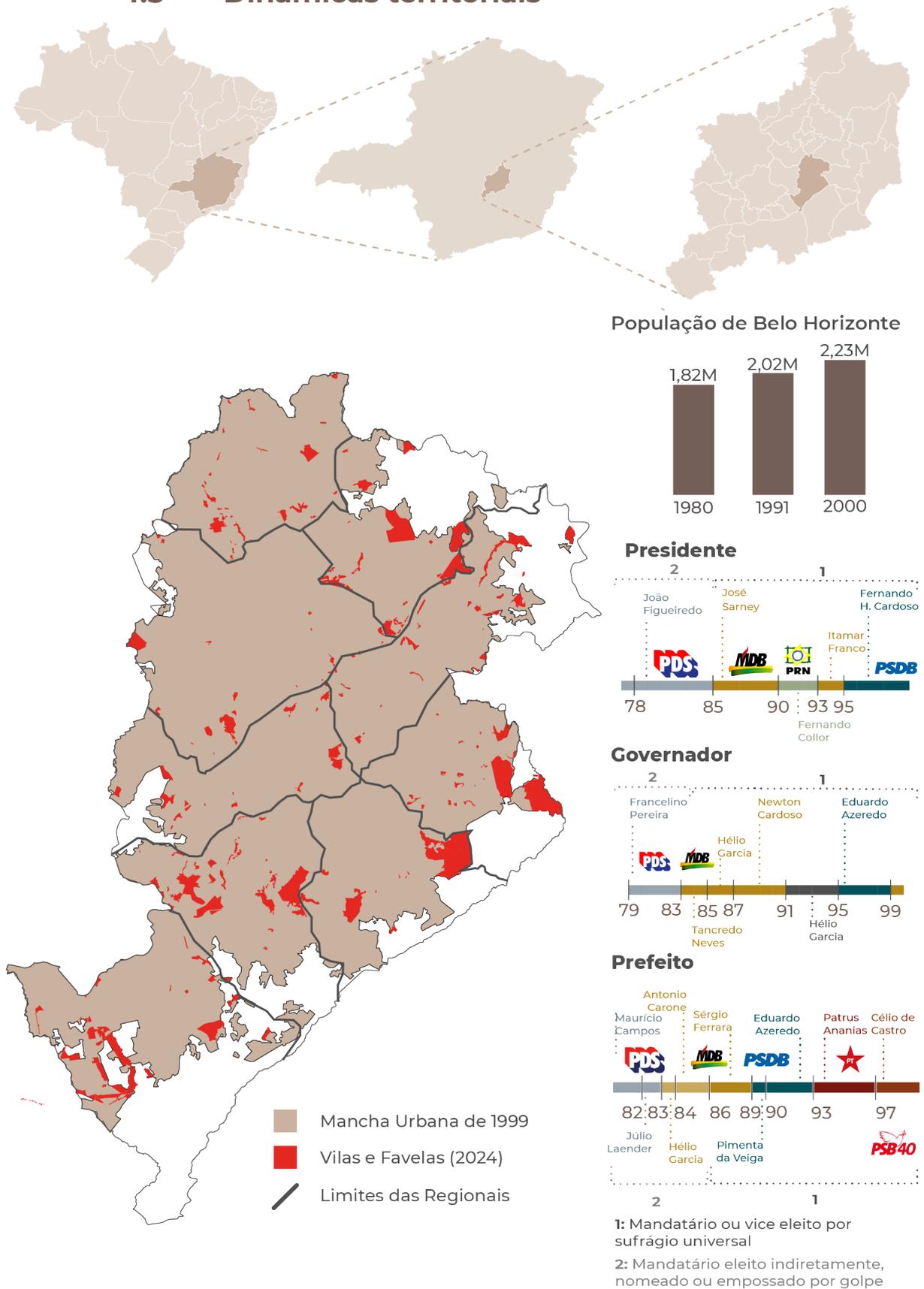
O trecho final da citação acima é representativo do desafio enfrentado pela teoria do planejamento no momento histórico em questão: “reconstruir o sentido da cidade”, em termos territoriais e políticos. As três proposições abordadas neste capítulo — e, em certa medida, também o Planejamento Advocatício, abordado no capítulo anterior — buscam responder a esse desafio de diferentes maneiras. Um elemento comum entre todas elas, contudo, é o diagnóstico da crise das formas estabelecidas de planejamento e de interpretação do espaço urbano associadas à racionalidade moderna, ao fordismo e ao “par” urbano-industrial. Essa interpretação está relacionada ao que indicamos no capítulo 2 como uma crise das concepções tradicionais de território, uma vez que se constata a inviabilidade da concepção de um território representativo de uma unidade, seja na figura do “povo”, do Estado-nação, ou mesmo da cidade. Essa inviabilidade se manifesta a partir de diferentes vetores: por um lado, o enfraquecimento do potencial de intervenção e planejamento dos Estados-nação e a aceleração dos fluxos financeiros globais deslocalizados; por outro, a emergência de identidades e demandas diversas à superfície do debate público e urbano.

Este último aspecto leva a uma reflexão a respeito da representação política. Como indicam Castells e Borja (1996), os anos 1980 e 1990 são também momento de “dissolução das ideologias que dão suporte aos projetos coletivos”, de forma que a organização da ação coletiva no espaço urbano exija também a emergência de novas representações, ou mesmo, a recusa da representação em nome da diferença. Assim, as proposições territoriais de cada uma das abordagens de planejamento apresentadas, trazem consigo também uma premente abordagem perante a política urbana. No caso do Planejamento Radical (em alguma medida, em consonância com o Planejamento Advocatício), indica-se a existência de demandas políticas plurais, diversas e dispersas pelo tecido social, que deveriam ser apoiadas e organizadas pelos planejadores a fim de incidirem sobre os processos territoriais de forma qualificada. A proposta do Planejamento Comunicativo, por sua vez, caminha no sentido da incorporação destas demandas e reivindicações plurais para dentro de uma estrutura estatal de plane-

jamento, mediante o exercício da comunicação como método integrador. Finalmente, a abordagem do Planejamento Estratégico perante a política parece ser a supressão das contradições em nome do consenso que, evidentemente, está baseado em interesses políticos específicos e associados à lógica imposta pela globalização neoliberal.

Em diferentes medidas, todas as ideias aqui expostas dos autores abordados encontram correspondências com as dinâmicas territoriais desdobradas em Belo Horizonte entre os anos 1980 e 1990. Não necessariamente isso implica que as concepções de planejamento em questão foram diretamente empregadas nos processos territoriais investigados, mas sim que as interpretações e motivações dessas propostas de planejamento são comuns aos atores que protagonizaram a política urbana da cidade no período. Novamente, ressalta-se que esse é um momento de dinâmicas ao mesmo tempo contraditórias e convergentes, como será apresentado adiante.

4.3 Dinâmicas territoriais



Mapa 7 - Situação territorial, demográfica e política de Belo Horizonte entre as décadas de 1980 e 1990. Fonte: Produzido por Davi Carneiro a partir de dados do BHMap e do Censo.

Entre as décadas de 1980 e 1990, Belo Horizonte continua a observar um processo de cres-

cimento populacional intenso, ainda que desacelerado em relação às décadas anteriores (10,7% entre 1980 e 1991 e novamente, 10,7% entre 1991 e 2000). A população da cidade sai de 1 822 221 habitantes em 1980, para 2 017 127 em 1991, e 2 232 747 em 2000⁸⁴. Além disso, durante este período, a mancha urbana avança sobre praticamente toda a área do município, consolidando ainda a conurbação com Contagem, Betim e Ibirité (no vetor Oeste), Ribeirão das Neves, Vespasiano e Santa Luzia (ao Norte) e, de forma menos intensa, Sabará (Leste) e Nova Lima (Sul). Em 1983 são criadas as Administrações Regionais (AR) Centro-Sul, Leste, Oeste, Pampulha, Noroeste, Nordeste e Norte, conformando todas as nove ARs existentes até hoje, que foram, ao longo da década de 1990, ganhando relevância administrativa (Barbabella, 2022; Rodrigues, 2023), como será demonstrado no capítulo seguinte.

No que se refere às dinâmicas territoriais, muito do que se deu na cidade neste período configuram desdobramentos das dinâmicas iniciadas no final da década de 1970, com a recomposição dos movimentos populares por habitação e contrários às remoções e, simultaneamente, a gradual abertura do poder público a essas demandas e ao planejamento participativo. Os atores envolvidos nesses processos, contudo, se multiplicam, entrelaçam e sobrepõem, estando, sobretudo, polarizados entre as figuras dos movimentos populares, partidos, Igreja Católica, ONGs, Governo Estadual e Prefeitura.

Na Pedreira Prado Lopes, por exemplo, conforme demonstra Oliveira (2021), o início da década de 1980 é marcado pela “chegada das irmãs”, pelo estabelecimento do grupo “Fé e Política” e de uma sede da União dos Trabalhadores da Periferia (UTP) na comunidade. A autora explica que a **Congregação das Missionárias de Jesus Crucificado** foi uma organização de religiosas, vindas de Campinas (SP), que se estabeleceram na Pedreira Prado Lopes para realizar trabalho de pastoral baseado na **Teologia da Libertação**, auxiliando na organização e conscientização política dos moradores na luta por direitos sociais e, sobretudo, no enfrentamento às remoções e arbitrariedades do poder público. Como desdobramento desse processo, alguns anos mais tarde chega à Pedreira o Padre Chico, um dos religiosos de maior importância para as mobilizações nesta favela, que foi responsável pela articulação do grupo “Fé e Política”. Em paralelo, estabeleceu-se uma sede da UTP na Pedreira (associada à União Prado Lopes, mencionada no capítulo anterior), consolidando um espaço de organização e formação constante de lideranças comunitárias, ao mesmo tempo, vinculadas ao movimento popular e às organizações de base da Igreja Católica.

Durante a década de 1980 a UTP conquistou sua sede dentro da PPL, onde hoje se encontra a Escola Profissionalizante, o que permitiu que muitos moradores da favela se integrassem às ações dessa organização. O contato com lideranças populares do município, com a realidade de outras favelas e com a necessidade da luta para a conquista de melhorias urbanas, foi como um combustível para o crescimento e fortalecimento de lideranças dentro da própria favela e do seu entorno. [...]

O trabalho realizado tanto pela Igreja quanto pelas associações e lideranças presentes na favela possibilitaram que em um momento a Pedreira começasse a “caminhar com suas próprias pernas”, originando associações comunitárias e líderes populares na época, como Francisco [Chico] Nascimento, José Laerte, Liberalino Alves de Oliveira, Adão Soares, Maria Lourenço, Sueli Alves, Hilda Arruda, D. Tiná, Márcia, Yolanda, Gustavo. Essas pessoas

84 Dados do censo, disponíveis em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1287#resultado>>. Acesso em: 15/04/2024.

dedicaram grande parte de suas vidas batalhando pela melhoria de sua comunidade e com isso semearam e propagaram o orgulho pela favela e a necessidade de mobilização social para o fortalecimento da luta por direitos. Ainda, a atuação social desses moradores se tornou uma inspiração para o florescimento de novas lideranças locais com o OP, como Robson da Costa Meira, Josélia Nascimento, Jairo Moreira e Valéria Borges. (Oliveira, 2021, p.120)

Enquanto isso, no bairro Primeiro de Maio, onde a atuação de lideranças religiosas já estava em curso desde a década de 1960, tem-se uma outra forma de articulação, desta vez, entre movimento religioso e uma ONG internacional. Conforme demonstramos em Porto *et al.* (2020), depois da chegada do Padre Pigi Bernareggi à comunidade e do estabelecimento de sua paróquia, outros italianos vieram para o Primeiro de Maio, como Rosetta Brambilla, que, junto com Bernareggi, estabeleceu a associação Jovens e Adultos a Serviço da Comunidade (JASC). O estabelecimento desta associação, criou as condições para que os italianos recebessem apoio internacional, que se viabilizou por iniciativa de Don Giussani, sacerdote italiano, líder do movimento *Comunione e Liberazione (CL)*, em Milão, que buscou formas de mobilizar apoio financeiro para o trabalho desempenhado por seus missionários no Brasil. A iniciativa e a influência de Giussani foram consonantes com os objetivos da política externa italiana e da Comunidade Econômica Europeia (CEE) no momento, orientadas para a “cooperação técnica com países em via de desenvolvimento”. Assim, foram viabilizados recursos do Ministério de Assuntos Exteriores (MAE) da Itália, para promover ações da ONG Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) — fundada alguns anos antes na cidade de italiana de Cesena, também por missionários leigos ligados ao CL — em Belo Horizonte. A chega da AVSI ao Primeiro de Maio, em 1981, se deu na forma da realização de um curso profissionalizante, oferecido na sede da JASC, por Pigi, Brambilla além do médico Arturo Alberti, vindo de Cesena (Alberti, 2009; Porto *et al.*, 2020).



Figura 40 - Padre Pigi (direita) e Don Giussani (esquerda) no Brasil nos anos 1980. Fonte: Acervo da Comunione e Liberazione. Disponível em: <<https://portugues.clonline.org/not%C3%ADcias/atualidade/2021/01/23/pigi-bernareggi-a-mensagem-de-carron?hl=padre%20pigi>>. Acesso em: 19/04/2024.

Ainda no início dos anos 1980, consolida-se outro movimento popular, ao lado da já estabe-

lecida UTP que, conforme relata Medeiros (informação verbal)⁸⁵ já contava com lideranças de muita expressão no cenário político da cidade, como o mencionado Chico Nascimento, além do advogado popular Vicentão, conhecido como “advogado do proletariado”. Este novo movimento, ao contrário da UTP, não era restrito aos movimentos de favela, buscando alcançar uma representação mais ampliada, incluindo também associações de moradores e mutuários do Sistema Financeiro da Habitação (Formoso, 2007), além de ter uma penetração maior dos partidos de esquerda emergentes no novo cenário político nacional. Trava-se da Federação das Associações de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH), que reunia em seus quadros militantes do PT e, especialmente, do PCdoB, como Dalva Stela e Toninho da FAMOBH. (Medeiros, 2024; Formoso, 2007).

No que se refere ao poder público, conforme descrito no capítulo anterior, o cenário de gradual reabertura democrática e intensificação das demandas populares foi, aos poucos, ganhando incidência sobre a institucionalidade local, com a abertura de iniciativas de planejamento participativo dotadas de uma visão mais simpática às reivindicações dos movimentos, como foi o caso do PRODECOM e do Plambel, no âmbito do Governo Estadual. Contudo, a partir da década de 1980, esse processo se rebate também sobre a prefeitura da capital mineira — ainda ocupada por prefeitos “indicados” pelo Regime Militar mas, sendo os últimos três, filiados ao MDB, que fazia oposição ao Governo Federal —. Em face das intensas pressões e mobilizações em torno da pauta das favelas, sobretudo por parte da UTP e da Pastoral das Favelas (ainda dirigida por Pigi), a Prefeitura promulga em 1983 a Lei Municipal no 3.532, conhecida como Profavela (Programa Municipal de Regularização de Favelas). Conforme explicam Costa e Mendonça (2023), a redação da lei foi bastante influenciada pelo “Programa de Benefícios Urbanos à População Favelada do Aglomerado Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, produzido pelo Plambel em 1980 e, por sua vez, subsidiado pelos mencionados estudos “Processos de Morar” e “Estudo Sobre Mercado da Terra”.

O Profavela cria no zoneamento da cidade a figura dos Setores Especiais 4 (SE-4), que incluíam pela primeira vez na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte as áreas de vilas e favelas (que antes constavam como ‘área de preservação permanente da cobertura vegetal’ [Conti, 2004]), delimitando ainda parâmetros e diretrizes para a urbanização e regularização fundiária desses assentamentos. (Formoso, 2007; Bedê, 2005). A lei foi pioneira no país⁸⁶ no estabelecimento de mecanismos de planejamento para assentamentos informais, indicando uma vocação da cidade de Belo Horizonte para esse tipo de intervenção. Além disso, a promulgação do Profavela indicava o início de um processo de transferência do protagonismo do Governo Estadual para a Prefeitura, no que se refere ao tema do planejamento urbano e provisão habitacional (Bedê, 2005). Ainda assim, o Profavela viabilizou e facilitou uma série de ações conduzidas pelo PRODECOM, ainda no âmbito estadual.

Naquela altura, o PRODECOM havia sido transferido da Secretaria de Planejamento para a Secretaria de Trabalho e Ação Social (SETAS), pasta que concentrava um corpo técnico e político progressista. Segundo Medeiros (informação verbal)⁸⁷, inclusive, a partir do governo de Tancredo Neves

85 MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

86 Ao lado de uma legislação semelhante no Recife - PE, datada do mesmo ano.

87 Idem.

(MDB - primeiro governador democraticamente eleito, em 1982), ocupa o cargo de secretário Ronan Tito, que era vinculado à esquerda católica e, portanto, simpático aos movimentos de favelas. Assim, durante a década de 1980, o PRODECOM consolidou sua atuação com intervenções de urbanização e regularização fundiária nas mais importantes favelas da cidade, como o Aglomerado da Serra, o Aglomerado Papagaio-Santa Lúcia, o Morro das Pedras, a Pedreira Prado Lopes, a Vila Senhor dos Passos e a Vila Primeiro de Maio. O caso da Vila Primeiro de Maio foi peculiar, uma vez que se deu em um contexto em que já havia, conforme mencionado, uma articulação estabelecida entre Igreja Católica, associação comunitária e ONG internacional. Assim, a promulgação do Profavela e a iniciativa do PRODECOM, motivou a AVSI a voltar-se para uma atuação com abordagem urbanística (que se tornaria a especialização desta ONG nos anos seguintes). Em 1984, a ONG italiana articulou um **financiamento do MAE italiano e da CEE**, com contrapartida do Governo do Estado, para a realização da urbanização de uma porção da Vila Primeiro de Maio, por parte do PRODECOM em cooperação com o corpo técnico da ONG (Alberti, 2009). O projeto envolveu uma articulação ampla, entre diferentes segmentos, seja no que se refere à sua concertação política, seja na cooperação técnica estabelecida.

De fato, por intermédio da atuação de Bernareggi como pároco na Vila Primeiro de Maio, bem como na Pastoral de Favelas, a AVSI realiza sua primeira ação com abordagem urbanística. Logo após a aprovação da Lei do Profavela, em maio de 1984, chegam à Belo Horizonte dois missionários leigos vinculados ao CL, Anna e Livio Michielini, incumbidos de operacionalizar um método participativo para urbanização de favelas em nome da AVSI, contando para tanto com financiamento da União Européia (ALBERTI, 2009). Após um grande esforço de negociações, os Michielini envolvem o Governo do Estado, na figura do Programa de Desenvolvimento de Comunidade (Prodecom), a Sociedade Mineira de Cultura (SMC) e a Pontifícia Universidade Católica (PUC), representadas pelo Bispo Dom Serafim, e a Universidade de Bolonha (UniBo), na figura do engenheiro Roberto Mingucci, para realizar o projeto. Sob as instruções de Bernareggi e Rosetta Brambilla, realiza-se então a urbanização de parte da Vila Primeiro de Maio, uma das primeiras a serem realizadas na cidade. (Porto *et al.*, 2020, p.402-403).

Além da AVSI, o Governo do Estado, por meio do PRODECOM, firmou um convênio também com a ONG alemã **Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ — que atualmente recebe o nome de GIZ)**. A GTZ centrava seus esforços na criação de trabalho dentro das comunidades e na melhoria das infra-estrutura, viabilizando também recursos internacionais para a realização das intervenções do PRODECOM nas vilas e favelas. (Conti, 2004; Medeiros, 2024).

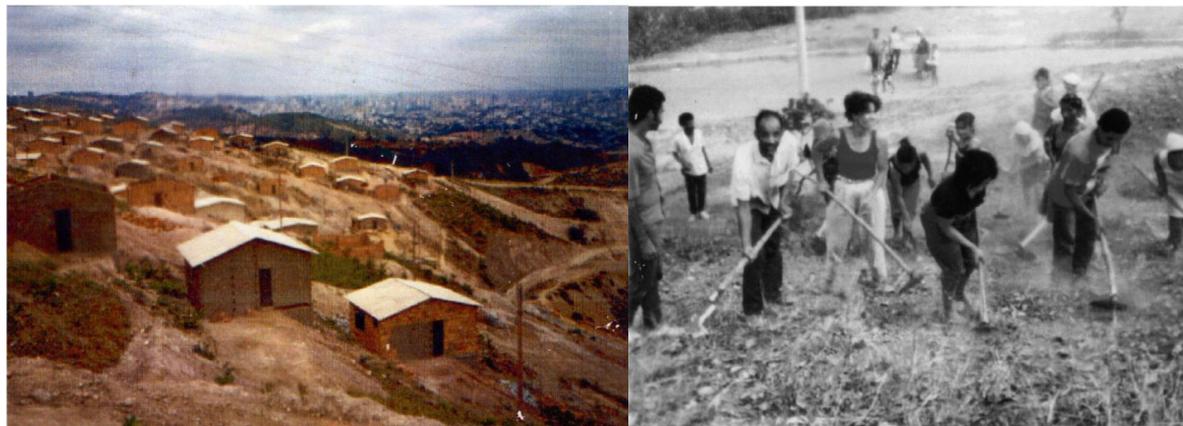
A atuação do “par” PRODECOM - Profavela, contudo, não obteve avanços significativos no que se refere à efetiva regularização e titulação da grande parte das favelas da cidade (ainda que, sobretudo o PRODECOM, tenha sido capaz de viabilizar significativas intervenções urbanísticas). O urbanista Alfio Conti (2004) argumenta que essa dificuldade teria sido fruto de uma definição pouco clara de onde deveria se situar o Profavela dentro da estrutura administrativa municipal, além de uma inexperiência administrativa para a promoção de ações deste tipo (somada ao gradual declínio da capacidade institucional do PRODECOM).

Esse arranjo institucional, contudo, começa a se alterar a partir da segunda metade da década de 1980. Em 1985, ocorrem as primeiras eleições democráticas para a prefeitura de Belo Horizonte após o período militar (assim como em todas as outras capitais e “cidades de segurança nacional”),

das quais sai vitorioso o emedebista Sérgio Ferrara. Ferrara foi um prefeito controverso na história da cidade, tendo realizado uma gestão, orientada pela forte pressão dos movimentos populares (especialmente a UTP e a Pastoral de Favelas), mas ao mesmo tempo hostil a esses mesmos grupos. (Formoso, 2007; Medeiros, 2024). A principal iniciativa da gestão Ferrara nesse sentido centrou-se na produção de conjuntos habitacionais e loteamentos populares — muitos deles, pouco planejados, pouco servidos de infraestrutura e localizados em áreas isoladas —, como o conjunto Taquaril, o Filadélfia e o Jardim Felicidade, sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social. A militante do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), Edneia de Souza⁸⁸, relata como se deu o processo de constituição do Taquaril, durante a gestão Ferrara:

O Conjunto Taquaril foi uma ocupação da década de 1980. Nós recebemos o direito de morar aqui em 1986, depois de muita pressão junto ao poder público, e nos foi entregue esse terreno aqui sem nenhuma infraestrutura. Era uma área condenada para a produção de habitação. O governo do estado já tinha tentado fazer um empreendimento habitacional aqui nesse terreno, que era da extinta [Companhia de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais] Codeurb, então tinham aberto ruas, tinham colocado posteamento e o terreno era impróprio para produzir as moradias que eles iam construir (...) Depois de uma pressão muito grande na gestão do prefeito Sérgio Ferrara (1986 - 1988), nós conseguimos com que a Prefeitura atendesse o movimento organizado com esse terreno aqui. Para a punição da gente, porque nós inflamamos uma revolta na cidade pela questão da moradia naquela época, nós recebemos um terreno impróprio. E como punição, nós não conseguimos os outros benefícios que estavam juntos com uma política habitacional — naquela época, criada pelo governo federal, o governo Sarney — [parte de] um projeto nacional de moradia [que] chamava [Programa de Investimentos Coletivos Produtivos] Proinco. [Nesse Programa] o poder público sedia o terreno, a infraestrutura, o material, o acompanhamento técnico e as ferramentas e a população fazia sua construção. A gente não recebeu nada disso, quase nada disso.(...) E a gente começou a fazer o processo para não perder esse terreno, porque nós estávamos pressionados pelo poder público. O programa previa uma ocupação no terreno que você estava recebendo em seis meses. Em seis meses tinha que construir e morar para não perder o terreno. Quem não recebeu o material, quem não conseguiu assistência técnica, acompanhamento, levantou barracão de lona. E a gente veio morar aqui sem água, sem luz, sem energia elétrica, sem vínculo com as outras comunidades, porque aqui é um morro que divide com outras cidades: Sabará e Nova Lima. Ninguém vinha aqui para absolutamente nada. As ruas eram todas esburacadas, porque o tempo e a chuva levou a infraestrutura, o pessoal carregou o fios de luz que tinha nos postes. Nós viemos para cá nessa situação para não perder a nossa condição e o Taquaril virou, naquela época, um cemitério de lona preta, onde a gente tinha um imenso problema de infraestrutura. Nós tínhamos um índice de mortalidade infantil aqui que era altíssimo, era uma vergonha para o Estado, para a cidade, devido às condições. E nós tínhamos também muita área de risco e toda chuva a gente perdia um monte de família. Não tinha jeito, começava a chover morria os vizinhos da gente. E a gente ficava maluco, porque naquela época não existia nenhum tipo de política construída, instituída, que atendesse famílias em situação de risco, por exemplo, com moradia. Não existia absolutamente nada. Além da gente perder a casa, os vizinhos perderem a vida, o resto dos moradores — isso durante muito tempo — perdiam também o direito das crianças frequentarem a escola. (Souza, 2022, p.102 - 103).

.....
88 Ednéia é uma das principais militantes pela moradia em Belo Horizonte e esteve presente ativamente no processo de construção da política municipal de habitação, durante a prefeitura de Patrus. A fala aqui apresentada é parte de sua contribuição para o webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH, transcrita para o livro de mesmo nome (Souza, 2022)



Figuras 41 e 42 - Barracos de madeira e mutirão no Taquaril na década de 1980. Fonte: Imagens do acervo pessoal de Edinéia Souza, disponíveis na dissertação “As (im)possibilidades de irrupção de necessidades radicais na periferia por meio do trabalho com jovens dos Programas Fica Vivo e Agente Jovem. Estudo de caso: Conjunto Taquaril”, de autoria de Renato de Paula Abreu (2008).

Por outro lado, em seu primeiro ano de gestão (1986), Ferrara reestrutura a autarquia que seria responsável pela pauta da urbanização de vilas e favelas na administração municipal pelas próximas décadas. Trata-se da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), fundada em 1983, cujo papel de protagonismo dentro da prefeitura de Ferrara, conforme relata Medeiros (informação verbal)⁸⁹, teria sido resultado de um compromisso firmado pelo prefeito com a UTP. A Urbel, concebida então como o órgão que seria responsável pela efetivação do Profavela, foi incumbida do papel de “atuar como um agente de melhoria das condições habitacionais e urbanísticas (...) com poderes para comprar, vender e arrendar áreas destinadas à habitação popular e sendo capaz, em princípio, de trabalhar ao mesmo tempo na resolução dos problemas, na articulação interinstitucional necessária e no estrito contato com as comunidades envolvidas” (Conti, 2004, p.195). Conti (2004) ressalta, ainda, que a criação da Urbel ocorreu de forma paralela à extinção da CHISBEL, companhia municipal responsável pelas remoções e “erradicações” de vilas e favelas desde os anos 1970, conforme descrito no capítulo anterior.

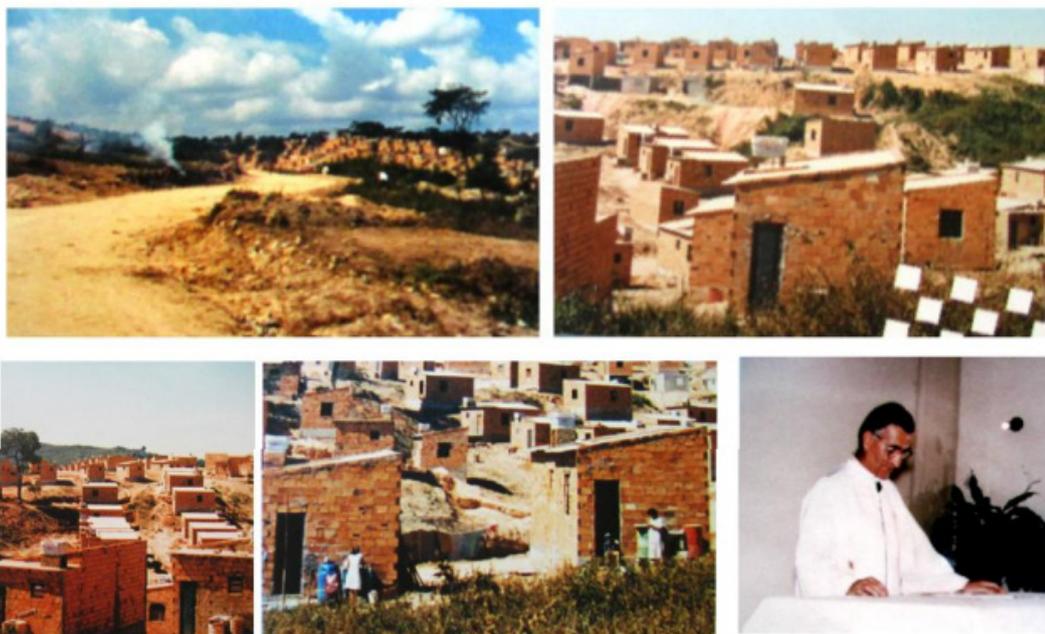
Não por acaso, uma das principais atuações da Urbel nos anos 1980 se deu justamente em continuidade à parceria firmada com ONGs internacionais pelo PRODECOM. Em um momento em que este programa estadual já estava bastante enfraquecido e a escala municipal ganhava relevância no arranjo institucional brasileiro, a Urbel assume para si os convênios firmados com a AVSI e a GTZ, para realização do projeto que ficou conhecido como “Grande Profavela”. O projeto contou com nova remessa de recursos do MAE e o estabelecimento de um acordo de Cooperação Técnico-Financeira entre AVSI, Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, SMC e Urbel. O propósito do Grande Profavela era a realização de levantamentos topográficos, voltados para “possibilitar a desapropriação e a legalização de terras ocupadas por favelas no município de Belo Horizonte, sejam do Estado, da Prefeitura ou de particulares, com a titulação em favor dos moradores locais” (Belo Horizonte, 1988). O projeto se estendeu por 20 favelas de Belo Horizonte (entre as quais, a Vila Primeiro de Maio), e combinou processos participativos e autogestionários com tecnologia de ponta para o mapeamento (trazida com a colaboração de engenheiros da Universidade de Bolonha), conforme descrito no relato

.....
⁸⁹ MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

do Padre Pigi:.

(...) o primeiro trabalho geral do Profavela, foi entregue os títulos em 1990, então foi 1988, 1989, 1990... e a coordenação desse trabalho foi feita pela AVSI, associação do voluntariado internacional italiana. Nossos amigos, fizeram questão de implantar o Profavela através de autoconstrução, autogestão, baratíssimo inclusive, com muita tecnologia de ponta, porque todas as coisas foram feitas com um maquinário sueco. (informação verbal)⁹⁰.

Além de desempenhar um papel central na articulação das parcerias estabelecidas pela a AVSI, Padre Pigi manteve-se ativo no movimento popular, ainda que por meios distintos daqueles adotados no início da década. Por conta de diferenças políticas, Pigi desvincula-se da Pastoral de Favelas em meados da década de 1980, e participa da fundação da Associação dos Moradores de Aluguel da Grande Belo Horizonte (AMABEL), em 1985, e posteriormente do Centro de Apoio ao Sem Casa (CASA), em 1993 (Campos, 2013). Em ambas as instituições, o religioso atuou na criação de loteamentos populares (por meio da ocupação de terras públicas e particulares ociosas ou com situação fundiária incerta), destinados a abrigar os sem-casa, com ou sem auxílio e consentimento das autoridades. Nesse momento, o padre assume uma postura progressivamente autonomista, colocando-se de forma mais combativa e desafiadora em relação ao poder público, ainda que não deixando de participar e disputar também os processos institucionais. Resultaram dessa iniciativa uma série de bairros populares, sobretudo na região Norte da cidade, como os loteamentos Jardim Felicidade, Novo Aarão Reis, Paulo VI, Castanheira-3, Capitão Eduardo, Beija-Flor e Jardim Filadélfia (Campos, 2013, p.31)⁹¹.



Figuras 43, 44, 45, 46 e 47 - Início da ocupação do Jardim Felicidade e Padre Pigi celebrando uma missa no loteamento. Fonte: monografia "O OUTRO LOTEADOR POPULAR: os loteamentos populares associativos sob a participação e a liderança do Padre Pigi Bernareggi", de autoria de Rebekah Campos (2013).

90 BERNAREGGI, Pier Luigi. Entrevista I. [out. 2019]. Entrevistadores: Henrique Porto. Gisela Barcellos e Maíra Nobre. Belo Horizonte, 2019. 1 arquivo.mp3 (2h e 49 min.).

91 Há uma pequena controvérsia nesta informação, uma vez que, em sua pesquisa sobre a atuação do Padre Pigi enquanto "loteador popular", Rebekah Campos (2013) menciona os bairros Jardim Felicidade e Jardim Filadélfia como loteamentos feitos por iniciativa de Pigi. Contudo, Medeiros (2024), em entrevista, associa os mesmos bairros à iniciativas da gestão Ferrara. Possivelmente, há uma sobreposição da atuação autônoma do padre com algum grau de auxílio e consentimento da prefeitura sob a gestão Ferrara (ou mesmo, atuações em diferentes etapas do loteamento e consolidação dos bairros). Ainda assim, essa controvérsia pode indicar a inconsistência de alguma das duas fontes de informação, o que demandaria uma apuração mais aprofundada, que está além do escopo do presente trabalho.

A emergência desse tipo de atuação, mais vinculada à lógica da “ação direta”, talvez tenha relação com um processo descrito por Conti (2004): na medida em que se conquistou a lei do Profavela, resultado de grandes mobilizações populares, as lideranças dos movimentos encontraram-se “imobilizadas”, uma vez que restava a elas apenas aguardar a efetivação da lei, que se deu de forma menos compreensiva do que era esperado. Assim, os loteamentos do Padre Pigi representam a emergência (ou retomada) de uma postura radicalizada de parte dos movimentos populares, de forma conflitiva com a atitude de outros quadros e movimentos, mais dedicados a uma incidência sobre a institucionalidade e à cobrança e pressão pela ação governamental.

Esse cenário de contradições é intensificado a partir dos últimos anos da década de 1980. A segunda “rodada” de eleições democráticas para o Governo do Estado de Minas Gerais e para a Prefeitura de Belo Horizonte se deu, respectivamente, em 1986 e 1988. No pleito estadual, saiu vitorioso o emedebista Newton Cardoso, ex-prefeito de Contagem durante a ditadura e figura tradicional na política mineira. Em seu governo, Cardoso foi responsável por um sistemático desinvestimento e desmonte dos órgãos estaduais de planejamento dedicados à Região Metropolitana de Belo Horizonte (que haviam sido criados ainda na ditadura), como o Plambel, a Metrobel (dedicada ao transporte urbano) e o PRODECOM. Medeiros (informação verbal)⁹² relata que o desmonte da estrutura estadual de planejamento metropolitano teria sido responsável por dois processos: i) a absorção dos projetos e financiamentos internacionais do PRODECOM pela Urbel; e ii) a perda de técnicos progressistas formados naquele programa.

Ocorre que, no pleito municipal de 1988, saiu vitorioso o candidato Pimenta da Veiga, do PSDB, que com apenas um ano de mandato renunciou do cargo para concorrer ao governo estadual, sendo substituído por seu vice, Eduardo Azeredo, também do PSDB. O governo supostamente “social democrata”, desde a sua formação, já dava indícios que na realidade seria muito mais alinhado com a tradicional direita mineira e, sobretudo, dedicado à implementação da agenda neoliberal na cidade. Assim, a incorporação do corpo técnico do PRODECOM pela Urbel foi limitada e as margens de atuação dessa instituição dentro da prefeitura permaneceram estreitas. Por outro lado, os mandatos municipais de 1989 a 1992 se deram justamente a partir do Novo Pacto Federativo, inaugurado pela Constituição de 1988, e a emergência do municipalismo de esquerda com as diversas prefeituras do PT. Assim, conforme relata Medeiros (informação verbal)⁹³, o período de 1987 a 1992 foi marcado por um processo de “intercâmbio” de técnicos belo-horizontinos com **idades em que se desenvolviam administrações petistas** e, portanto, de aprendizado e inspiração com as experiências do momento.

Mas aí aconteceu um fenômeno interessante. Uma parte dos técnicos foram para Santo André, ABC, São Paulo, sobretudo de Santo André, e São Bernardo também. Vários técnicos de Belo Horizonte para Santo André, cujo prefeito era o Celso Daniel. O Celso Daniel, era um engenheiro com uma visão de planejamento extraordinária. E ali se formou muita gente. E ao mesmo tempo, veio Ipatinga. Ipatinga também foi bastante interessante, porque ali começou, para nós da esquerda, aquela alternativa do Orçamento Participativo, né?

92 MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

93 Idem

E, por outro lado, profissionais como a Jupira [Mendonça]⁹⁴, por exemplo, foram para Ipatinga. A Jupira foi trabalhar a possibilidade do Plano Diretor lá em Ipatinga, ao mesmo tempo em que Ipatinga começa a trabalhar com Orçamento Participativo, concomitante com Porto Alegre. [...].

Então nós estamos, vamos dizer assim, até hoje sonhamos com o governo da [Luiza] Erundina, que ali sim, a universidade teve um papel produtivo, teve um protagonismo muito grande, com a Ermínia Maricato, a Raquel Rolnik, o Nabil Bonduki... Eu acho que espalha para alguns estados a possibilidade de: “um desenvolvimento urbano é possível”. E aí crescia uma nova forma de fazer as coisas. (informação verbal)⁹⁵.

Enquanto isso, em Belo Horizonte, apesar do avanço da agenda neoliberal sob a administração Pimenta da Veiga/Azeredo, a discussão legislativa da cidade avançou bastante na Câmara Municipal (CMBH). Nas eleições de 1988, das 37 cadeiras da CMBH, 9 foram conquistadas pelo PT, formando a maior bancada do partido na cidade até hoje (vereadores Patrus Ananias, Rogério Correia, Neusinha Santos, João Bosco Senra, Antônio da Matta Machado, Fernando Viana Cabral, Francisco Lage Pessoa, Helena Greco e Roberto Vieira Carvalho); e mais uma para o PCdoB (Sérgio Miranda) e outra para o PCB (Arutana Cobério). Os vereadores da bancada de esquerda⁹⁶ mantinham muita proximidade com os movimentos sociais de defesa dos favelados (como a UTP e a FAMOBH), bem como às organizações de base da Igreja Católica (Formoso, 2007).

GRÁFICO - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 1988

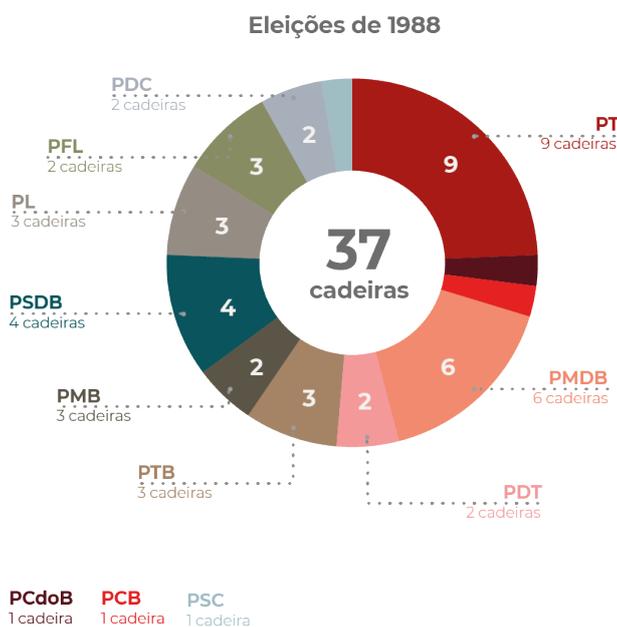


Gráfico 2 - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 1988. Fonte: produzido pelo autor com base em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/pagina-basica/2021/05/legislaturas_-_vereadores_-_1947-2020_atualizado_05.05.21.pdf>. Acesso em: 16/06/2024.

94 Jupira Mendonça é arquiteta e urbanista, trabalhou no PRODECOM, na prefeitura de Ipatinga durante a gestão Chico Ferramenta (PT) e, posteriormente, atuou como Secretária Adjunta de Planejamento na gestão Patrus, tendo assumido um papel de relevância na elaboração do Plano Diretor de 1996. Atualmente, Jupira é professora aposentada da Escola de Arquitetura da UFMG e colaborou com o projeto Cartografia do OP em inúmeras ocasiões, apresentando, inclusive, uma fala sobre a relação Plano Diretor-OP para o webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH, que será retomada no capítulo seguinte.

95 Idem

96 Ressalta-se que, ao início do mandato, PCB e PCdoB compunham a base do governo de Pimenta da Veiga, tendo ambos estado, inclusive, na coligação que o elegeu. Apenas após algum tempo de governo que os partidos desligam-se da coalizão governista e aliam-se ao PT na oposição.

Como consequência do novo pacto federativo, essa legislatura da CMBH foi incumbida de editar uma proposta de Lei Orgânica Municipal (LOM — Lei nº 0, de 21 de março de 1990 [Belo Horizonte, 1990]), cuja discussão trazia consigo esperanças de que os direitos conquistados na CF 88 — como aqueles contidos nos artigos 182 e 183, referentes à Reforma Urbana — pudessem ser efetivados na escala municipal. O então vereador Patrus Ananias se torna relator do projeto da LOM, ganhando grande projeção política, enquanto que o restante da bancada do PT se divide em “temáticas” na discussão do projeto, de forma que, por exemplo, a vereadora Neusinha Santos tenha ficado responsável por promover as discussões relacionadas à habitação e política urbana, e o vereador João Bosco Senra tenha sido responsabilizado pela pauta do Meio Ambiente, entre outras designações (Formoso, 2007; Rodrigues, 2023). Para Medeiros (informação verbal)⁹⁷ este teria sido o princípio de um processo de democracia participativa na cidade, na medida em que as discussões temáticas promovidas pelos parlamentares do PT se davam em grandes assembleias abertas, o que teria se constituído enquanto um “ensaio” do futuro OP.



Figuras 48 e 49 - Recorte de jornal dos anos 1990 contendo matéria sobre a discussão da LOM, e panfleto da campanha do vereador Patrus Ananias. Fonte: acervo do mandato do Deputado Federal Patrus Ananias. Disponível em: <<https://patrusanancias.com.br/blog/trajetoria/>>. Acesso em: 19/04/2024.

Algumas conquistas significativas foram incorporadas ao texto da LOM, como o artigo 207 que garante o reassentamento com transparência e participação popular para os casos de desapropriação decorrente de obras públicas ou desocupação de áreas de risco (Formoso, 2007), a exigência da instalação de equipamentos culturais descentralizados em todas as nove regionais, entre outras. Além disso, o bloco de oposição na CMBH (capitaneado pelo PT) foi capaz de realizar um enfrentamento significativo à gestão tucana, inviabilizando, inclusive, uma proposta de Plano Diretor apresentada pela prefeitura que, para Medeiros (informação verbal)⁹⁸ estava alinhada com os interesses do mercado imobiliário. No que se refere às iniciativas da gestão Pimenta da Veiga/Azeredo para a habitação e urbanização de vilas e favelas, a Urbel manteve sua atuação vinculada aos projetos iniciados em parcerias com ONGs. Naquele momento, inclusive, foram estabelecidas as bases da cooperação para a realização do Projeto Alvorada, na Vila Senhor dos Passos, que seria realizado apenas na gestão seguinte (e que será retomado no próximo capítulo).

Contudo, a relação da gestão municipal com os movimentos por moradia e de vilas e favelas

.....
97 idem.
98 Idem.

foi muito deteriorada, contando com bastante hostilidade por parte da prefeitura. Após um período de relativo “arrefecimento” das mobilizações, provocadas pela aprovação do Profavela, como indica Conti (2004); os movimentos populares voltam a se mobilizar com muita intensidade. No início dos anos 1990, um grande grupo do movimento sem casa⁹⁹ — contando com a participação de diferentes entidades, partidos e movimentos populares — realizou uma ocupação do pátio externo da Igreja de São José¹⁰⁰, uma das mais importantes de Belo Horizonte, localizada no hiper-centro da cidade. A ocupação representava, além de uma relativa unidade nos movimentos populares, da Igreja Católica progressista e dos partidos de esquerda no enfrentamento à gestão tucana, o escancaramento da questão habitacional, com inúmeras famílias sem casa, acampadas em barracas de lona em uma igreja localizada na principal avenida do centro da cidade.

A ocupação se deu em um contexto de preparação para as eleições municipais de 1992, para as quais o PT lançou como candidato a prefeito o então vereador Patrus Ananias, compondo a chamada “Frente BH Popular”, ao lado do PCdoB, PV, PSB e PCB. Naquela altura, a candidatura de Patrus já reunia o apoio de boa parte dos movimentos mobilizados em torno da pauta da habitação e urbanização de vilas e favelas, o que se confirmou com o compromisso do candidato em, não só abrigar as famílias que estavam na ocupação da Igreja, mas também constituir uma política de “inversão de prioridades” na lógica da ação governamental. O relato da militante Ednéia de Souza (2022) ilustra o contraste evidente entre a relação dos movimentos com a prefeitura de Azeredo e a candidatura de Patrus:

Nós [moradores do Taquaril] fomos numa reunião na Prefeitura de Belo Horizonte para falar da nossa situação de risco aqui, da nossa penúria, e o prefeito era o Eduardo Azeredo... O secretário de governo era o Amílcar Martins, e o Amílcar recebeu os moradores numa reunião lá na sala dele — eu estava fazendo parte da comissão de moradores na época —. Eu me lembro daquela mesa que não sai da minha memória, eu sonho com aquela mesa todos os dias, aquela mesa da sala do secretário de governo. Ele pegou uma planta da cidade, abriu em cima dessa mesa e falou com a gente assim: “Me mostrem aqui onde está o Taquaril! Me mostrem aqui onde está o Taquaril!”. E o Taquaril não existia nessa planta, era uma área branca na planta, não tinha nada, não tinha nenhum traçado, e a gente apontava e falava assim: “O Taquaril está aqui nessa área. Aqui é o Alto Vera Cruz e aqui para cima é tudo Taquaril, até a divisa de Sabará”. O secretário virou para a gente e falou assim: “Vocês não existem no mapa de Belo Horizonte. Eu não posso enviar recurso para lá, vocês entendem? Seria desvio de recurso, porque vocês não estão no mapa da cidade”.

E aí terminou o mandato do Eduardo Azeredo [e] o Amílcar foi indicado a candidato para prefeito¹⁰¹, que concorreu junto com Patrus Ananias na época. Nós escolhemos a Prefeitura democrática e popular que estava sendo prometida e a inversão de prioridades para fazer, garantir, qualidade de vida para a gente nas favelas. E saímos com o Patrus, na Frente BH Popular, em todas as vilas, em todas as periferias da cidade, falando que era um modelo novo, que era um modelo diferente que valia a pena a gente apostar nesse modelo. Então, a

99 Naquela altura, já atuavam em Belo Horizonte entidades de âmbito nacional voltadas para a luta pela moradia, como é o caso da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), sempre, com sobreposições e entrelaçamentos em relação às entidades locais, partidos e organizações religiosas.

100 Mascarenhas (2022) ressalta que a Igreja de São José foi ocupada em três diferentes ocasiões, ao longo deste período, 1984, 1989 e 1990.

101 Amílcar Martins Filho (PSDB) foi candidato a prefeito apenas nas eleições de 1996. Em 1992, o candidato do PSDB foi o futuro governador Aécio Neves, que não chegou ao segundo turno, que foi disputado entre Patrus e Maurício Campos (PL). É possível que Amílcar tenha sido cotado para sair candidato pelo partido na ocasião, o que pode ter tido relação com a afirmação de Ednéia, ou mesmo, pode se tratar de uma confusão entre as duas disputas (1992 e 1996).

nossa história com o OP começa aí. (Souza, 2022, p.104-105).

Assim, com a vitória da Frente BH Popular nas eleições de 1992, começa a ser concebido o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Antes de iniciar a análise da formação do OPBH e da gestão Patrus, contudo, propõe-se uma breve reflexão a respeito dos processos políticos e territoriais narrados até aqui.

A análise apresentada torna evidente a iniciativa empreendida ao longo da década de 1980 por técnicos progressistas, organizações religiosas e da sociedade civil e, em alguma medida, partidos políticos e seus quadros, em incorporar à gestão pública — hora estadual, hora municipal — os princípios do planejamento participativo e o reconhecimento do direito de permanência dos moradores de vilas e favelas. Ainda que a atuação do PRODECOM e a efetivação do Profavela tenham se dado com grandes limitações (como a pouca ou imprecisa dotação orçamentária, os entraves burocráticos/políticos e a inexperiência técnica), a implementação desses instrumentos foi pioneira no reconhecimento de uma outra forma de organização territorial, espontânea e motivada pelas necessidades da população carente, além de ter aberto espaço para a atuação e organização de movimentos reivindicatórios.

Se por um lado, são claros os esforços desses atores e organizações em incorporar ao planejamento público uma forma de atuação mais orientada pelo **diálogo e produção de diagnósticos compartilhados com organizações sociais — à maneira como defendem Forester (1989) e Healey (1993)** —, por outro, as manifestações políticas dessa interação e das próprias organizações são diversas, contraditórias e multifacetadas. Por exemplo, uma forma de atuação e organização política que se poderia destacar são as pressões e acordos de movimentos organizados com o poder público, como foi o caso do compromisso firmado pela UTP com a gestão Ferrara pelo reforço da atuação da Urbel. Uma outra estratégia empregada, em face da ineficácia e pouco comprometimento das instituições públicas em cumprirem os acordos firmados e atenderem às demandas populares, são as ocupações de terrenos e loteamentos populares — como aqueles realizados pelo Padre Pigi, mas não somente — voltados, ao mesmo tempo, a prover alternativas de moradia pela ação direta, e servir como instrumentos de pressão e reivindicação. Destaca-se, ainda, uma terceira estratégia, referente às “parcerias” e convênios, empregados tanto a partir do PRODECOM, quanto do Profavela, em que compartilha-se a responsabilidade da provisão habitacional e de urbanização entre poder público e organizações sociais (como se deu por diversas ocasiões com a AVSI).

Todas essas estratégias empregam diferentes formas de fazer representados os interesses populares, além de mobilizarem distintos interesses e agenciar diferentes atores e redes. A exemplo, a arquitetura e urbanista Gisele Mascarenhas (2022) destaca como havia, durante o período em questão, uma latente contradição entre as interpretações do PCdoB e do PT (sobretudo a ala do partido mais vinculada à Igreja Católica), na medida em que o primeiro era mais simpático à realização de ocupações e à pressão popular sobre o poder público, enquanto que o segundo tendia a ser favorável à realização de parcerias e mutirões como processos formativos e comunitários. Além disso, é possível evidenciar uma contradição dentro da própria Igreja Católica, observando as distintas trajetórias, por exemplo, do Padre Chico e das “irmãs”, que auxiliaram na formação da UTP na Pedreira Prado Lopes; e do Padre Pigi, que procedeu de diferentes formas ao longo do tempo, vinculando-se à Pastoral de Favelas,

à AMABEL e à CASA, adotando diferentes estratégias em cada uma das organizações, e ainda, articulando ações da AVSI com o poder público.

É relevante observar, ainda, como se dá a chegada do receituário neoliberal à gestão estadual e municipal, com o desmonte da estrutura de planejamento metropolitano pelo governo de Newton Cardoso (MDB), e a efetivação de um novo pacto federativo em que as responsabilidades do planejamento, urbanização e provisão habitacional recaem sobre o município, porém, sem que seja efetivamente estabelecida uma provisão adequada de recursos para tal. O pouco comprometimento das forças políticas que estiveram, no período, à frente dos governos estadual e municipal com o real enfrentamento da precariedade e crise habitacional na cidade, fez com que prevalecessem ações que dependiam muito da filantropia internacional e, sobretudo, do papel da Igreja Católica.

Essa tendência, contudo, seria “balanceada” por uma síntese momentânea dos contraditórios movimentos de esquerda na cidade, em favor de uma maior institucionalização destas demandas e da afirmação do papel do executivo municipal na provisão habitacional e na urbanização de vilas e favelas, como será abordado adiante.

Período de Investigação

5. Primeira fase (1993 - 2001):

**Frente BH Popular
e o Orçamento
Participativo**



Conforme demonstra o economista João Vitor Rodrigues (2023)¹⁰², a vitória de Patrus Ananias (PT) para a Prefeitura de Belo Horizonte, em 1992, resultou de um processo eleitoral acirrado. O candidato petista havia “largado” nas pesquisas de intenção de voto em quarto lugar ao início do ano e, ao longo do processo eleitoral, acumulou o apoio do amplo leque de movimentos populares e associações comunitárias da cidade — já relativamente convergentes em torno de sua candidatura há algum tempo — e da parcela mais ampla da população que se mostrava insatisfeita com a gestão municipal de Azeredo, assim como em relação à situação nacional de instabilidade política e inflação, sob o governo de Fernando Collor (PRN). Patrus, então, derrota no segundo turno das eleições o ex-prefeito Maurício Campos (PL), por cerca de 60% a 40% dos votos. Além disso, ao contrário do que se poderia imaginar, a bancada do PT na CMBH cai para apenas 6 vereadores, três a menos do que na legislatura anterior (1989 - 1992).

GRÁFICO - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 1992

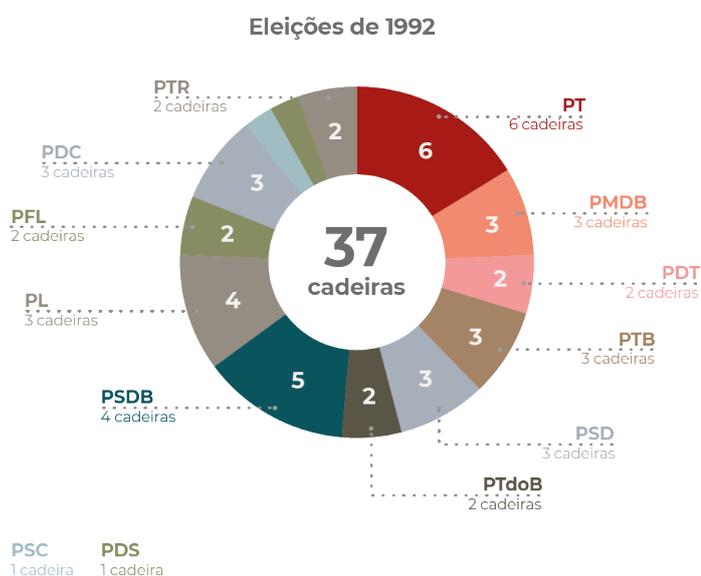


Gráfico 3 - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 1992. Fonte: produzido pelo autor com base em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/pagina-basica/2021/05/legislaturas_-_vereadores_-_1947-2020_atualizado_05.05.21.pdf>. Acesso em: 16/06/2024.

O programa de governo da Frente BH Popular era, em grande medida, um espelhamento local do “modo petista de governar”, experimentado nas gestões municipais do partido emergentes no período anterior, e descrito por Bedê (2005) como definido pela:

(...) participação popular como forma de permitir o controle do Estado pela sociedade e de contribuir para a mudança na correlação de forças entre classes dominantes e populares; a inversão de prioridades de governo, que significa assumir a dívida social e garantir o direcionamento dos principais investimentos públicos para as áreas carentes; a desprivatização do Estado, que se materializa, por exemplo, no combate à corrupção e à prática clientelista; a efetivação de uma política de alianças que garanta sustentabilidade política para a realização dos programas de governo; por último, a politização do conflito com o capital privado. (Bedê, 2005, p.82-83).

102 A partir deste ponto, Rodrigues (2023) será frequentemente referenciado para tratar dos processos eleitorais municipais de 1992 até 2016. Optou-se por privilegiar a referência a esse trabalho, uma vez que trata-se de um recorte temporal coincidente com o desta dissertação, além de uma sistematização ímpar dos aspectos eleitorais e territoriais das campanhas e mandatos municipais em Belo Horizonte no período em questão.

Assim, o governo de Patrus se colocava como antítese da investida neoliberal representada pela gestão anterior, buscando re-conceber as prioridades da administração pública mediante a inclusão dos diversos atores sociais na prática de governo. A ideia de “inversão de prioridades” se constitui enquanto um mote da nova administração, representando uma nova política de investimentos e planejamento nas periferias da cidade e, ao mesmo tempo, uma iniciativa de democratização participativa. Rodrigues (2023, p.35) ressalta que o mote da inversão de prioridades, ainda que “carregado de sentidos, era também ‘vago’ o suficiente para que cada pasta, ou cada área, pudesse assimilá-lo da melhor forma possível”, constituindo políticas de grande significado redistributivo e equalizante nas diferentes áreas, a partir de estratégias distintas.

No que se refere ao “eixo” da democratização e participação popular, contudo, o Orçamento Participativo aparecia como elemento que deveria responder a esses anseios, além de canalizar as múltiplas demandas (sobretudo por habitação e infraestrutura urbana) das diversas organizações e movimentos que apoiaram a candidatura. A composição do OP foi compartilhada entre as Secretarias de Governo (ocupada por Luiz Dulci¹⁰³), Fazenda (Fernando Pimentel¹⁰⁴) e Planejamento (Maurício Borges¹⁰⁵), e foi colocada sob coordenação do economista Wieland Silberschneider, que vinha da experiência do OP de Ipatinga. Em face das distintas formas, até então, experimentadas de OP nas gestões petistas anteriores, inicialmente foi colocada uma questão de “que modelo deveria ser adotado?”. O seguinte relato, do economista e ex-secretário de planejamento, Maurício Borges, ilustra o processo de concepção do OPBH:

Em 1993, o Patrus convocou o Luiz Dulci, Secretário do Governo e eu, Secretário de Planejamento para a gente montar uma proposta do que seria o Orçamento Participativo em Belo Horizonte.

Então, nós tínhamos na mesa duas alternativas: uma alternativa é um orçamento participativo que discutisse [...] diretrizes — quanto que se deve gastar em saúde, quanto se deve gastar em educação, quanto se deve gastar em obras de saneamento e tal —, diretrizes e percentuais do orçamento. Eu achava isso muito pobre, poderia inviabilizar a gestão municipal por um lado, né? E é uma coisa muito vaga né? Qual é o apelo que uma pessoa tem para ficar fixando números percentuais? As pessoas mexem com ações concretas, questões concretas e escolhas concretas. Fora isso, era escolher, digamos, obras e outros tipos de ações e realizações, serviços que a prefeitura poderia proporcionar [...].

Então, a questão [...] de “escolher obras”, versus uma questão mais geral mais genérica de fixar diretrizes. Fixar diretrizes era uma opção mais tranquila, era [...] “um papo furado”, e escolher obras é um compromisso que iria custar uma demanda concreta e aí, ou você entrega, ou não entrega. E, não entregando, é um desgaste muito grande.

[...] A prefeitura de Belo Horizonte em 1993 estava quebrada. Ela tinha uma dívida enorme que foi deixada, uma dívida de não apenas de uma administração. [...] E mais, quer dizer, a

103 Dulci era oriundo do movimento sindical (sindicato dos professores), tendo sido um dos fundadores da CUT e do PT em Minas Gerais. Foi eleito deputado federal pelo PT-MG em 1982 e cumpriu um papel central na coordenação política do governo Patrus.

104 Pimentel é economista, tendo sido professor universitário na FACE/UFMG e vinculado ao PT por sua atuação no movimento de economistas e, sobretudo, por sua participação na luta armada, durante a Ditadura, na Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares).

105 Maurício Borges Lemos é economista, vinculado ao PT, atualmente atuante no BNDES. Maurício teve importante participação na gestão municipal de Patrus, em Belo Horizonte, e no Governo Lula. O economista foi entrevistado pelo projeto Cartografia do Orçamento Participativo em Dezembro de 2021, como parte do processo de produção do Documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo. O economista chegou à gestão municipal de Belo Horizonte em 1993, vindo de uma trajetória política no PT, e cumpriu um papel essencial na concepção e condução do OP.

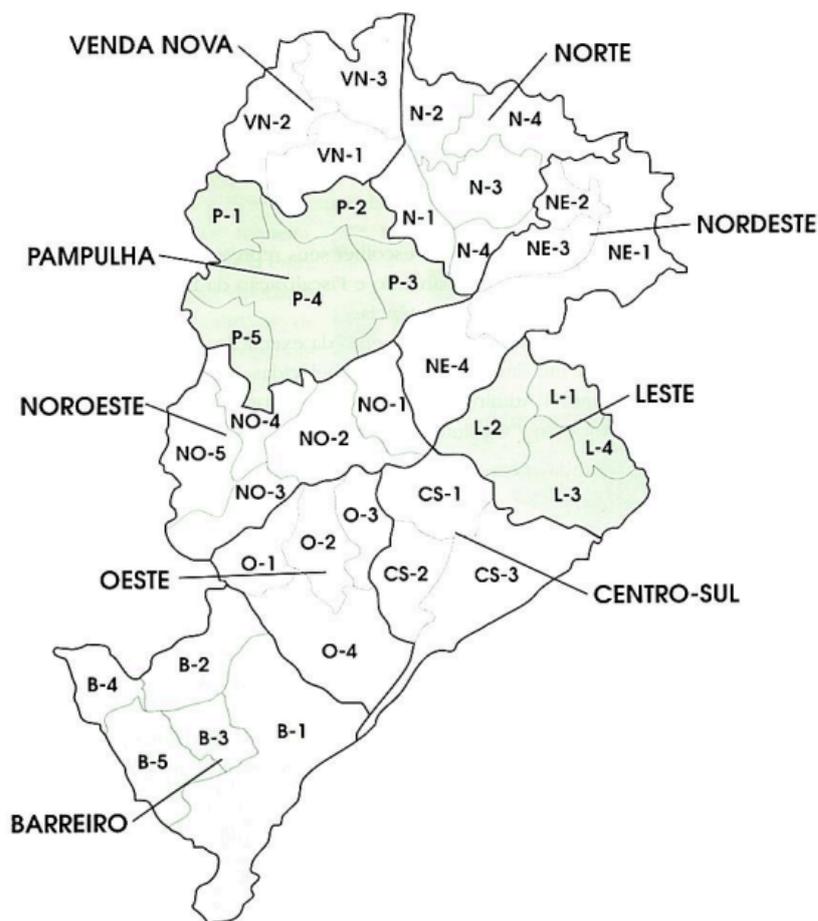
inflação mensal em 1993 era 40% ao mês! Isso estava caminhando para uma hiperinflação de 1000% ao ano. Era essa a situação. Então, a preocupação do secretário Luiz Dulci e minha era: “como é que a gente iria prometer abrir um espaço no orçamento com a prefeitura quebrada?” [...]

Aí eu levantei para o secretário o seguinte: a situação não ia ficar assim indefinidamente, porque haveria um plano de estabilização [Plano Real] no futuro e, ao contrário dos planos anteriores [...], eu estava lendo algumas coisas e estava lendo que haveria uma chance razoável de que um novo plano de conter a inflação poderia funcionar. [...]

E se houvesse uma drástica redução da inflação a prefeitura ia “sair da força” né? Então fomos conversar com o secretário da fazenda, Fernando Pimentel, que tinha a mesma análise que nós: “olha, a situação é essa, se a gente optar por realmente escolher obras e abrir o espaço no orçamento, é uma coisa mais efetiva que podemos fazer, mas há o risco de a situação do Brasil ao invés de ter o plano de estabilização ‘degringolar’... mas é um risco, nós não temos opções muito boas e o orçamento participativo era importante para a nossa agenda”. Aí fomos os três ao prefeito Patrus, e o Patrus, eu acho que com muita satisfação, bateu o martelo de que era essa a opção [escolher obras]. O Patrus assumiu o risco, e assim foi lançado o Orçamento Participativo. (Borges, 2021)¹⁰⁶.

Assim, fica evidente a situação financeira adversa em que o instrumento foi concebido, além do comprometimento da gestão para que o OP representasse um instrumento de real incidência na realidade do município. Para tanto, Silberschneider (2022) destaca que foi essencial que as discussões do OP fossem “orientadas por recurso”, ou seja, baseadas na deliberação a partir de obras “pré-orçamentadas” dentro de um montante definido a ser disputado dentro das regionais. Dessa forma, foi definido que o OP incidiria sobre o recurso “equivalente a 5% da receita do município” (15 milhões de dólares, em 1994), o que representava cerca de 50% do montante dos recursos ordinários do tesouro disponíveis para investimento naquela altura (Belo Horizonte, 1997). A distribuição territorial dos recursos seria feita de forma que 50% do montante fosse igualmente distribuído por toda a cidade, e a distribuição dos 50% restantes fosse ponderada por critérios de população (quanto maior a população da sub-região, mais recursos) e renda média (quanto menor, mais recursos). Para tanto, foram estabelecidas 38 sub-regiões (de 3 a 6 por regional, delimitadas por critérios de população, continuidade do tecido urbano e área de abrangência das organizações comunitárias), que serviriam como os recortes territoriais do OP — conforme mostra o mapa 6.

.....
106 Reprodução de trecho da entrevista realizada no escopo do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cbzm1GiTdYs&embeds_referring_euri=https%3A%2F%2Fopbh.cartografia.org%2F&source_ve_path=MjM4NTE&feature=emb_title>. Acesso em: 16/06/2024.



Mapa 8 - Sub-regiões do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Fonte: Caderno “Memória do Orçamento Participativo 94 a 97” (Belo Horizonte, 1996).

Ainda referente à territorialização do processo, o fortalecimento das Administrações Regionais (ARs — estabelecidas no final da década anterior) foi também essencial para o sucesso do OP belo-horizontino. A arquiteta e urbanista Fernanda Barbabella (2022)¹⁰⁷ ressalta que, por mais que as ARs não tenham ganhado um status administrativo efetivamente mais elevado (por uma nova legislação, por exemplo), elas foram constantemente mobilizadas enquanto “braço” da prefeitura, responsável pela sustentação dos processos participativos e execução das intervenções escolhidas no OP¹⁰⁸. Silberschneider (2022) destaca, ainda, que foi editado um decreto (Decreto Nº 7878 de 2 de Maio de 1994) que autorizava as ARs a licitarem pequenas obras, o que seria essencial para consolidar o OP enquanto um processo de descentralização administrativa e política.

A partir de uma intensa interlocução com o nosso querido secretário Maurício Borges, a

107 Assim como ressaltou-se para Rodrigues (2023), a partir deste capítulo Barbabella (2022) será também frequentemente referenciada para tratar das subdivisões administrativas de Belo Horizonte. A autora aborda, também, um recorte temporal coincidente com o desta dissertação e realiza uma análise das implicações da descentralização administrativa da cidade pouco identificável em outros trabalhos e coerente com os elementos aqui investigados.

108 Barbabella (2022) pondera, contudo, que a falta de uma formalização fez com que esse processo se assemelhasse mais a uma “desconcentração”, do que a uma descentralização efetiva, na medida em que as ARs não tinham autonomia política para tomar decisões, apenas operavam mediante a implementação das decisões da administração municipal ou, especialmente, dos OPs.

regionalização tornou-se um dos principais elementos estruturantes do OP em BH.

A regionalização, que em Ipatinga foi só o recorte territorial para a interlocução com associações e moradores, em Belo Horizonte, ganhou valor muito maior, porque representou o nascimento efetivo das administrações regionais, certamente o critério de sucesso do OP em Belo Horizonte. Naquele momento, as administrações regionais também eram apenas uma referência no mapa de Belo Horizonte, ainda que tivessem os seus administradores escolhidos. Foi feito, então, um decreto de execução orçamentária, o famoso Decreto 7878, em que foi atribuído à Regional o poder de licitar pequenas obras, e atribuído o poder político de interlocução com a representação política do território. (Silberschneider, 2022, p.64-65).

Em termos da metodologia do processo participativo, estabeleceu-se que o OPBH seria realizado da seguinte forma (as informações apresentadas são referentes ao caderno “Memória do Orçamento Participativo 94 a 97”, publicado pela Prefeitura e dedicado a realizar um registro e reflexão a respeito do OP na gestão Patrus):

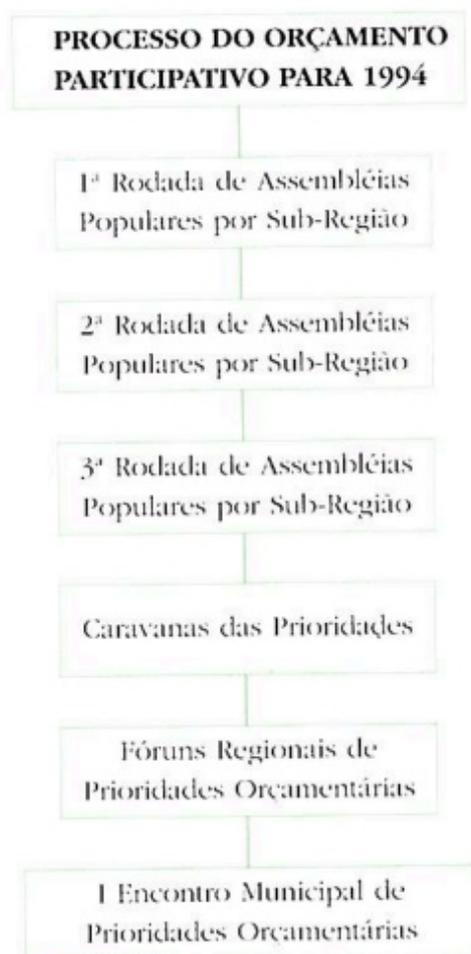


Diagrama 4 - Fluxo do OP de Belo Horizonte. Fonte: Caderno “Memória do Orçamento Participativo 94 a 97” (Belo Horizonte, 1996).

A **primeira rodada** consistiria em plenárias realizadas em cada sub-região, compostas por:

- Esclarecimento sobre o que é o orçamento municipal através de vídeo e transparências;
- Apresentação da situação econômico financeira da PBH através de dados sobre a receita municipal e a projeção da despesa para o ano seguinte, para demonstrar as possibilidades e limites da PBH;

- Apresentação das realizações da Prefeitura até aquele momento e os projetos em fase de implementação;
- Explicação da forma de realização do Orçamento Participativo: a divisão das sub-regiões e os bairros que pertenciam a cada uma, as etapas de discussão, as datas e os locais das próximas reuniões. (Belo Horizonte, 1996)

Por sua vez, a **segunda rodada** (ainda nas sub-regiões) seria composta por:

- Debate sobre a realidade social da região, com a apresentação, em transparências dos equipamentos públicos existentes (número de escolas, centros de saúde, além de outros dados físicos como rede de esgoto, água e vias públicas);
- Apresentação do montante de recursos para investimento na região;
- Discussão preliminar das prioridades da região;
- Distribuição de um formulário para levantamento das prioridades por área social, solicitando a descrição da obra, sua localização, nível de prioridade e população beneficiada. (Belo Horizonte, 1996)



Figuras 50, 51, 52 e 53 - Imagens das duas primeiras rodadas do OP 1994. Fonte: Documentário BH Participa, Prefeitura de Belo Horizonte, 1994.

É notável como a metodologia proposta para as duas primeiras rodadas enfatiza uma exposição abrangente da realidade da administração pública municipal para o público participante, tanto no que se refere à capacidade orçamentária, quanto à situação da oferta de equipamentos e infraestrutura. Na **terceira rodada**, teria início o processo de votação e eleição de delegados, organizado da seguinte forma:

- Recebimento e apresentação dos formulários, discussão das áreas e dos investimentos propostos e escolha de três áreas de interesse social e três investimentos por área, por sub-região. (...) Os investimentos escolhidos [são] encaminhados aos órgãos executores, Sudicap — Superintendência de Desenvolvimento da Capital e Urbel — Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, para se fazer o levantamento de custo;
- Eleição dos representantes da sub-região e recebimento das indicações de representantes das associações de moradores e de outras entidades organizadas existente na

sub-região para participar do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. (Belo Horizonte, 1996).

É relevante observar como a eleição dos representantes das sub-regiões (delegados) se dá a partir de uma tentativa de mesclar e balancear representantes de associações comunitárias e movimentos com um “público geral”. Os critérios para eleição dos delegados são descritos da seguinte forma:

Cinquenta cidadãos eleitos em Assembleias Populares realizadas por sub-região, previamente distribuídos de acordo com o peso relativo da população da sub-região em relação à população total da região [regional];

Para cada cinquenta pessoas presentes na terceira rodada, comprovadas através de lista de presença, a sub-região [tem] direito a mais um representante;

Um representante das associações de moradores de cada bairro e vila da sub-região, indicado pelas associações, em reunião própria para este fim;

Vinte representantes de entidades gerais (grupos de jovens, mulheres, Comissões Locais de Saúde, Conselhos de Escola e outras), indicados pela própria entidade em reunião específica). (Belo Horizonte, 1996).



Figuras 54, 55 e 56- Imagens das caravanas de prioridades. Fonte: Acervo Robson da Costa e Documentário BH Participa, Prefeitura de Belo Horizonte, 1994.

Após a terceira rodada, seriam realizadas as **Caravanas das Prioridades** — uma inovação do OP belo-horizontino —, etapa na qual os delegados eleitos visitam, em ônibus fretados pela Prefeitura, todos os locais para onde foram solicitadas obras em sua regional. As caravanas, conforme indica o

depoimento do líder comunitário Júlio do Alto¹⁰⁹ (Souza, 2021), funcionavam como um mecanismo de promoção de consciência cidadã e política, na medida em que os delegados podiam conhecer e solidarizarem-se com as situações de outras comunidades e, ao mesmo tempo, de discussão e concertação política para os votos dos delegados nas rodadas seguintes.

Uma outra questão importante que a gente percebeu, que o Orçamento Participativo ofereceu como formação coletiva, foi exatamente as caravanas de prioridades. O que eram as caravanas de prioridades? A prefeitura alugava ônibus pra todo mundo e a gente vinha até os lugares onde a gente solicitava as obras para fazer a defesa. [...]

E a caravana de prioridades eu acho eu acho ela importante porque ela integra, ela é um espaço integrativo, ela é um espaço agregador, a gente junta a classe média da região com a favela [...]. Por isso que eu falo que o orçamento participativo, ele é altamente democrático! Eu acho que talvez seja a política que teve em Belo Horizonte que mais foi equânime, que mais gente pode entender o que é equidade, ou o que é atender de forma desigual os desiguais, ou atender mais quem precisa de mais. Mas nunca deixou de atender a todos! Tanto é que todo pessoal de Santa Tereza da Sagrada Família, de Santa Inês, ali a região do Nova Vista, essa região considerada a classe média da leste, ela também foi atendida. [...]

E as caravanas de prioridades foram o espaço onde foi possível todo mundo que é morador da leste sentar, conversar, dialogar, conversar dentro dos ônibus, a gente costumava tudo dentro dos ônibus, ia conversando cinco, seis ônibus, o que que a gente fazia? A gente dividia o nosso pessoal, colocava um grupo em cada ônibus pra gente poder garantir nossa obra nas discussões. Então eram seis, dez ônibus, até quinze ônibus já teve de gente e aí a gente tinha apenas três minutos na hora pra poder fazer a defesa lá nas caravanas de prioridades, porque você tinha que ir em cada lugar, rodar de ônibus, o ônibus subia, descia morro, tinha ônibus que não podia ir no local, aí o ônibus parava na caravana de prioridades, uns dois quarteirões antes, às vezes, a gente tinha que entrar dentro de beco pra fazer a defesa às vezes lá dentro de um beco... (Souza, 2021)¹¹⁰.

Após as caravanas, seriam realizados os **Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias**, nos quais se dariam as votações e deliberações a respeito das obras escolhidas em cada regional, da seguinte forma:

- Os 1.128 delegados [eleitos no OP 1994] discut[em] as prioridades de investimentos levantadas nas sub-regiões e [aprovam] os Planos de Obras regionais, contendo as prioridades de investimento de cada região;
- [São] eleitas as COMFORÇAS para acompanhar e fiscalizar a execução das obras escolhidas nos Fóruns. A composição dessas [é] de 20% dos representantes presentes discriminados de acordo com as categorias acima [referentes à eleição dos delegados];
- [São] eleitos também três representantes de cada Fórum para participar do Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias. (Belo Horizonte, 1996).

As **COMFORÇAS**, elemento mencionado na citação acima, representam também uma inovação do OPBH. Tratam-se das “Comissões Fiscalizadoras do Orçamento”, concebidas como meio de manter, após a aprovação das obras, membros da comunidade ativos, e dotados de certa autoridade, para acompanhamento e fiscalização da execução dos empreendimentos. Silberschneider (2022) destaca como as COMFORÇAS cumpriam um papel de empoderamento e mobilização comunitária:

.....
109 Júlio César Pereira Souza, conhecido como Júlio do Alto, é líder comunitário na favela do Alto Vera Cruz, na regional Leste de Belo Horizonte. Júlio é presidente do Centro de Ação Comunitária Vera Cruz (CACVC) e atua em uma série de movimentos culturais e comunitários da região, tendo sido um ator central nas mobilizações do OP. Júlio concedeu entrevista para o projeto Cartografia do Orçamento Participativo em Dezembro de 2021, como parte do processo de produção do Documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo.

110 Reprodução de trecho da entrevista realizada no escopo do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=I7S9QR-53rY>>. Acesso em: 16/06/2024.

Mantivemos também a ênfase na participação cidadã. Não excluímos as associações de bairro, mas fizemos um processo representativo onde a maior parte, o peso maior dos representantes, era dado aos cidadãos presentes. E constituímos as (...) COMFORÇAS, as Comissões de Fiscalização Orçamentária, que deram materialidade e dinamismo à participação. Elas contribuíram para a superação das disputas e disfunções dos movimentos sociais nas regiões, na medida em que constituíram um espaço político alternativo e se tornaram ambientes, por excelência, de uma formação cidadã permanente. A gente não consegue imaginar toda a extensão da importância do cidadão ali numa discussão da COMFORÇA, do desafio de uma licitação da obra no seu bairro. Não sabemos realmente apreender o que significa ele ver, no orçamento do município, a obra dele classificada entre obras do OP com recursos do Tesouro. Não temos ideia da importância que tem para a cidadania se apropriar desse labirinto que é a administração pública. (Silberschneider, 2022, p.64-65).

Finalmente, seriam realizados os **Fóruns Municipais de Prioridades Orçamentárias**, nos quais o plano de obras, a ser apresentado para a Câmara Municipal, seria aprovado e entregue ao prefeito.

Assim, ressalta-se que o OPBH se constitui enquanto um processo ousado e inventivo, incorporando práticas já consagradas em OPs anteriores e, ao mesmo tempo, apresentando inovações próprias. Destaca-se a ênfase do instrumento na aprovação de obras nas sub-regiões, o que reflete os anseios por provisão de infraestrutura nas periferias da cidade, que estiveram presentes na mobilização pela eleição da Frente BH Popular. Além disso, é notável o enfoque dado para a formação cidadã e política, presente desde as primeiras etapas, com a apresentação e escrutínio das condições da administração municipal, passando pelas caravanas e formação das COMFORÇAS. Finalmente, salienta-se a combinação de diferentes tipologias de representação política e comunitária presentes no OPBH, na medida em que se fazem presentes as associações, organizações sociais, movimentos populares, mas também, representantes tirados por número de participantes, bem como, as COMFORÇAS.

É relevante observar como a lógica da eleição de delegados e, sobretudo, das COMFORÇAS reflete a concepção do OP como mecanismo de “redistribuição de representação”, conforme abordado a partir de Frenkiel (2021) no capítulo 2. A forma como a participação no OPBH mobiliza estes mecanismos de representação é voltada para a formação de lideranças nos territórios — não necessariamente vinculadas às associações, movimentos e partidos já estabelecidos —, e a capacitação dessas lideranças para compreenderem e incidirem sobre os processos administrativos. O depoimento de Neusinha Santos¹¹¹ (2021), vereadora pelo PT por cinco mandatos (1989 - 2012), ilustra como esse processo promovia uma extensão territorial da política em direção aos territórios populares:

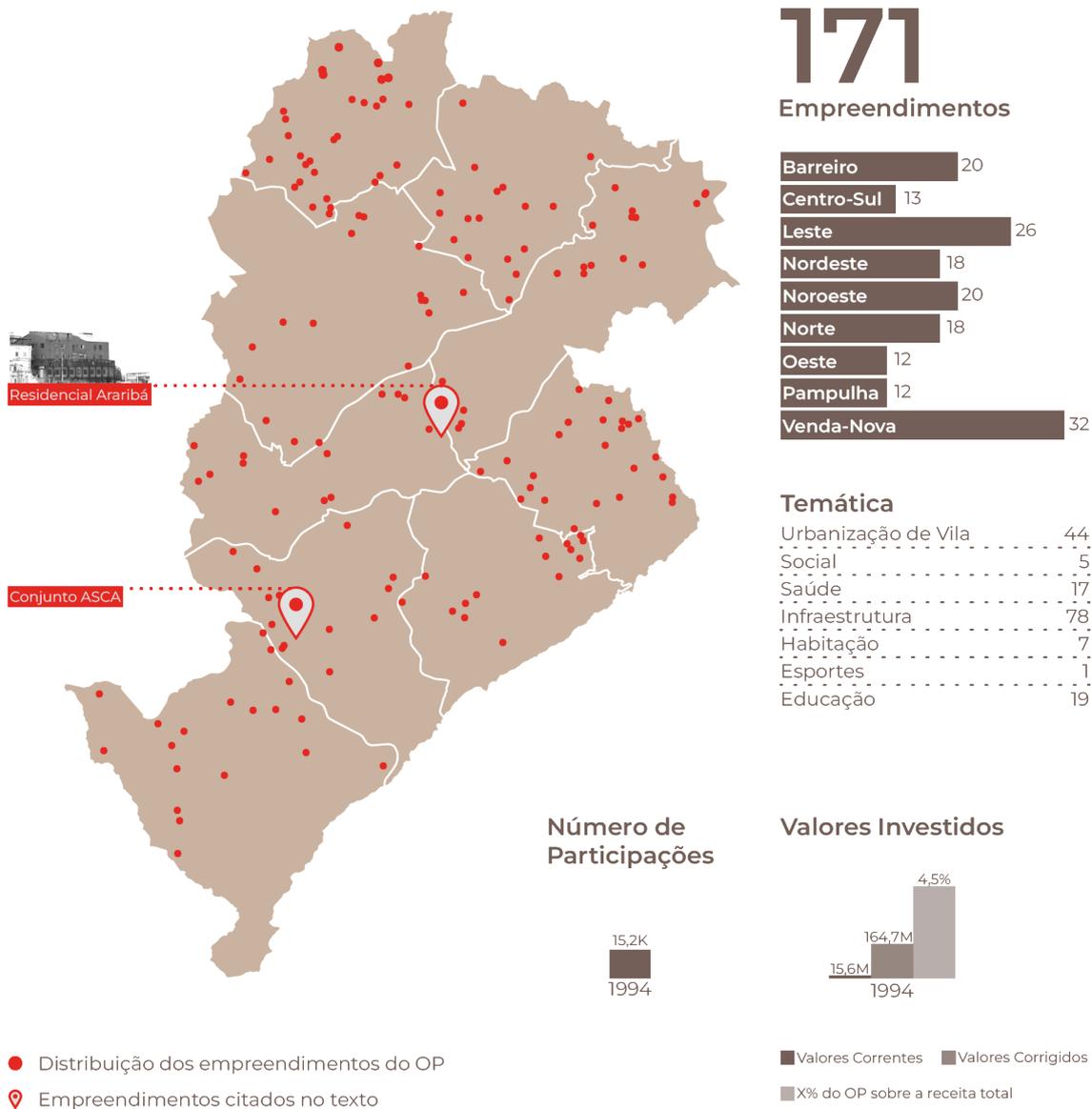
(...) você cria nas regionais uma movimentação muito grande das lideranças populares e nascem aí muitas lideranças populares [...] que depois são eleitas parlamentares. Porque a população tem que se organizar para ir no Orçamento participativo. Aí você tem um outro ingrediente que eu acho que é muito importante a gente colocar, além do pertencimento, aí passa[-se] a fazer política, mas política territorial, no sentido de negociar. E os delegados, os líderes comunitários começam a negociar as obras porque sempre as obras são maiores do que o valor do recurso. O valor de custo das obras sempre ultrapassava o valor dos recurso destinado a cada UP [Unidade de Planejamento]. Então era necessário que a população sentasse com os seus representantes, que tirava seus delegados, e aí tinha que debruçar nas demandas. (Santos, 2021)¹¹².

111 Neusinha Santos é psicóloga de formação e foi vereadora pelo PT-BH de 1989 a 2012, assumindo também neste período os cargos de Administradora da Regional Noroeste (1998 - 2000) e Barreiro (2000 - 2002) e líder do governo Pimentel na CMBH, cumprindo um papel fundamental para a articulação política do OP. Neusinha concedeu entrevista para o projeto Cartografia do Orçamento Participativo em Dezembro de 2021, como parte do processo de produção do Documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo.

112 Reprodução de trecho da entrevista realizada no escopo do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=EoBqU1Ai-P0>>. Acesso em: 16/06/2024.

A primeira rodada do OPBH foi realizada ainda no primeiro ano de gestão (1993) recebendo o nome, contudo, de Orçamento Participativo 1994, uma vez que se tratava da deliberação sobre o orçamento do ano seguinte, lógica que se mantém em todos os OPs subsequentes.

5.1 OP 1994: “agora sua voz tem vez na cidade”



Mapa 9 - Mapa do OP 1994. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em:24/04/2024.



Figura 57 - Capa do plano de obras do OP 1994. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

Sob o slogan “agora sua voz tem vez na cidade”, a primeira edição do OPBH contou com a participação de cerca de 15 mil pessoas. Um levantamento encomendado pela prefeitura e realizado pelos professores Mercês Somarriba e Otávio Dulci descreveu o perfil dos participantes da seguinte forma:

- 57% dos participantes declararam ter entre 31 e 50 anos, sendo que apenas 9,1% tinham até 24 anos;
- 8,6% se declararam analfabetos ou semi-alfabetizados, 46,3% com o 1º grau completo ou incompleto, 29,7% com o 2º grau completo ou incompleto, e 13,9% com curso superior;
- Apenas 2,7% declararam estar desempregados. Dos empregados, 66,1% não têm carteira assinada;
- 54,2% têm renda familiar mensal inferior a 5 salários mínimos, 24,9% entre 5 a 10 salários mínimos e 23,1% acima de 10 salários mínimos
- 19,4% não participam de qualquer entidade, 51,9% participam de associações comunitárias, sendo que 7,3% participam de mais de uma entidade;
- 72,6% declararam não ser filiados a qualquer partido político. Dos que são filiados a partidos, 18,3% são [ao] PT, 1,51% do PDT, 1,5% do PSDB, 1,2% do PTB, 1,1% do PCdoB, 0,7% do PL e 0,3% de outros partidos (...). (Belo Horizonte, 1996).

É perceptível o caráter predominantemente popular do público participante (mas, ainda assim, relativamente heterogêneo), além da grande vinculação a associações comunitárias, e baixa vinculação a partidos políticos (entre os quais, sobressai o PT). Contudo, ressalta-se também o baixo número de participantes da primeira edição, quando comparada com edições seguintes (como será apresentado) e outras experiências de OP.

Foram eleitas 171 obras, entre as quais, predominaram as temáticas da urbanização de vilas e favelas e infraestrutura, o que reflete a intencionalidade contida na proposta do instrumento enquanto operador da inversão de prioridades. O valor total investido foi de 15.599.997,60 de dólares¹¹³ (valores

113 Ressalta-se que, para o OP 1994, os valores foram divulgados em dólares, uma vez que o país encontrava-se ainda

correntes — R\$ 164.689.024,90 com correção monetária¹¹⁴), sendo que a regional Noroeste recebeu o maior valor (US\$2.197.113,60) e Venda Nova recebeu o maior volume de obras (32).

Uma conquista de grande significado, garantida no OP 1994, foi a do Residencial Araribá, localizado na Pedreira Prado Lopes. Conforme relata o líder comunitário Robson da Costa¹¹⁵ (2022), o conjunto habitacional foi a principal demanda dos moradores desta favela que, naquela altura, tinha famílias morando em condições de precariedade extrema, inclusive, 16 delas ocupando o espaço abaixo de uma grande caixa d'água, construída no meio da comunidade durante a Ditadura Militar para abastecer o conjunto IAPI, localizado ao lado da Pedreira. A caixa d'água estava desativada, de forma que sua estrutura foi utilizada como base para a construção do conjunto com 40 unidades habitacionais, sendo o primeiro conjunto habitacional construído dentro de uma favela em Belo Horizonte. Além disso, o espaço abaixo da estrutura da caixa d'água, anteriormente ocupado pelas famílias, foi adaptado para receber um centro comunitário, gerido pelos moradores da pedreira.

Falando [especificamente] das obras na Pedreira, a primeira intervenção aqui foi o Residencial Araribá, uma construção da nossa proposta. Porque o resquício da ditadura aqui foi a imposição de uma caixa d'água para sustentar e abastecer o Conjunto IAPI. Eles puseram a caixa d'água no meio da comunidade, para simplesmente a água descer por gravidade. Era uma coisa que era um elefante branco e não beneficiava a comunidade e nada. Muito pelo contrário, no final disso, essa caixa d'água estava trincada, e estava correndo risco, até, de algum acidente na comunidade. Entramos no Orçamento Participativo pedindo a construção de algumas unidades habitacionais. Na época [o pedido foi feito por] grandes lideranças aqui: Liberalino Alves de Oliveira, Adão Soares, o Frei Chico; junto com o grupo de fé e política, e outras lideranças [como] Josélia, Marcelo, José Laerte, Maria Lourenço e muitos outros. (Costa, 2022, p.183-184).

em situação de crise inflacionária, adotando os cruzeiros reais como moeda oficial. O plano real e a consequente estabilização monetária viriam apenas no ano seguinte.

114 Serão apresentados sempre os valores correntes e corrigidos. Para as correções, adota-se como referência os meses de janeiro do ano de exercício do OP (nesse caso, 01/1994) e janeiro de 2024. O cálculo foi feito pela “Calculadora do cidadão” do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 05/05/2024.

115 Robson da Costa é morador da Pedreira Prado Lopes e presidente da associação comunitária, cultural e jornalística “Fala Pedreira”. Robson foi um dos grandes articuladores do OP na Pedreira e “discípulo” do líder Liberalino Alves de Oliveira. Ele concedeu um depoimento para o projeto Cartografia do OP no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH, em 2020, transcrito no livro de mesmo título (Costa, 2022).



Figura 58 - Imagem da construção do Conjunto Araribá. Fonte: Acervo de Robson da Costa.

A questão habitacional, contudo, representou uma grande controvérsia nos anos iniciais do OP. Apesar da primeira edição desta política ter resultado na eleição de somente 7 empreendimentos habitacionais, representando apenas 4% do total de obras escolhidas, esses empreendimentos representavam um valor elevado em relação aos demais, e estavam em conformidade com aquela que talvez fosse a principal demanda organizada pelos movimentos que deram suporte à candidatura de Patrus. No mesmo ano de 1993, a Igreja Católica — conforme demonstrado, ator de grande relevância na articulação política da gestão petista —, na figura da **CNBB**, lançou a **Campanha da Fraternidade com o tema “Onde moras?”**, tematizando o déficit habitacional nas grandes cidades brasileiras e servindo como instrumento de mobilização dos movimentos por moradia e, segundo Costa (2022), em Belo Horizonte, mobilizando a comunidade católica empobrecida a disputar recursos para habitação no OP.

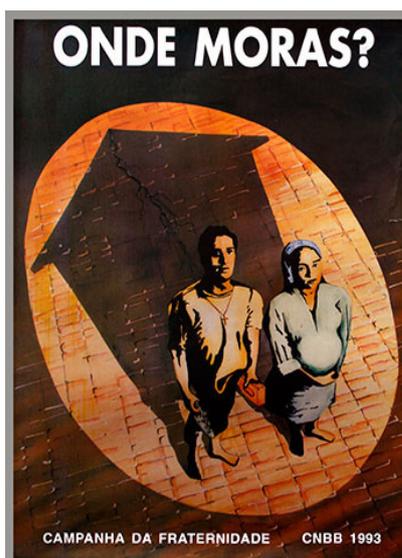


Figura 59 - Cartaz da Campanha da Fraternidade de 1993. Fonte: CNBB, Disponível em: <<https://campanhas.cnbb.org.br/campanha/fraternidade1993>>. Acesso em:25/04/2024.

Ao mesmo tempo, a pauta da habitação continuava a ser tensionada na cidade pelos movimentos por meio da realização de ocupações. Carlos Medeiros relata que no primeiro mês de governo já

havia duas ocupações organizadas por movimentos por moradia, em áreas de risco e/ou relevância ambiental, levantando grande tensão e necessidade de negociação por parte da nova gestão municipal.

E, paralelamente, nesse período: “Ah, o governo é do PT”, então surgiram movimentos ocupando terras. E aí teve ocupação no Confisco... Para você ter uma ideia, vamos falar das ocupações. O Patrus tomou posse dia 1 de janeiro. Em janeiro, já tinha o Querosene ocupado. Vicentão no meio. “Ora, mas como, Vicentão? Você vai ocupar um lugar desse aqui na Centro-Sul? Na pirâmbeira da favela do Querosene, área de risco!”. Tinha lá, eu acho que umas 16 famílias. Então, o primeiro desgaste. Você tinha que tirar as 16 famílias. Não é fácil. Ser governo é muito difícil. Não dava pra ter aquilo lá.

O Vicentão disse assim: “Eu queria saber o caráter socialista do governo Patrus!” [risos].

(...) Depois teve uma ocupação, essa foi gigante, no Córrego Sarandi. Veio um grupo que era ligado ao MR8.

A ocupação... “até onde a sua vista alcança”, ali no córrego, perto da Toca da Raposa... era assim, era gigante a ocupação, gigante a ocupação. [...] Então, é negociação! É negociação o tempo todo, o tempo todo... E era ocupado em área de risco. Sobre tudo nas questões ambientais. (...)

Eu era Diretor de Operações da URBEL. E acompanhava as ocupações. Então teve essa ocupação logo no começo do governo. Quer dizer, não era um negócio tranquilo. Havia uma permanente reunião com o grupo de Fé e Política. Patrus é um religioso, ligado à Igreja Católica, então tinha uma prestação de contas junto à Arquidiocese de Belo Horizonte e ao Grupo de Fé Política. Não sei como é que tinha tanto tempo pra fazer as coisas dentro de tudo quanto é lugar que você pode imaginar. (informação verbal)¹¹⁶.

Naquela altura, a Política Habitacional da Prefeitura estava motivando grandes discussões. A presidência da Urbel, órgão responsável pela questão habitacional na prefeitura, havia sido designada para Dalva Stela, dirigente da FAMOBH e militante do PCdoB e, segundo Bedê (2005), teve sua equipe composta predominantemente por nomes ligados aos movimentos populares por habitação, alguns mais próximos ao PCdoB, outros ao PT. Vale ressaltar que, ainda que fosse esse um governo situado em um campo da centro-esquerda, isso não significava que não havia divergências internas entre os diferentes movimentos que apoiaram essa administração, entre os diferentes partidos, e dentro dos próprios partidos, sobretudo no caso do PT. Conforme mencionado no capítulo anterior, no que se refere à questão habitacional, a contradição entre as interpretações do PCdoB e da ala do PT vinculada à Igreja Católica (e, portanto, mais envolvida com a questão habitacional) eram latentes. Bedê (2005) argumenta que a presença do PCdoB teria sido determinante para garantir a inserção e apoio dos movimentos populares, campo em que o PT não tinha uma presença tão consolidada na cidade, o que teria motivado a escolha de Dalva Stela para a presidência da Urbel. Contudo, a arquiteta pontua que a visão do Partido Comunista do Brasil a respeito da habitação era limitada à provisão habitacional — ou “casa para todo mundo” —, mais próxima do horizonte operário de luta mobilizado no partido, enquanto que, no PT, prevalecia uma visão influenciada pelas experiências de mutirão e autogestão, praticadas em outras prefeituras do partido, especialmente em São Paulo, vinculadas a uma concepção de “mudar pelo cotidiano, pela habitação, pelo transporte, pelos meios de consumo etc”. (Bedê, 2005, p.84).

Em meio a esse contexto, a primeira medida significativa tomada pela administração foi a rees-

116 MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

truturação do Fundo Municipal de Habitação. O fundo, existente desde a década de 1950, tinha uma dotação orçamentária irrisória e pouca efetividade na promoção de uma política habitacional efetiva. A reestruturação proposta foi voltada à inclusão das camadas de renda baixa na faixa de atendimento do fundo, e aumento da dotação orçamentária da habitação (Rodrigues, 2023), ainda que sem a garantia de um recurso vinculado por lei. Além disso, em um processo influenciado pela atuação da Igreja Católica, especialmente na figura do Centro de Apoio ao Sem-Casa (CASA), foi realizado um cadastro dos “núcleos” de habitação, que serviriam como forma de organizar a demanda habitacional no município para o atendimento por uma política municipal. A “nucleação” proposta, contudo, foi controversa, conforme relata Ednéia de Souza (2022):

A gente começou a discussão fazendo uma reforma numa lei que já era muito antiga aqui em Belo Horizonte, do Fundo Municipal de Habitação. O Fundo Municipal de Habitação da cidade foi constituído em 1955. 1955... Você vê quanto tempo! E ele não atendia a população de baixa renda, ele não tinha isso. A primeira coisa que a gente fez foi incluir a habitação de interesse social na lei do Fundo Municipal, para que ele pudesse atender as famílias de baixa renda da cidade. Nós éramos associações de moradores, o movimento era organizado pela [Federação das Associações de Bairros Vilas e Favelas], FAMOBH. Na época a maior entidade era a FAMOBH, [junto com] a UTP, a [Associação de Moradores de Aluguel de Belo Horizonte] Amabel, e a Favefaco também. São quatro instituições daquela época — a FAMOBH, UTP, Favefaco e Amabel — que organizavam as ocupações de peso na cidade. E aí a gente começou a discutir como que se daria essa entrada do movimento e veio junto com a campanha da fraternidade, que chamava “Onde Moras?”, a campanha foi de 1993. A organização da campanha aqui em Belo Horizonte propôs que fosse nucleado o movimento, para que a gente pudesse ingressar na política habitacional. Eu particularmente nunca gostei dessa. Nunca! O tempo todo eu questionei, porque se a gente tinha uma associação de moradores que trabalhava amplamente o direito à cidade, como direito à moradia, direito à educação, direito à saúde, direito ao transporte público, por que que a gente ia criar uma instituição só para tratar da habitação? Não fazia sentido. Então nunca gostei da organização, mas, enfim, uma andorinha só não faz verão, como o Jairo [Moreira - liderança da PPL] mesmo disse aí. E foi nucleado e criado vários núcleos de moradia pela cidade toda. A intenção dos núcleos era participar da discussão pública e fazer a distribuição das unidades habitacionais. (Souza, 2022, p.105-106).

A demanda por habitação em Belo Horizonte era alta, além de ter sido parte dos compromissos de campanha do prefeito (inclusive, com relação às famílias acampadas na Igreja de São José). Assim, outra iniciativa relevante no período foi a contratação do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) para a realização de um levantamento das áreas de risco na cidade, visando a formulação de um Programa Emergencial de Risco, sob coordenação da Urbel. (Formoso, 2007; Medeiros, 2024). A identificação do risco traria, além da indicação de áreas que demandavam intervenções estruturais, a indicação de uma série de remoções e reassentamentos necessários para a erradicação do risco, o que aumentava ainda mais a pressão por provisão habitacional.

Nesse contexto, emerge um outro ponto de grande controvérsia dentro da Urbel e da PBH quanto às possibilidades de atendimento dessa demanda: a autogestão e autoconstrução. Medeiros (informação verbal)¹¹⁷ relata que havia uma iniciativa, dentro da Urbel, de que as famílias removidas e/ou desabrigadas fossem reassentadas em três conjuntos (Mariquinhas, Novo Aarão Reis e Confisco) a serem construídos com mão de obra mutirante, à maneira como foi realizado em outras ocasiões na década de 1980. Contudo, o engenheiro — em consonância com Bedê (2005) e Mascarenhas (2022)

.....
117 Idem.

— explica que a adoção da autogestão não era consenso dentro da Urbel, nem da Prefeitura, nem mesmo dos movimentos. Havia uma inclinação de quadros do PT, componentes do chamado “grupo gerencial” da Urbel, à adoção desta prática, motivada por uma inspiração vinda das experiências de São Paulo, Ipatinga e, sobretudo, do Uruguai. Contudo, tanto a direção da Urbel (e quadros do PCdoB na companhia), quanto o “núcleo” do governo (Secretarias do Planejamento e Fazenda) não eram simpáticos à prática, que também não era consensual entre os movimentos por moradia.

Ainda assim, a pauta da autogestão e da autoconstrução avança lentamente, tendo, inclusive, sido contemplada com recursos do OP, já na primeira rodada. Um dos sete empreendimentos habitacionais conquistados no OP 1994 tratava-se da conquista de “lotes urbanizados para 150 famílias” por parte da Associação de Sem Casa do Bairro Betânia e regiões de Belo Horizonte (ASCA), que seria responsável pela construção das habitações em regime de autoconstrução. Conforme será abordado adiante, a ASCA permaneceu mobilizada no OP e protagonizaria outras ações de autoconstrução e autogestão subsequentes.

Contudo, importa ressaltar que, ainda que o OP 1994 tenha contemplado alguns empreendimentos habitacionais (por meio de gestão/produção pública ou autônoma), a demanda reprimida era ainda muito maior do que a capacidade de atendimento da prefeitura. Além disso, a concorrência em relação às obras de infraestrutura e urbanização (menores e mais baratas do que os conjuntos habitacionais) já começava a se manifestar de forma intensa.

A gestão municipal enfrentou, ainda, outros tipos de desafios e limitações na implementação do primeiro OP. Silberschneider (2022) destaca que houve um grave problema na orçamentação das obras que, no primeiro ano do OP, chegou a uma margem de erro de 74%, inviabilizando a execução de uma série de projetos no prazo estipulado. Evidentemente, esse problema gerou grandes descontentamentos entre o público participante, que tiveram de ser resolvidos mediante diálogo e negociações.

Com isso, tivemos uma crise política nos dois primeiros anos do Orçamento Participativo, porque, internamente, a coordenação política do governo não topou passar por cima do problema do ponto de vista financeiro, ou seja, só se aceitava gastar aquilo que havia sido definido. E nós sabíamos que, se não executássemos os compromissos, ia haver o descrédito. Acabamos resolvendo da seguinte forma: abrimos para as lideranças todos os problemas e reduzimos, no ano seguinte, em 30% o montante de novos recursos — cuja expectativa era sempre de ser crescente — para absorver essa margem de erro. (Silberschneider, 2022, p.66-67).

Ademais, a implementação do OP provocou também uma crise interna na Prefeitura, no que se refere à adaptação do corpo técnico à execução das obras escolhida pelo processo participativo. Medeiros (2024), Silberschneider (2022) e Neusinha Santos (2021) apresentam relatos convergentes no que se refere a existência de um boicote ao OP dentro dos órgãos designados a execução dos empreendimentos, como a Copasa (Companhia estadual de saneamento) e, especialmente, a Sudacap (responsável pelas obras de equipamentos, em toda a cidade, e infraestrutura, quando não inseridas em vilas e favelas). Assim, além das tensões políticas com os movimentos, partidos e público participante do OP, houve a necessidade de negociações e adaptações também com os técnicos do poder público. Apesar das tensões, Neusinha (2021) considera que esse processo foi capaz de promover um

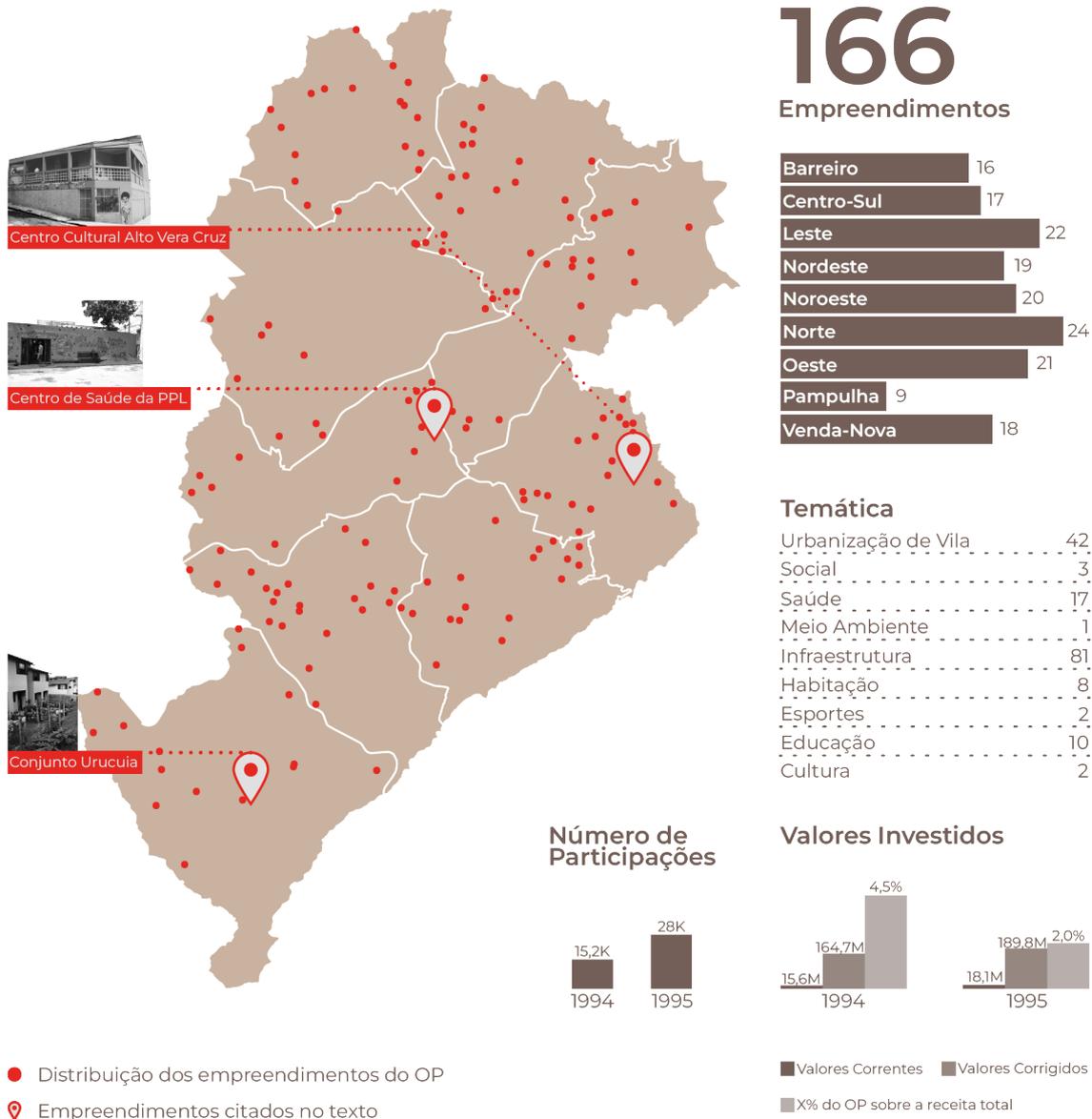
aprendizado mútuo entre a população participante e os profissionais da prefeitura.

(...) os técnicos, especialmente da Sudecap, levaram um susto com o orçamento participativo, porque — eu até brinco que que a engenheirada era “cabeça de concreto” — porque eles estavam acostumados a fazer os projetos, a trazer o projeto pronto para comunidades. E o papel inverte! [...] Quem define as obras é a comunidade. Os técnicos elaboram o anteprojeto, trazem esse anteprojeto de volta para a comunidade e a comunidade vai aprovar o seu anteprojeto. Imagina o que é para um engenheiro escutar dali, da comunidade, dos atores locais: “Não, essa obra de infraestrutura fica melhor passando por esse caminho”. Então, assim, dando palpite naquele projeto técnico. No início houve muita resistência, mas até que eles absorveram que quem é o morador do território sabe melhor qual obra que é mais adequada, de que forma é mais adequada. (Santos, 2021)¹¹⁸.

Em linhas gerais, a primeira edição do OPBH foi bastante significativa no sentido de tensionar politicamente uma série de focos da agenda municipal. A abertura das discussões sobre o orçamento público provocou debates entre os movimentos populares por habitação, estimulando novamente a síntese instável obtida entre esses movimentos para o apoio à candidatura de Patrus. O OP provocou também choques entre a agenda política da gestão municipal, as demandas e expectativas da população e as práticas da “tecnocracia” instalada na administração pública. Apesar dos embates e tensões, é possível enxergar que, mesmo que de forma incipiente, o OP 1994 já começa a promover um **processo de “aprendizado social”**, como propõe Friedmann (1988), ou de **“tradução entre racionalidades distintas”**, conforme trabalhado por Forester (1987) e Healey (1993), na medida em que há um incentivo à formação e capacitação das lideranças populares para debater, compreender e fiscalizar o orçamento público, além de uma iniciativa de adaptar os trâmites da tecnocracia às reais demandas da população e aos anseios dos movimentos populares.

.....
118 Reprodução de trecho da entrevista realizada no escopo do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=EoBqU1Ai-P0>>. Acesso em: 16/06/2024.

5.2 OP 1995: “suas ideias vão dar o que fazer”



Mapa 10 - Mapa do OP 1995. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.



Figura 60 - Imagem promocional do OP 1995. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

O OP de 1995 contou com a participação de cerca de 28 mil pessoas, quase duplicando o número de participantes da primeira edição. Apesar dos problemas com a execução orçamentária e a necessidade de reservar recursos para cobrir a sub-orçamentação dos empreendimentos da rodada anterior, o montante discutido pelo OP 1995 cresceu. Já sob uma situação de estabilização monetária, foram postos em discussão R\$18.127.338,00 (valores correntes — R\$189.772.561,88 com correção monetária), o que representou um aumento de 16,2%¹¹⁹ em relação ao OP anterior. Quanto ao processo participativo, foram introduzidas algumas modificações.

Atendendo a uma demanda sinalizada pelos participantes e técnicos no ano anterior, foram introduzidos os chamados “Fóruns Setoriais”, voltados para discussão das despesas de pessoal e de custeio junto às Secretarias temáticas: Administração (para discutir recursos humanos e despesas de pessoal), Meio Ambiente, Desenvolvimento Social, Educação e Saúde. As discussões dos fóruns ocorreriam paralelamente às rodadas do OP, e deveriam indicar três projetos e/ou atividades prioritárias da pasta, com diretrizes e metas para o ano de 1995, que seriam apresentadas ao público geral do OP durante a terceira rodada (Belo Horizonte, 1996). Além disso, em mais um esforço de democratização da gestão, o processo de elaboração do Plano Diretor foi também apresentado e discutido durante a segunda rodada do OP, porém, de forma meramente informativa/consultiva, buscando articular as discussões do OP com o debate sobre o planejamento da cidade.

.....
¹¹⁹ Considerando-se a conversão de 1 dólar para 1 real, em 1994.



Diagrama 5 - Fluxo do OP 1995. Fonte: Caderno "Memória do Orçamento Participativo 94 a 97" (Belo Horizonte, 1996).

Ademais, houve uma reestruturação interna da PBH voltada para dar mais eficácia à execução das obras do OP, com a criação de uma Coordenação do Plano de Obras do OP (reunindo Sudecap, Urbel e ARs) e uma Coordenação do OP (reunindo Secretarias de Planejamento e Governo). Nesse ano também, a prefeitura iniciou a realização de atividades culturais públicas, programas de rádio e televisão para divulgação e promoção do OP pela cidade (Belo Horizonte, 1996).

Quanto aos empreendimentos, apesar do aumento do montante discutido, o número de obras escolhidas caiu para 166, indicando a priorização de obras de maior escopo, em relação ao ano anterior. O tema do saneamento, infraestrutura e urbanização de vilas e favelas permaneceu como o mais escolhido, representando 71% das obras, seguido pela saúde, com 10%, habitação, com 7%, educação, com 5% e mais 7% para os demais temas. A regional que mais aprovou obras foi a Norte, enquanto que o maior montante de recursos permaneceu com a Noroeste.

No OP de 1995 alguns empreendimentos de grande relevância foram conquistados. Após a eleição do Residencial Araribá, os moradores da Pedreira Prado Lopes mobilizaram-se para garantir a reforma e reestruturação do Centro de Saúde dessa favela. Além disso, no Alto Vera Cruz, foi conquistado o primeiro Centro Cultural público por meio do OP na cidade, representando a abertura de um novo segmento dentro dessa política, que caminhava em direção ao cumprimento das determinações da Lei Orgânica (bem como da política cultural da gestão) de descentralização e democra-

tização do acesso à cultura. Julio do Alto relata a importância da conquista desse equipamento para a comunidade:

Então, quando em 94, no primeiro ano que a gente foi mesmo mais organizado para pedir, nós pedimos a abertura de uma rua e pedimos a obra do Centro Cultural Alto Vera Cruz. (...). Agora, qual é o interessante disso? É que a gente já com o projeto pronto, arquitetônico e tudo, nós fomos para o orçamento participativo, mas a visão das lideranças da região, das lideranças da Leste, das lideranças locais, principalmente do Alto Vera Cruz e do Taquaril, era não entender um centro de cultura [...] como sendo algo importante. Era muito mais importante naquele período você asfaltar cinquenta metros de rua do que você ter uma casa de cultura, que você tem um espaço onde você consegue transcender as ideias, onde você consegue formar, onde você consegue enxergar um outro mundo além desse mundo comum do dia a dia, do sofrimento que acontece nas favelas, de passar em cima de uma rede de esgoto, realmente, a céu aberto todo dia, de não ter uma escola que atenda as demandas da comunidade e da gente não ter espaço de lazer... e a cultura acaba vindo a conta-gotas, ou a toque de caixa. Então, esse pensamento foi o pensamento das lideranças. A gente pediu e não foi atendido no primeiro ano. Mas, a gente percebeu já a partir do segundo ano do orçamento participativo o seguinte: que passa quem mobiliza. Passam as obras de quem garante gente, quem tem “garrafinha para contar”.

Então o que nós fizemos aqui? Nós organizamos o movimento cultural, nós organizamos o núcleo nosso de luta pela habitação que a gente tem até hoje, da qual eu sou coordenador, o núcleo do sem casa — nós tínhamos aqui mais de oitocentas famílias, oitocentos e quarenta e oito só no núcleo sem casa —, mais de trinta e cinco grupos culturais da região, pagode, hip hop, dança afro, capoeira, Angola, regional, funk, artes plásticas, violeiro, sanfoneiro, congado, todo mundo que tinha aqui a gente juntou todos e a gente foi pras plenárias do Orçamento Participativo, já no segundo ano, e nós conquistamos, nós fomos a obra mais votada da Leste que foi a conquista do Centro Cultural Alto Vera Cruz. Isso já no orçamento participativo para acontecer em 1995, isso foi em 94, para acontecer em 95. Então a conquista do Centro Cultural Alto Vera Cruz, ela veio porque nós ganhamos o Alto Vera Cruz para a importância de um centro cultural. Nós fomos criticados por outras lideranças da região, por outras pessoas que não entendiam a cultura como a via que transforma, como a política pública que pode elevar o nível de consciência crítica, o nível de participação política das pessoas. Então a conquista do Centro Cultural foi simbólica, simbólica no sentido de que quando o povo se une, as coisas dão certo. (Souza, 2021)¹²⁰.



Figura 61 - Centro Cultural Alto Vera Cruz em 2021. Fonte: Documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo (2023).

O Centro Cultural Alto Vera Cruz foi estabelecido no edifício que abrigava a sede da associação do bairro, construído em uma parceria com a Escola de Arquitetura da UFMG, alguns anos

.....
120 Reprodução de trecho da entrevista realizada no escopo do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=I7S9Qr-53rY>>. Acesso em: 16/06/2024.

antes. Além de significar uma grande conquista do movimento cultural da região, com a legitimação e potencialização das expressões culturais populares, o espaço representou também a conquista de uma plataforma para uma mobilização política e comunitária continuada, o que serviu como inspiração para a conquista de diversos outros equipamentos do tipo nos anos seguintes.

No que se refere à habitação, no OP 1995, a ASCA conquista mais uma quantia para designação de “lote urbanizado”, dessa vez, na Regional do Barreiro, onde seria construído o conjunto Urucuaia, primeiro executado em regime de autogestão na cidade. Ainda assim, o tema da habitação permanecia como fonte de tensão, na medida em que os movimentos interpretavam a ênfase do OP em obras de infraestrutura enquanto uma perda de suas agendas de luta. Em face desse cenário, outra medida tomada pela prefeitura foi a criação de um Conselho Municipal de Habitação (CMH), composto por representações da sociedade civil (movimentos organizados, sobretudo), da gestão municipal, da academia e de entidades profissionais, voltado para a gerir a aplicação do Fundo Municipal de Habitação. O conselho, portanto, concentrou os debates em torno da questão habitacional e cumpriu um papel essencial para que se alcançasse um desenho de política habitacional que fosse coerente com as posições do governo e dos movimentos. A partir das discussões no CMH, viabiliza-se a aprovação de uma Política Municipal de Habitação (PMH), definida por Bedê (2005) da seguinte forma:

(...) pela primeira vez na história de Belo Horizonte, é construída, com a participação dos movimentos dos sem casa e de favelas, e aprovada no CMH uma proposta de Política Municipal de Habitação que define, com clareza: conceitos, princípios, diretrizes, prioridades, critérios, linhas de atuação e instrumentos a serem adotados. São definidas, na época, duas linhas de atuação: a de intervenção em assentamentos existentes, objetivando principalmente tornar adequadas as condições de moradia dos domicílios localizados em favelas, e a de produção de novas moradias, visando combater o déficit habitacional, especialmente no que se refere às famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos. (Bedê, 2005, p.23).

Também no ano de 1994, a questão habitacional foi pautada em outro polo de ação governamental, com características distintas. Trata-se do Programa Alvorada (PA), aquela que seria a última ação da AVSI em parceria com o poder público em Belo Horizonte. O PA foi resultado de um protocolo de intenções firmado entre a AVSI e a gestão municipal anterior, em 1992, que apenas veio a se viabilizar em 1994. O Programa consistia na realização de intervenções urbanísticas e produção de unidades habitacionais em cinco favelas da cidade, mas acabou ficando restrito apenas à Vila Senhor dos Passos, localizada ao lado da Pedreira Prado Lopes, e uma das principais áreas de risco na cidade. O PA foi realizado em duas fases, se estendendo de 1994 a 2005, contando, em um primeiro momento, com financiamento do MAE italiano, e depois, com recursos do programa Pró-Morar, do Governo Federal, e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via programa Habitar Brasil. O PA, assim como era praticado em ações na década de 1980 entre ONGs e poder público, envolveu uma série de atores distintos — a AVSI, naquele momento representada pelo engenheiro italiano Enrico Novara (sem vinculações explícitas com o movimento religioso), parte da equipe da Urbel, a empresa de engenharia Diagonal Consultores Associados, e o coletivo de arquitetura e assessoria técnica Usina CTAH¹²¹, vindo de São Paulo —. O Programa viabilizou uma série de intervenções estruturais na

121 O Usina — Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (Usina CTAH) é um escritório de arquitetura sediado em São Paulo e voltado para a prática de Assessoria Técnica, tendo estado envolvido com a produção de habitação de in-

Vila Senhor dos Passos, além da produção de unidades habitacionais e, em 1996, foi premiado como uma das melhores práticas de governança urbana na conferência Habitat II.

O PA representa, de certa forma, um resquício da prática desenvolvida nos anos anteriores à gestão da Frente BH Popular, da provisão habitacional e intervenção em vilas e favelas mediante parcerias com ONGs e financiamentos internacionais, modelo que seria aos poucos substituído pelo protagonismo das instituições públicas municipais associadas a mecanismos de participação popular. Ao mesmo tempo, os métodos avançados de intervenção e a capacidade ampliada de financiamento fez com que o PA se tornasse referência para as políticas municipais subsequentes, sobretudo no que se refere às intervenções em assentamentos informais.



Figura 62 - Conjunto habitacional do Programa Alvorada em construção. Fonte: acervo do projeto CPPOPBH, autor desconhecido.

5.3 OP 1996: “consolidando uma nova forma de governar”



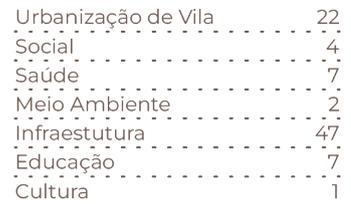
Escola Profissionalizante PPL

90

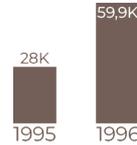
Empreendimentos



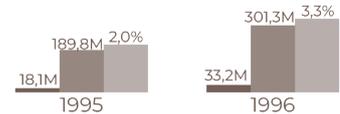
Temática



Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

- Valores Correntes
- Valores Corrigidos
- % do OP sobre a receita total

Mapa 11 - Mapa do OP 1996. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.



Figura 63 - Imagem promocional do OP 1996. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

No OP 1996, foi mantida a tendência de crescimento do número de participantes, mais uma vez, duplicando os números do ano anterior, com a participação de 59.900 pessoas. Além disso, nessa edição, houve um aumento expressivo dos recursos investidos (83%), que saltaram para R\$ 33.165.520,00¹²² (dos quais, R\$ 27.165.520,00 foram para o OP Regional e R\$6 milhões para o recém criado OP Habitação, como será demonstrado). Outra tendência que se consolidou nessa edição foi a da redução do número de obras escolhidas, cuja quantidade foi de apenas 90 empreendimentos. Ressalta-se que, nesse ano, houve um esforço deliberado da PBH para que isso ocorresse, com orientações para as COMFORÇAS pela priorização de “investimentos para o desenvolvimento regional”, além da limitação estabelecida de um máximo de 10 empreendimentos por regional (Belo Horizonte, 1996).

Percebe-se, nesse aspecto, uma preocupação da administração municipal de que o resultado da participação popular no OP fosse coerente com certos diagnósticos e planos de intervenções estruturais exigidas na cidade. Outro movimento evidente é a grande valorização das COMFORÇAS, tidas pela gestão municipal como “aliadas” na condução dos processos participativos e no estabelecimento de uma agenda compartilhada de intervenções espaciais. Claramente, o OP se consolidava como “carro chefe” e aposta da administração da Frente BH Popular de um instrumento que conduzisse a agenda dessa gestão em “parceria” com a população, o que se reflete na ampliação dos esforços de comunicação social em torno do OP nesse ano.

.....
¹²² valores correntes — R\$301.270.234,08 com correção monetária.



Figura 64 - Imagem promocional do OP 1996. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

No que se refere às modificações procedimentais, a primeira e segunda rodada do OP 1996 foram realizadas de forma unificada, nas regionais, e não mais em cada sub-região, e os Fóruns Temáticos foram descontinuados. Além disso, a mais significativa inovação do OP nesse ano, é referente a uma resposta da administração municipal às tensões acumuladas em torno da pauta da moradia: a criação do OP Habitação.

O OP Habitação (OPH) consistiu na criação de um outro processo participativo, paralelo ao OP — que passa a ser designado como “OP Regional” —, incidente sobre parcela de recursos separada (R\$6 milhões, em sua primeira edição) e componente de um recém estruturado “Sistema Municipal da Habitação” (SMH). O processo do OPH foi estruturado da seguinte forma:

1º - Conselho Municipal de Habitação (CMH)

- O CMH é o canal institucional de participação da sociedade civil, composto por todos os setores relacionados com a questão habitacional, e de representantes dos poderes Legislativo e Executivo. O Conselho delibera sobre a aprovação das políticas e planos que orientam a ação do poder público municipal na área da habitação, assim como tem a função de curador dos recursos alocados no FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR. Por isso, na primeira fase do OPH/96 esta instância definiu:
- O percentual de alocação dos recursos por programas (unidades habitacionais e lotes urbanizados);
- O percentual de alocação dos recursos por forma de gestão em cada programa (auto-gestão, co-gestão, gestão pública);
- Indicação dos critérios para priorização de associações ou núcleos do Movimento Sem-Casa;

Definição do número de famílias beneficiadas.

2º - Reuniões regionais preparatórias

- Foram realizadas duas reuniões preparatórias em cada região, sendo que, na primeira a pauta foi a seguinte:
- Apresentação da Política de Habitação do Município, destacando os programas de produção de novos assentamentos;
- Apresentação das definições e indicações feitas pelo Conselho Municipal de Habitação;
- Explicação do desenvolvimento do processo de discussão e definição das demandas.
- Na Segunda reunião foram debatidos os seguintes temas:
- Aprovação de propostas sobre critérios para priorização de núcleos a serem atendidos para encaminhar ao Fórum Municipal de Habitação;
- Eleição de delegados ao Fórum.

3º - Fórum Municipal do Orçamento Participativo da Habitação/96

O Fórum Municipal da Habitação/96 teve um papel fundamental no processo do OP. Ele contou com a participação de todos os delegados eleitos pelas assembleias dos núcleos para representá-los na definição do atendimento e na discussão política realizada no Fórum. Foi um momento muito rico, pois a população ali representada discutiu e deliberou efetivamente a destinação dos recursos orçamentários para o OPH/96 e apontou caminhos que o movimento popular de luta por moradia poderia seguir para ampliar suas conquistas e consolidar um modelo democrático e participativo. Também foram eleitos os membros da COMFORÇA - HABITAÇÃO/96 para a função de acompanhar e fiscalizar a execução dos programas definidos. (Belo Horizonte, 1996).

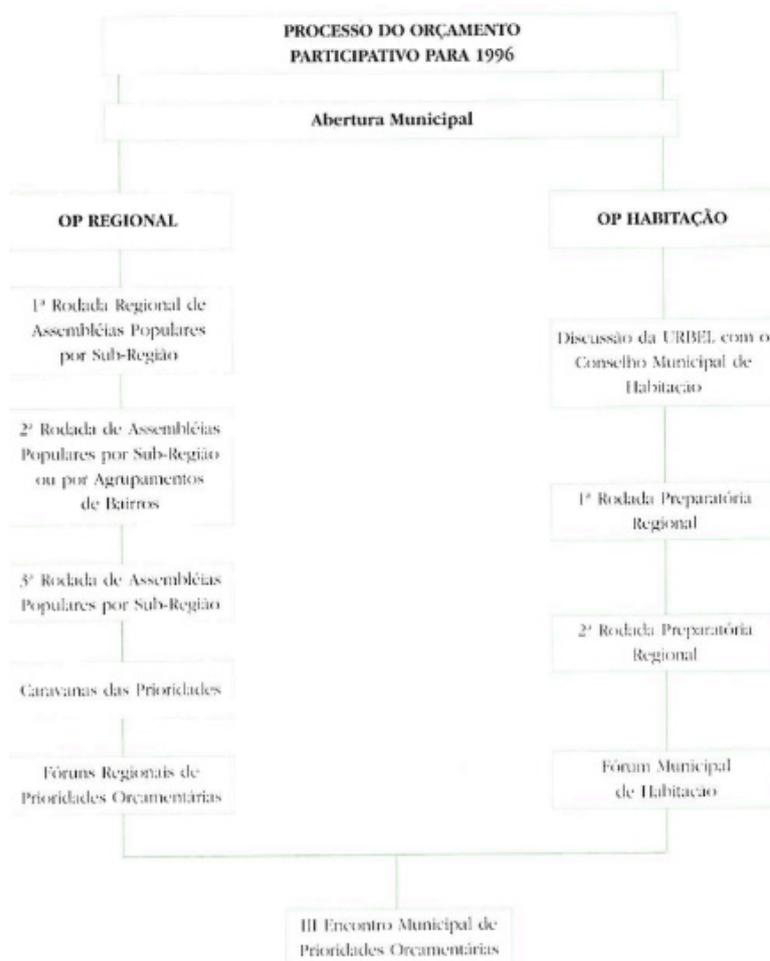


Diagrama 6 - Fluxo do OP 1996. Fonte: Caderno "Memória do Orçamento Participativo 94 a 97" (Belo Horizonte, 1997).

Assim, a criação do OPH significou a consolidação de um status especial para a questão habitacional dentro da gestão da Frente BH Popular, correspondendo às amplas mobilizações em torno dessa pauta que deram sustentação à candidatura de Patrus Medeiros (2022, 2024) relata que o OPH teria sido construído “de baixo para cima”, a partir da demanda dos movimentos organizados e as discussões promovidas no CMH, dizendo ainda que “o movimento popular fala com muita propriedade que foram eles que criaram a política de habitação, e foi mesmo!” (informação verbal)¹²³.

Mascarenhas (2022) argumenta que o peso dos movimentos por moradia nas rodadas do OP Regional, nos dois anos anteriores à criação do OPH, teria criado um certo desequilíbrio na política, na medida em que conquistas de unidades habitacionais e/ou lotes urbanizados, como aquelas que protagonizou a ASCA, tomavam parcelas significativas dos recursos totais, a serem divididos por todas as outras demandas do OP. Essa constatação incentivou a demanda por um fórum separado, apenas para a habitação, o que ganhou materialidade a partir das discussões no CMH.

Ainda assim, Medeiros (2024) também argumenta que, mesmo com a criação do OPH, as discussões nas reuniões e fóruns que compunham a nova política não eram “paz e amor”, pelo contrário, eram repletas de tensões e disputas. Evidentemente, o recurso destinado ao OPH não era suficiente para suprir o déficit habitacional da cidade e, sendo a habitação um “bem de apropriação individual” — considerando-se que prevalecia, entre a prefeitura e os movimentos, uma lógica de propriedade particular da habitação social, em detrimento de propriedades coletivas, ou aluguel social, por exemplo (Mascarenhas, 2022) — a escolha das famílias e núcleos que deveriam ser contemplados com as unidades habitacionais e lotes urbanizados era tensa. Nesse aspecto, a decisão de que a escolha das famílias fosse feita pelos próprios movimentos (organizados em “núcleos”) foi um elemento que levantou bastante controvérsia. Mascarenhas (2022), por exemplo, considera que esse desenho fazia com que os movimentos tivessem de “assumir para si o ônus de escolher as famílias que ficarão de fora desse processo”, de forma que o OPH seria meramente uma “cota apaziguadora” que responsabilizaria os “pobres pela gestão da própria miséria” (p.381). Por outro lado, Medeiros (2022) ressalta a dificuldade que a gestão municipal teve de enfrentar para chegar a esse modelo, uma vez que não havia critérios claros e isonômicos para que a prefeitura assumisse a distribuição dos benefícios, considerando ser mais justo atribuir a decisão aos próprios participantes.

Independentemente da interpretação, o fato é que os movimentos por moradia tinham um papel de maior protagonismo na condução do OPH, de forma que o CMH funcionasse como espaço de constantes elaborações e disputas em torno do funcionamento da política. Para que isso fosse possível, contudo, foi necessário que esses movimentos adequassem suas formas de organização aos trâmites da política, que nem sempre correspondia às suas expectativas. Ednéia de Souza (2022) relata que, naquela altura, muitos movimentos teriam ficado encantados com as novas possibilidades da Política Municipal de Habitação, o que os teria feito apostar, em alguma medida, cegamente naqueles procedimentos. Com a integração dos núcleos de habitação ao OPH, estabeleceu-se uma “fila da habitação” que “andou” muito lentamente nos anos que se seguiram (conforme será abordado adiante),

.....
¹²³ MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

na medida em que não foi fixado um valor de investimentos anuais nessa política.

Nós mudamos a nossa dinâmica de organização toda, mudamos tudo, tudo, tudo, para adequar àquela discussão que seria democrática, que iria garantir qualidade de vida, e aí as famílias foram engessadas desde essa época, em 1996, numa fila à espera de unidade habitacional que elas conquistaram. (...) A política habitacional produziu muito pouca casa e essa fila não anda porque a fila só cresce. Ela só cresce. Cada dia mais as pessoas vão entrando, as pessoas mais vulneráveis, as que não querem ocupar área de risco, aquelas que não querem colocar a vida dos filhos em risco, acreditam na lei e participam desse movimento organizado (...). O OP Habitação não tinha nenhuma perspectiva de percentual de investimento, nunca teve. E a gente, assim, estava tão apaixonado com a ideia, que nós não percebemos isso na época. (Souza, 2022, p.107-108).

Apesar das controvérsias, a primeira edição do OPH resultou na escolha de 696 unidades habitacionais, distribuídas entre 25 núcleos, e 700 lotes urbanizados, distribuídos entre 28 núcleos. Além disso, foi estabelecido um programa de Autogestão e Autoconstrução (voltado para a provisão de parte das unidades escolhidas no OPH), cujo desenho institucional foi produzido pelo coletivo Usina CTAH, que já havia trabalhado com a PBH no Programa Alvorada.



Figuras 65 e 66 - Mapas do atendimento do OPH/96 nas modalidades de lote urbanizado e unidades habitacionais. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte (1996).

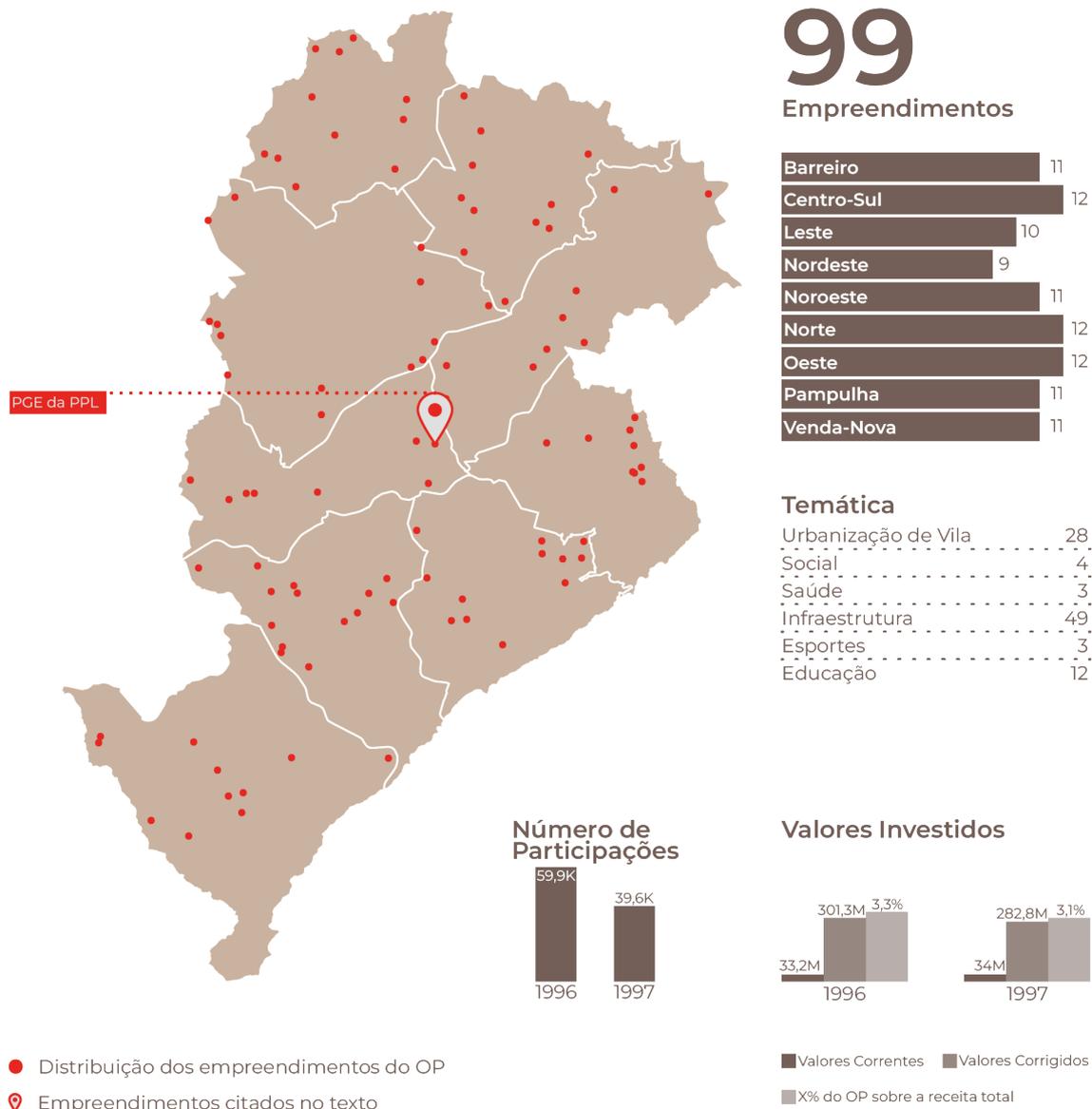
No que se refere ao OP Regional (OPR), na edição de 1996, consolidou-se a prevalência das obras de infraestrutura e urbanização de vilas e favelas, que não mais disputariam recursos com a habitação. Essa edição trouxe também a conquista de empreendimentos significativos, como foi o caso da Escola Profissionalizante da Pedreira Prado Lopes, primeiro equipamento desse tipo a ser construído em uma favela em Belo Horizonte.



Figura 67 - Imagem da placa da obra da Escola Profissionalizante, conquistada no OPR/1996. Fonte: Acervo de Robson da Costa.

A edição de 1996 do OPBH e, sobretudo, sua divisão em OPR e OPH inaugura uma nova dinâmica para a política. Por um lado, no OPR, caminha-se em direção a um papel de protagonismo do OP enquanto promotor de intervenções de grande relevância para a administração municipal, principalmente no que se refere à infraestrutura e urbanização de vilas e favelas, bem como, a uma protagonização das COMFORÇAS enquanto braços comunitários da Frente BH Popular, qualificando-se enquanto agentes políticos e ajudando na sustentação do projeto de cidade que se buscava estabelecer. Por outro lado, no OPH, fica clara a grande tensão acumulada em torno do tema da moradia, e o desgaste produzido entre os próprios movimentos, e entre estes e a gestão municipal.

5.4 OP 1997: “veio para ficar”



Mapa 12 - Mapa do OP 1997. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.

No OP 1997 — último da gestão de Patrus Ananias como prefeito de Belo Horizonte —, não houve modificações procedimentais significativas, repetindo a estrutura do ano anterior. A grande diferença dessa edição refere-se à realização de um “Fórum da Cidade”, o qual buscava articular as discussões do OP com um debate mais ampliado a respeito da cidade, buscando consolidar certos avanços e compreensões construídos ao longo da gestão e, principalmente, dar publicidade ao resultado da elaboração do Plano Diretor municipal, aprovado no mesmo ano (julho de 1996).

Segundo Rodrigues (2023), o Plano Diretor (PD) — juntamente à Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS) — estava em discussão desde o primeiro ano da gestão Patrus, tendo, portanto, incorporado em suas discussões a lógica da inversão de prioridades e da democratização da gestão e planejamento municipais. Antes que o PD fosse aprovado, já estavam em curso algumas outras medidas da prefeitura no sentido de inverter prioridades do planejamento, como foi o caso

das Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs), que foram estabelecidas por decreto em alguns bairros de relevância cultural, ambiental ou econômica, visando incentivar a formação de centralidades locais e a descentralização das atividades urbanas. Além disso, desde 1993, estiveram em curso uma série de audiências públicas para discussão dos projetos do PD e da LPOUS, além de tentativas de criar interlocuções desses processos de planejamento com as plenárias do OP, conforme já apresentado.

Contudo, ao contrário do OP, as audiências de discussão do PD foram marcadas por uma participação “menos popular”, contando com a presença de sindicatos patronais, em especial, o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Minas Gerais (SINDUSCON-MG), que tinha seus interesses também bastante representados na CMBH (Rodrigues, 2023). Jupira Mendonça (2022), secretária adjunta de planejamento naquele momento, considera que a pressão do capital imobiliário, por um lado, e a dificuldade de engajar os setores populares em uma discussão mais ampla e estruturante de cidade (em detrimento das discussões mais focadas e objetivas do OP), por outro, teria feito com que as discussões do PD ficassem muito restritas aos parâmetros urbanísticos e à regulação da atividade imobiliária, tendo avançado pouco no sentido de uma discussão de estruturação urbana.

No que diz respeito às políticas urbanas, o debate público foi importante e teve resultados significativos, ainda que não se tenha conseguido promover uma articulação orgânica entre os vários processos, no sentido de pensar a estruturação da cidade como referência para algumas políticas setoriais e para as discussões do OP, mesmo tendo havido experiências importantes, como veremos mais adiante. No processo de discussão do Plano Diretor, houve várias assembleias regionais, discussões locais e alguns fóruns específicos, como os cursos arquitetura, o IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil) e sindicatos. Houve também uma tentativa de fazer a discussão inicial do Plano Diretor, sistematizando uma leitura da cidade, durante as assembleias do OP – a elaboração do Plano Diretor e a implantação do OP tiveram caminho temporal simultâneo. Mas não se conseguiu consolidar, no processo de Orçamento Participativo, essa leitura da cidade de uma forma mais estruturante. A elaboração do Plano Diretor foi apresentada nas assembleias regionais do OP, mas a discussão sobre as intervenções físicas na cidade – as obras de infraestrutura, as obras de urbanização, de implantação de equipamentos públicos etc. – não foi articulada com a visão mais geral sobre que cidade queríamos construir. “A cidade que queremos” era o mote da discussão do Plano Diretor naquele momento, buscando realizar o que o Conselho Nacional das Cidades alguns anos mais tarde chamaria de leitura comunitária sobre a realidade urbana. No entanto, não se conseguiu fazer em diálogo com o processo mais específico do OP, com as demandas mais concretas por intervenções na cidade.

De todo modo, houve avanços importantes no debate sobre o Plano Diretor. A lógica da dinâmica imobiliária veio para o centro das reflexões da equipe técnica, que buscou a criação de alguns dos instrumentos que haviam sido objeto de discussão no Fórum Nacional de Reforma Urbana, de forma a redistribuir benefícios na cidade e capturar mais-valia urbana, ou seja, a valorização do solo, interferindo no modo como a cidade se expandia e buscando um crescimento justo e ambientalmente equilibrado (...). Mas, não havendo ainda no cenário nacional um marco regulatório, grandes divergências jurídicas permeavam o debate. Em Belo Horizonte, o capital imobiliário representado pela maior parte dos vereadores, embora tenha aprovado o Plano Diretor, entendeu que a maioria dos instrumentos que estavam sendo propostos só poderia ser aplicada depois da regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, o que ocorreria somente alguns anos depois, com a promulgação do Estatuto da Cidade. Esse quadro mais geral implicou a orientação das discussões do Plano Diretor para aspectos relacionados à dinâmica imobiliária formal da cidade, distanciando-se do cotidiano das pessoas que estavam mobilizadas no Orçamento Participativo. (Mendonça, 2022, p.70-71)

Assim, o projeto de lei do PD foi enviado para a CMBH contendo uma série de instrumentos

urbanísticos voltados à redistribuição da mais-valia urbana, como a “Outorga Onerosa do Direito de Construir”, a “Transferência do Direito de Construir”, o “Parcelamento e a Edificação Compulsórios”, o “IPTU progressivo”, a “Desapropriação com o Pagamento de Títulos da Dívida Pública”, o “Convênio Urbanístico de Interesse Social”, a “Operação Urbana”, a “Criação de Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs) e a criação do “Conselho Municipal de Política Urbana”. Contudo, a discussão no parlamento municipal, dominada pelos interesses imobiliários, vetou alguns dos principais instrumentos concebidos nessa direção, suprimindo a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Parcelamento e Edificação Compulsórios e o IPTU Progressivo, além de ter regredido, ainda, na delimitação de algumas ADEs. (Rodrigues, 2023). Quanto ao parcelamento do solo, Formoso (2007) argumenta que a LPOUS foi capaz de ampliar o alcance dos mecanismos estabelecidos pela lei do Profavela, criando as categorias de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que, além das áreas de abrangência das SE-4, cobria todos os conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público (ZEIS 3), as favelas (ZEIS 1) e as áreas vazias, parceladas ou não (ZEIS 2).

Também em 1996, teve lugar uma discussão de planejamento voltada às vilas e favelas, nesse caso, nutrindo maiores relações com o OP, tendo em vista a prevalência da escolha de empreendimentos de infraestrutura e urbanização para esses assentamentos nos processos participativos. Em consonância com as iniciativas da PBH de promover “investimentos para o desenvolvimento regional” no OP, sobretudo nas vilas e favelas, em 1996 é elaborado o primeiro Plano Diretor específico para uma favela, no caso, o conjunto Taquaril. O PD do Taquaril foi concebido como um plano local voltado para estruturar as ações de urbanização nesse assentamento, de forma que as obras escolhidas no OP pudessem ser coordenadas por uma leitura integrada do território, e não apenas intervenções pontuais e desarticuladas. Esse processo foi precursor para a concepção de um instrumento de planejamento de vilas e favelas, que seria consolidado nos anos seguintes e vinculado ao OP (conforme será abordado adiante).

No que se refere ao OP 1997, propriamente dito, essa edição apresentou, pela primeira vez, uma queda no público participante, que totalizou 39.599 pessoas. Em uma avaliação da prefeitura, argumentou-se que a queda possivelmente teria relação com os fatos de o OP 1997 não ter apresentado grandes novidades metodológicas e, principalmente, por se tratar do último ano daquela gestão municipal, de forma que os empreendimentos eleitos poderiam não se concretizar, caso a gestão sucessora não quisesse dar continuidade ao processo (Belo Horizonte, 1996). Quanto aos recursos investidos, mantiveram-se os R\$27 milhões para o OPR, e aumentou-se o valor do OPH para R\$7 milhões, demonstrando uma abertura da PBH às insatisfações e demandas dos núcleos de moradia e totalizando R\$34 milhões (valores correntes — R\$282.831.471,8 com correção monetária, o que representa uma diminuição em relação aos valores corrigidos da edição anterior). No OPR, foram 99 empreendimentos escolhidos (76% em infraestrutura e urbanização de vilas e favelas), enquanto que, no OPH, os processos resultaram na designação de 1000 lotes urbanizados e 533 unidades habitacionais.

Um dos empreendimentos escolhidos no OPR, seguindo a tendência do PD do Taquaril (e, em alguma medida, do também do Programa Alvorada), foi a elaboração do Plano Global Específico

(PGE) da Pedreira Prado Lopes. Após a experiência do PD do Taquaril, o PGE seria o modelo apresentado pela PBH como resposta à determinação do Plano Diretor de que “o Executivo deve encaminhar à Câmara Municipal (...) projeto de lei contendo o plano global de urbanização das favelas do município”. (Bragança, 2005, não paginado). A proposta do PGE consistia na elaboração de planos que integrassem as dimensões “físico-ambiental”, “jurídico-legal” e “socioeconômico-organizativo” de cada favela da cidade, a partir de um processo consultivo, com a mobilização de um “grupo de referência”, formado por moradores e lideranças da favela em questão. O plano determinaria uma lista de empreendimentos para a favela, servindo como um instrumento para mobilização de recursos no OP (ou a partir de outras fontes de financiamento) para sua execução. Além disso — como foi o caso para o PGE da Pedreira — os próprios recursos para a elaboração dos planos deveriam ser disputados no OP. A arquiteta e urbanista Luciana Bragança¹²⁴ (2005) explica a concepção do instrumento¹²⁵:

A estrutura metodológica de desenvolvimento dos PGEs considera “a abordagem integrada dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo das comunidades, objetivando uma intervenção estrutural nos núcleos.” A opção da equipe de fiscalização da URBEL foi promover o fracionamento do produto final em três macro-etapas: levantamento de dados, diagnóstico e propostas. Cada macro-etapa foi dividida em quatro sub-etapas: avaliação da base cartográfica, levantamento de dados setoriais e integrados, pesquisa cartográfica e propostas com hierarquização e custos. A secretaria entende que cada etapa forneceria produtos próprios, que subsidiariam as etapas subsequentes. [...]

A escolha [dos grupos de referência] se dá por indicação da população presente na assembleia e pela representatividade dos candidatos na comunidade (membros de associações, ONGs). Primeiro são apresentados aos membros desse grupo os mapas e os números produzidos nas etapas de diagnóstico e análise, para que eles se familiarizem com os levantamentos e com os termos técnicos. Seguem-se discussões temáticas entre técnicos e membros do grupo, abordando os eixos do PGE: físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo. Depois são apresentadas, em etapas, as propostas elaboradas para que sejam aprovadas pelo Grupo de Referência. Por fim, é feita uma síntese das propostas do PGE, apresentada a toda a comunidade para sua aprovação integral. (Bragança, 2005, não paginado).



.....
124 Luciana Bragança é arquiteta e urbanista e trabalhou como estagiária e técnica contratada da PBH, na regional Centro-Sul, durante o período de elaboração e implementação de alguns PGEs. Atualmente, Luciana é professora do Departamento de Projetos da Escola de Arquitetura da UFMG, e colaborou com o projeto Cartografia do Orçamento Participativo com uma fala no webinar, transcrita para o livro (Bragança, 2022), que será abordada adiante. Além disso, sua dissertação de mestrado (Bragança, 2005) analisa a concepção de dois PGEs, o do Aglomerado da Serra e o do Aglomerado Santa Lúcia.

125 Maiores reflexões a respeito do PGE serão apresentadas no subitem seguinte.



Figuras 68 e 69 - Imagens da discussão e elaboração do PGE da PPL. Acima, com a equipe da Urbel, e abaixo, durante uma missa do Padre Chico. Fonte: Acervo de Robson da Costa.

Outra medida tomada no OP 1997, convergente com os esforços de planejamento descritos até aqui, foi a determinação da elaboração de um novo índice para a distribuição dos recursos do instrumento. Atendendo, também, a determinações do Plano Diretor, teve início a elaboração do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), por parte da Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG), notadamente, pela professora Maria Inês Nahas, que visava avaliar as diferentes regiões da cidade a partir de critérios de provisão de bens e serviços urbanos. A elaboração do Índice seria responsável por uma nova divisão territorial do OPR, mais detalhada e desconcentrada, instituindo 81 Unidades de Planejamento (UPs), em substituição às 38 sub-regiões anteriormente utilizadas. O IQVU, portanto, seria resultado da avaliação, em cada uma das UPs, de 38 indicadores, compreendendo Abastecimento, Assistência Social, Cultura, Educação, Esporte, Habitação, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Pública (Moura; Souza, 2022). Nesse sentido, o IQVU representa um grande avanço no sentido de uma leitura do território com um maior escrutínio das condições urbanas, para além de simplesmente população e renda média, avançando em direção a uma lógica da promoção do direito à cidade.

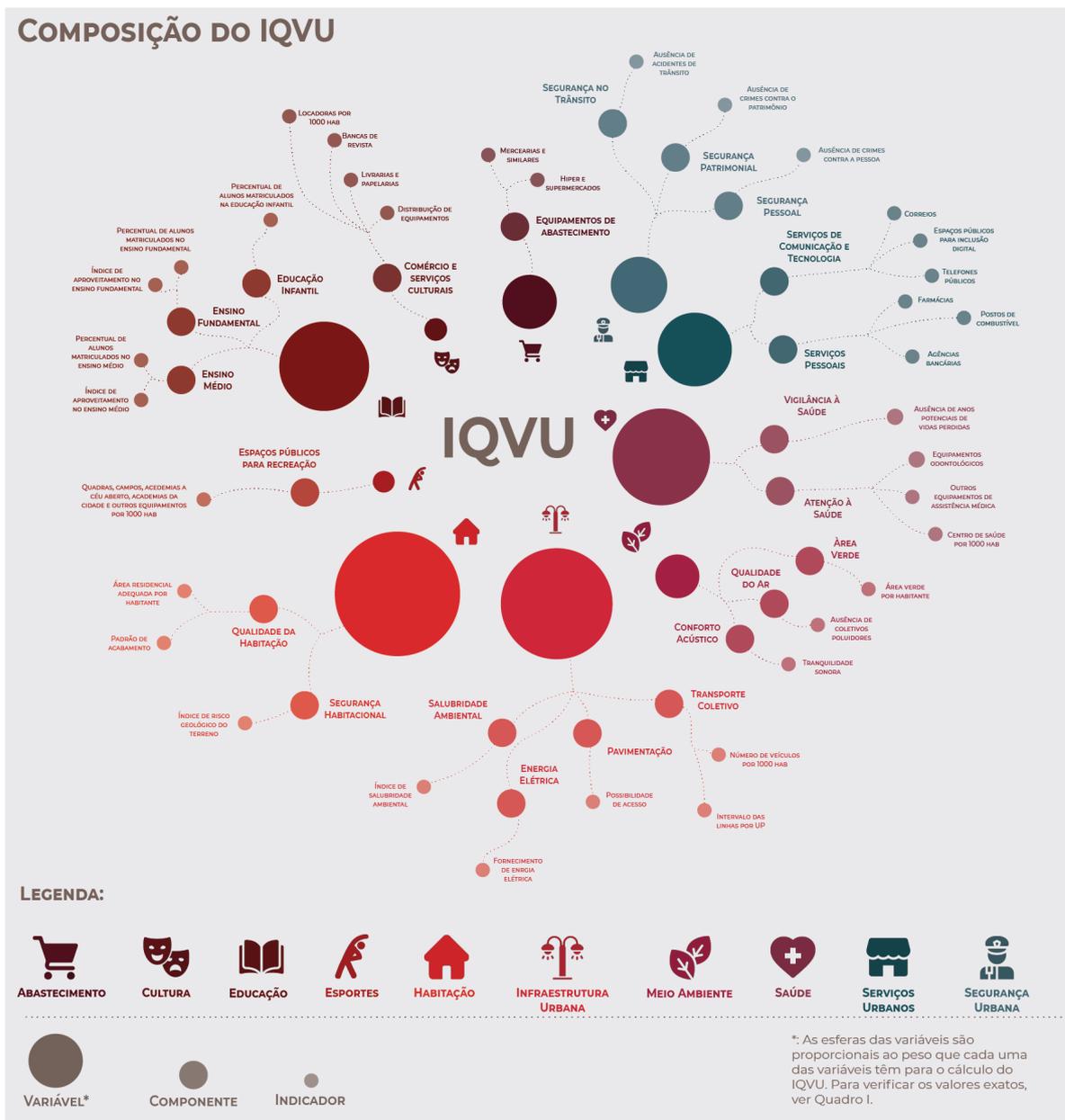
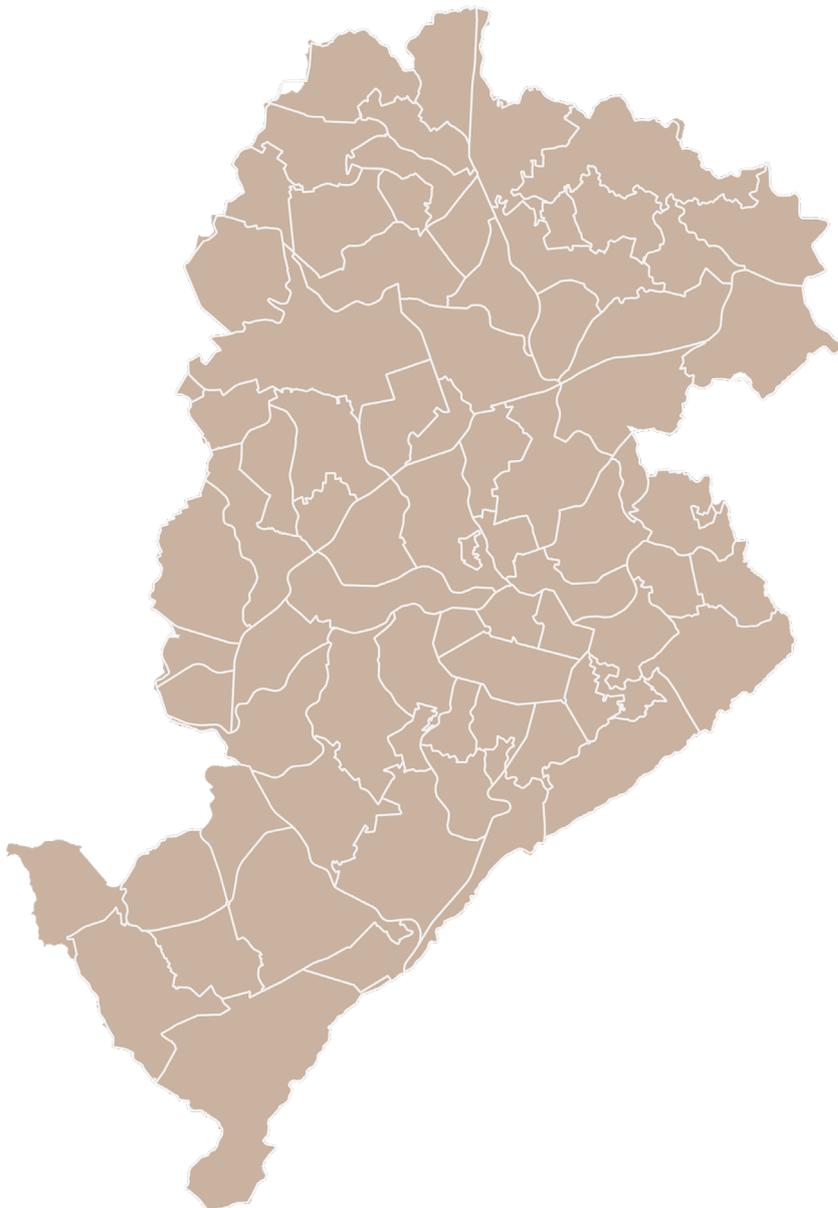


Diagrama 7 - Diagrama de composição do IQVU. Fonte: Projeto CPPPBH.

A implementação do índice, contudo, não foi imediata, de forma que o IQVU passasse a ser aplicado apenas em 2000 (no OP 2001/2002), mais de quatro anos após o início de sua elaboração.

Assim, ainda que o OP 1997 não tenha apresentado mudanças procedimentais, houve a incorporação (ou, ao menos, a indicação) de inovações significativas para as próximas rodadas do instrumento, atendendo a determinações do PD. A última edição do OP sob a gestão de Patrus Ananias parece mostrar uma inclinação do instrumento em direção a formas mais consolidadas de planejamento urbano, ou mesmo de combinação da deliberação participativa do OP com o planejamento da cidade. Além disso, parecia haver uma preocupação, por parte da gestão municipal, em consolidar suas ações dos últimos quatro anos em políticas, planos e ações estruturantes para a cidade, tendo em vista a possibilidade de descontinuidade do trabalho, com a iminência das eleições municipais.

MAPA - Distribuição territorial das UPs



Mapa 13 - Distribuição territorial das UPs. Fonte: Projeto CPPOPBH.

Apesar desses esforços, a situação das mobilizações sociais, especialmente no que se refere à moradia, não estava apaziguada. Durante o ano de 1996, tiveram lugar ocupações de grande porte na Regional do Barreiro (em locais próximos a onde estavam sendo construídos conjuntos habitacionais do OPH), na Vila Pinho e na Vila Corumbiara. O acontecimento dessas ocupações (especialmente a Corumbiara) representou um momento de grandes tensões políticas, considerando-se a retomada dos movimentos de ocupação depois de três anos. A sobreposição dos relatos existentes a respeito desse processo (Medeiros, 2024; Bedê, 2005; Canettieri *et al.*, 2020; Lourenço, 2017) revela controvérsias ilustrativas do significado político dos acontecimentos.

Thiago Canettieri, Marina Paolinelli e Rita Velloso (2020) e Tiago Lourenço (2017) convergem ao relatar que a ocupação Corumbiara teria sido composta por cerca de 400 famílias cadastradas nos núcleos de sem-casa do OPH que, insatisfeitas com o andamento e capacidade de atendimento dessa política, teriam se integrado à iniciativa organizada pela Liga Operária (LOP) e pelo Partido

Comunista Revolucionário (PCR)¹²⁶ de ocupação de um grande terreno particular. Os autores ainda relatam que, num primeiro momento, teriam ocorrido confrontos com a polícia, caracterizados por Canettieri *et al.* (2020) como “a ocupação foi duramente reprimida pela polícia”, e por Lourenço (2017) como “um cerco”, sem que seja explicitado o acontecimento de confrontos diretos. Por outro lado, Medeiros (2024) e Bedê (2005) convergem ao relatar que a prefeitura teria evitado a mobilização de efetivo policial. Medeiros (informação verbal)¹²⁷ ainda relata a tensão e extensão dos processos de negociação, envolvendo representantes da Igreja Católica, dos movimentos responsáveis pela ocupação e da coordenação de Direitos Humanos da PBH, que teriam levado a prefeitura a mobilizar o Conselho Municipal de Meio Ambiente a reavaliar o status de proteção ambiental da área em questão, para que a situação das famílias fosse regularizada.

As narrativas a respeito do significado político dessas ocupações são também divergentes. Canettieri *et al.* (2020) e Lourenço (2017) argumentam que essa iniciativa seria algo como um “mito fundador” do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), vinculado ao PCR e responsável por diversas ocupações ocorridas em momentos posteriores na cidade. Canettieri *et al.* (2020, p.5) afirmam, ainda, que a ocupação teria surgido “quebrando consensos recém-instituídos (...) apontando uma saída fora da via institucional”, indicando uma clara oposição à lógica experimentada pela Frente BH Popular no OPH e políticas associadas. Por sua vez, Medeiros considera que o acontecimento da ocupação, especialmente no último ano da gestão municipal e, conseqüentemente, em ano eleitoral, seria representativo da intenção, contida na iniciativa, de desestabilização política do governo. Por mais que as negociações tenham caminhado para a permanência das famílias e regularização da Vila Corumbiara enquanto um bairro, Medeiros não deixa de enfatizar o caráter politicamente carregado desse processo:

Então, a negociação é sempre possível. Mas tem hora que você tem que ser também duro, porque existem essas contradições. Existem contradições que, eu enxergo como, às vezes, que ao invés de melhorar a capacidade de entendimento do movimento social, ao invés de isto acontecer, pelo contrário, há uma regressão [...] Você tem que ter peito pra enfrentar isso, porque tem alguns que têm absoluta razão. “O governo não está dando resposta para onde morar”. É legítimo. Tem outros que entram para: “eu quero desestabilizar porque eu quero uma coisa diferente daquilo que está aí”. São duas coisas diferentes. Você tem que identificar isso. (informação verbal)¹²⁸

Assim, o último ano da gestão da Frente BH Popular foi marcado por uma série de processos políticos distintos e complexos, representativos das grandes transformações empreendidas em um período de tempo tão concentrado. Analisando-se os primeiros quatro anos de implementação do OPBH, de forma geral, é possível indicar um grande êxito da gestão municipal, que conseguiu dar visibilidade à iniciativa, com números de participação expressivos, grande contingente de obras eleitas e executadas, investimento de valores significativos e a abertura de novos canais de interlocução e frentes de atuação política, orientadas pela lógica da inversão de prioridades. Destaca-se os esforços

126 Conforme será abordado adiante, o PCR deu origem ao Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e, posteriormente, ao partido Unidade Popular pelo Socialismo (UP).

127 MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

128 Idem.

— alguns bem, outros mal-sucedidos — de associar o OP a iniciativas mais compreensivas de planejamento urbano, seja com as orientações pela escolha de “investimentos para o desenvolvimento regional”; com a elaboração do PD do Taquaril e do PGE da Pedreira; com a elaboração do IQVU ou com as tentativas de vinculação entre as discussões do PD e do OP. Ressalta-se, contudo, que na maioria dos casos, os mecanismos de planejamento estavam menos “contaminados” pela **lógica participativa ou comunicacional** do que o OP, e mais orientados por uma **abordagem tecnocrática** ainda prevalente nas instâncias de planejamento, o que pode ter provocado certas incompatibilidades.

No que se refere às formas de participação e ação política inauguradas, deve-se evidenciar um processo intenso de “redistribuição de representação” promovido pelo OP, na medida em que as COMFORÇAS são qualificadas enquanto lideranças políticas de protagonismo em seus territórios, com papel de relevância na condução de uma agenda de transformação territorial compartilhada. Mesmo no âmbito da habitação, apesar das grandes disputas e discordâncias dos movimentos organizados no CMH e OPH, é possível apontar que esses movimentos atuaram como protagonistas e parceiros na construção de uma PMH, apostando na colaboração institucional (ainda que isso tenha resultado em frustrações). Por outro lado, é possível observar ainda o surgimento de uma outra categoria de movimento, mobilizada por forças políticas até então pouco evidentes na cidade, e motivados por uma recusa latente à institucionalização, preconizando a ação direta e confronto com as forças políticas estabelecidas.

5.5 Eleições de 1996

Apesar das tensões e dificuldades, a gestão de Patrus Ananias chegou a seu último ano de mandato muito bem avaliada pela população. Conforme explica Rodrigues (2023), naquela altura, tanto o PT quanto o PSDB mostravam força para o processo eleitoral, pela boa avaliação da gestão municipal, por um lado, e dos governos estadual e federal, comandados pelo PSDB, por outro. Contudo, uma vez que não havia ainda a possibilidade de reeleição e, portanto, Patrus não poderia ser o candidato pelo PT, estabeleceu-se uma divisão na base do governo a respeito de quem deveria ser o nome de continuidade. O PSB apresentou o nome do vice-prefeito, Célio de Castro, e o PT — internamente dividido entre aqueles que defendiam o apoio a Célio, e os que queriam uma candidatura própria do partido — acabou por apresentar o nome de Virgílio Guimarães, vereador e candidato derrotado do PT nas eleições de 1985 e 1988 (Rodrigues, 2023).

Estabeleceu-se, então, uma disputa entre os dois candidatos pela identificação como o nome “da continuidade”. Talvez por ser uma figura muito presente e atuante na gestão municipal, Célio de Castro foi melhor percebido pelo eleitorado, passando em primeiro lugar para o segundo turno das eleições, para enfrentar Amilcar Martins (PSDB). No segundo turno, o PT prontamente apoiou a candidatura de Célio (consolidando-o como candidato do governo), o que fortaleceu sua liderança, sendo eleito prefeito com 76% dos votos, contra apenas 23% para o candidato da oposição. Enquanto isso, nas eleições parlamentares, o PT volta a perder representação na CMBH, caindo para 4 cadeiras, enquanto o PCdoB (que havia ficado sem representação na última legislatura) recupera um assento

no parlamento e o PSB, partido de Célio de Castro, garante apenas um assento.

GRÁFICO - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 1996

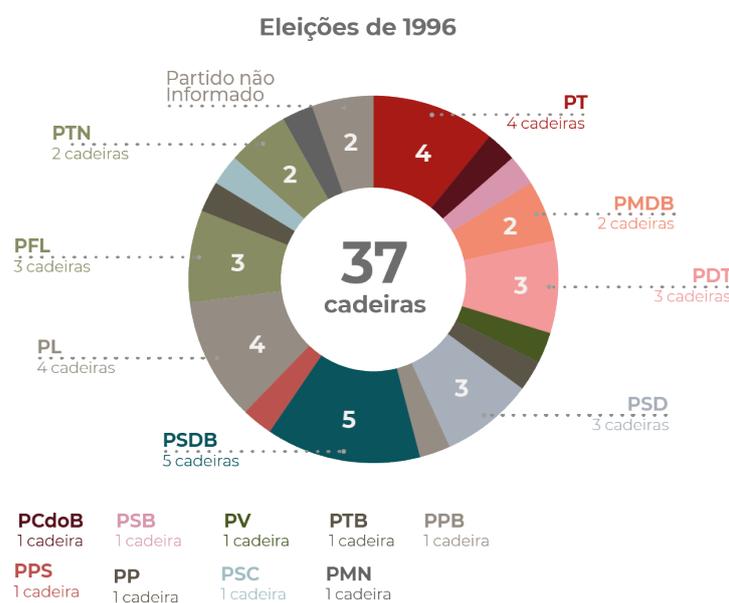


Gráfico 4 - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 1996 Fonte: produzido pelo autor com base em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/pagina-basica/2021/05/legislaturas_-_vereadores_-_1947-2020_atualizado_05.05.21.pdf>. Acesso em: 16/06/2024.

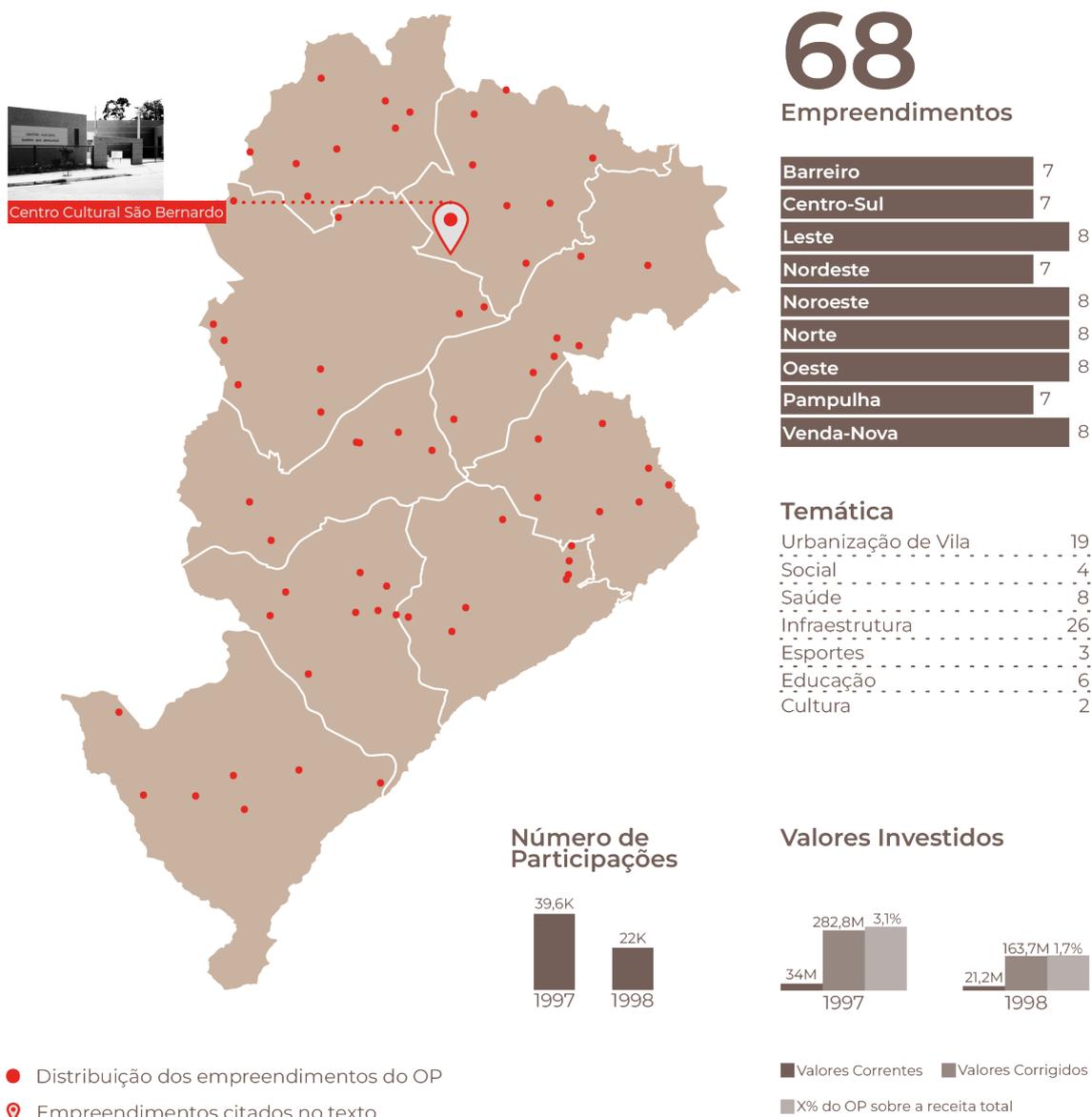
Apesar de não estar coligado ao PT na disputa eleitoral, Célio de Castro assumiu a postura de montar um governo de continuidade, mantendo praticamente todos os quadros do PT no governo, destinando sete secretarias ao partido, além da manutenção de cargos de níveis inferiores e da direção de autarquias (com exceção da Urbel que, segundo Formoso [2007], perdeu alguns quadros do PT, bem como a presidente Dalva Stela, do PCdoB, que teria sido realocada como administradora da Regional Leste). Ressalta-se, também, que toda a estrutura constituída em torno do OP na prefeitura foi mantida, o que indicava uma aposta da nova gestão na continuidade dessa política com um papel de relevância.

Ainda assim, Rodrigues (2023) ressalta que a nova gestão buscava apresentar algumas marcas próprias, que a diferenciasssem da anterior, apostando em uma imagem de “modernidade”. Nesse sentido, apropriando-se, em alguma medida, da lógica do “marketing urbano” e de planejamento estratégico, a gestão de Célio de Castro apostou no slogan “Belo Horizonte: a Capital do Século”, que seria acompanhado com o anúncio de celebrações do centenário da cidade e algumas intervenções urbanas de grande porte, como a revitalização de uma praça na região da Lagoinha, que não chegou a ocorrer (Rodrigues, 2023). Além disso, Rodrigues (2023) ressalta que, no primeiro ano da nova gestão, foi apresentada e aprovada a lei que instituiu a primeira Operação Urbana (OU) em Belo Horizonte (instrumento que havia sido regulamentado no PD), voltada à construção de um acesso viário no bairro São Marcos (Regional Norte), que não chegou a ser executada. Ao longo da gestão de Célio de Castro, seriam aprovadas três operações urbanas — além da primeira, uma voltada para a construção de nove terminais de ônibus (1999) e outra dedicada à implantação de sistema viário na região do Izidora, regional Norte (2000) — das quais,

apenas a segunda foi executada e, ainda assim, parcialmente¹²⁹. Rodrigues (2023) explica que as OUs propostas naquela altura despertaram pouco interesse do empresariado e não apresentavam, ainda, características significativas de um “empresariamento urbano”.

As três operações urbanas aprovadas durante o governo Célio de Castro compartilham duas características em comum: são relativamente pequenas se comparadas às que surgiriam posteriormente e despertaram pouco interesse de investidores privados. No caso da segunda operação urbana, denominada “Operação Urbana para a implementação de estações de integração de ônibus BH BUS”, das nove estações licitadas, somente uma foi efetivamente construída. Já a terceira operação urbana, voltada para a região do Isidoro, não atraiu investimentos privados. (Rodrigues, 2023, p.59).

5.6 OP 1998: “a prefeitura cumpre o compromisso”



Mapa 14 - Mapa do OP 1998. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.

129 Trata-se do terminal BHBUS, construído no Barreiro. O projeto contou com grande participação de Neusinha Santos, autora da lei que instituiu as OUs e administradora da regional do Barreiro no momento de implementação da operação.

A primeira edição do OP sob a gestão de Célio de Castro apresentou algumas inovações, ao mesmo tempo que certos “recuos”, e a sinalização de que o instrumento estava garantido na nova administração. Uma novidade metodológica apresentada foi a instituição da Comissão Municipal do Orçamento Participativo (CMOP), antes mesmo do início da rodada do OP daquele ano. A CMOP foi formada por três membros de cada COMFORÇA – totalizando 30 representantes – e 25 representantes do governo (Bragança, 2005), e foi concebida para a aprovação final dos planos de obras do OP, discussão e deliberação a respeito de diretrizes e aperfeiçoamentos do instrumento (à maneira como funcionava o COP, em Porto Alegre, por exemplo), bem como para o auxílio na organização dos Fóruns Municipais de Prioridades Orçamentárias. Além disso, a comissão passou a funcionar como um fórum de discussão e consulta abrangente, tendo apreciado também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA) da nova gestão.

Quanto ao número de participantes, o OP 1998 contou com cerca de 21 mil participações, apresentando uma queda expressiva em relação às edições anteriores. Além disso, o montante de recursos destinados para essa edição foi de R\$37 milhões (valores correntes — R\$285.668.848,90 com correção monetária), sendo que, destes, 43% seriam reservados para cobrir custos excedentes dos OPRs de 1995 e 1996, e do OPH 1996. Na prática, foram destinados R\$21,2 milhões para o OP 1998, sendo R\$15.974.186,00 para o OPR e R\$5.225.814,00 para o OPH, o que representou uma queda significativa em ambas as modalidades. Ao que tudo indica, tanto a diminuição dos recursos investidos, quanto a queda da participação têm relação com o fato de que havia um passivo de obras acumuladas nos últimos anos, fruto dos problemas de orçamentação e execução enfrentados. Além disso, começava a emergir a compreensão de que algumas demandas excediam a capacidade de operação da prefeitura. Por conta da redução dos valores, foram aprovados apenas 68 empreendimentos no OPR, enquanto que, no OPH, foram designados 750 lotes urbanizados para 83 núcleos, dessa vez, sem a designação de unidades habitacionais. (Belo Horizonte, 1997).

Entre os empreendimentos aprovados no OPR, destaca-se a conquista do Centro Cultural São Bernardo, no bairro de mesmo nome, na regional Norte. O Centro Cultural já existia, em alguma medida, informalmente, desde 1994, quando representantes do movimento cultural do bairro ocuparam um posto policial abandonado e estabeleceram um Centro Cultural autônomo. Com a percepção das limitações do espaço, a comunidade se mobilizou no OP 1998, articulando o apoio de lideranças e movimentos culturais de toda a regional Norte, para aprovar a conquista de um novo espaço, construído para a instalação do Centro.



Figura 68 - Atividade cultural na inauguração do Centro Cultural Sao Bernardo. Fonte:Acervo CCSB.

Outra novidade metodológica do OP 1998 foi a vinculação entre OP e PGE. Em outras palavras, a prefeitura, na figura da Urbel, estabeleceu que, nas vilas e favelas, os empreendimentos do OP deveriam estar vinculados a um PGE. Ou seja, passava a ser obrigatório que as comunidades primeiro disputassem recursos para a elaboração de um PGE e, depois de elaborado o plano, poderiam pleitear recursos no OP para execução das obras indicadas. Havia, ainda, a possibilidade de que outras obras e empreendimentos não contemplados no plano fossem escolhidos, contudo, aqueles vinculados ao PGE recebiam “pontuação extra” nas rodadas, de forma que prevaleciam essas intervenções¹³⁰. Essa medida representou uma aposta mais incisiva da prefeitura no papel dos PGEs enquanto instrumentos de planejamento, reforçando a tendência iniciada na administração anterior pela priorização de intervenções estruturantes e abrangentes nesses assentamentos. Se, por um lado, a medida representava um avanço na vinculação entre o OP e mecanismos de planejamento, por outro, algumas fragilidades ficavam evidentes, conforme explica Bragança (2022):

Por que PGE? Há três principais justificativas para a implementação do PGE. Ele surgiu para imbricar, para ligar, planejamento e gestão; para evitar o que a Prefeitura julgou ser um desperdício com obras pontuais (...) e para introduzir uma visão global do território. Essas justificativas eu considero bastante pertinentes se a gente pensar na vinculação de um instrumento planejamento (ou de projeto), o PGE, a um instrumento de gestão, o OP, que pode trazer benefícios a ambos. O que significa um avanço nas formas de se fazer planejamento e gestão urbana. Além disso, o Plano Global Específico introduz uma variável super importante e que tem tudo a ver com a nossa discussão de arquiteto, que é a variável espacial na discussão do Orçamento Participativo. Entra em cena a discussão do espaço da cidade a partir do pensamento do espaço e não só na discussão do orçamento. Esse Plano Global Específico, que é o planejamento no âmbito do Orçamento Participativo, direcionava como

.....
130 No OP 1998, dos 68 empreendimentos escolhidos, 13 tiveram relação com os PGEs, seja para elaboração dos planos (Comunidade S. Francisco de Assis, Conjunto Confisco, Vila Sta. Sofia, Vila Leonina, Conjunto Felicidade, Vila Califórnia, Vila Nossa Senhora de Fátima, Vila Cafezal, Vila Marçola, Barragem Sta. Lucia, Vila estrela e Vila Cemig), ou execução de obras por eles elencadas (no caso da Pedreira Prado Lopes, por exemplo). Ressalta-se, ainda, a conquista de recursos para execução de obras do PD do Taquaril, submetido à mesma lógica (Belo Horizonte, 1997).

investir o dinheiro, quando investir e onde investir. Tinha uma abordagem integrada dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e sócio-econômico organizativo das comunidades que, a princípio, abre as discussões sem discutir elementos pontuais, por exemplo, como só a questão ambiental, só a questão física, só a questão econômica. Ele se constitui nesses três grandes eixos que tinham o objetivo inicial de integrar esses elementos.

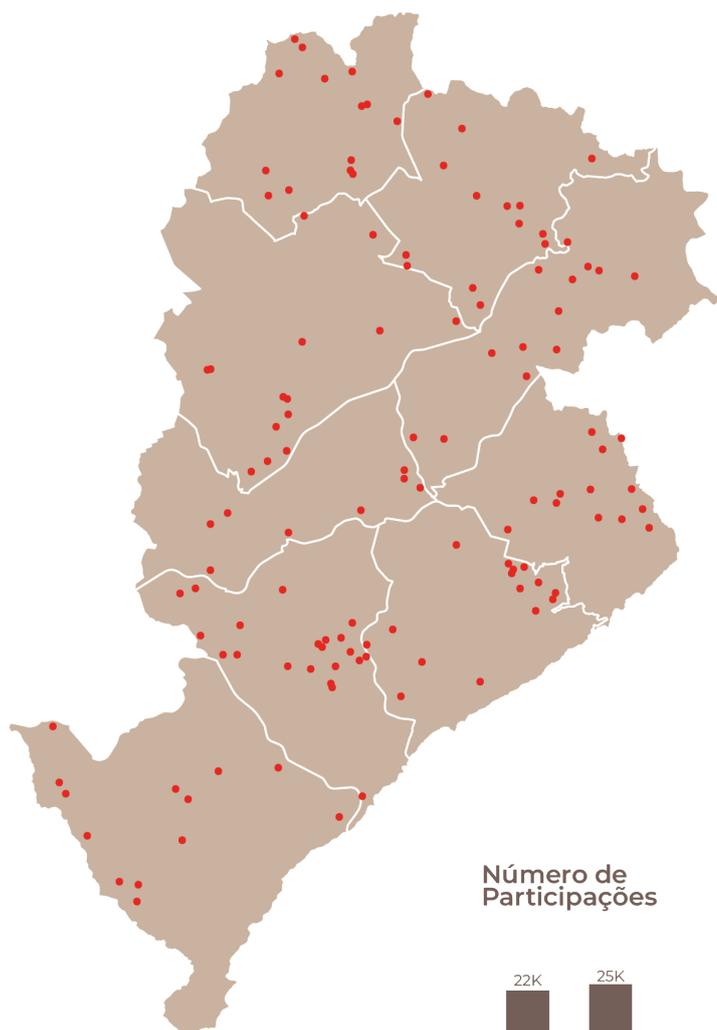
Para mim, aí começam as questões a serem levantadas, principalmente por nós, arquitetos, que lidamos com a produção do espaço, que estamos pensando agora em mediação de autogestão. Como que esse PGE foi feito? Ele é dividido em três macro-etapas que são levantamento de dados, diagnóstico e propostas (...). Essa metodologia é uma sequência metodológica linear e, nesse ponto, eu abro o questionamento: criou-se um instrumento de planejamento para gerir, para trabalhar junto com um instrumento de gestão, e como a gestão contribui para esse instrumento de planejamento? Não contribuía. O PGE está pronto, delimitado. A gente tirou um retrato do que era aquele local naquela época e é isso que foi sendo implantado. (...)

Dentro de todos esses documentos [do diagnóstico dos PGEs], a interpretação do espaço é feita principalmente a partir de mapas, números e estatísticas. É uma abordagem integrada, o que para mim é um avanço. A participação do Grupo de Referência, bem como da comunidade, não era uma participação deliberativa e aí toda aquela potência enorme, que se abre em discutir a possibilidade de você interferir no orçamento, o espaço vem e limita: você pode definir o orçamento, mas você não pode ser deliberativo na hora de definir como vai ser feito o espaço. Para nós, arquitetos, fica a questão: será que o PGE de alguma forma não é a antítese da proposta do Orçamento Participativo? Isso é mais uma provocação do que uma conclusão, mas de alguma forma eu acredito que sim. (Bragança, 2022, p.88-90).

Assim, essa medida representava um avanço, no sentido de consolidar um mecanismo de planejamento (em alguma medida, participativo) para as vilas e favelas, o que garantiria a realização de uma série de intervenções estruturantes nesses assentamentos. Ao mesmo tempo, contudo, a vinculação dos dois instrumentos representava um entrave à dinamicidade e fluidez da participação estabelecida no OP, uma vez que a elaboração dos planos não garantia a execução das obras e ainda limitava a participação nas rodadas subsequentes do OP às determinações dos PGEs.

Finalmente, é relevante destacar que, ainda no ano de 1997, tiveram início a construção dos primeiros conjuntos habitacionais do programa de autogestão, conquistados nos OPHs dos anos anteriores. Mascarenhas (2022) e Medeiros (2024) ressaltam que a assinatura dos convênios da autogestão e liberação dos recursos foi realizada apenas nos últimos meses da gestão de Patrus Ananias, de forma que a implementação dos recursos tenha ocorrido no decorrer da gestão de Célio de Castro, viabilizando a construção, por exemplo, do conjunto Fernão Dias, na regional Nordeste, Deuslene I e II, na regional Venda Nova, Urucuia e Vila Régia I e II, na regional Barreiro, Havaí, na regional Oeste, e Itatiaia, na regional Pampulha (Mascarenhas, 2022), demonstrando um comprometimento da nova gestão com a política habitacional estabelecida nos anos anteriores.

5.7 OP 1999/2000: “sua participação faz a cidade melhor”

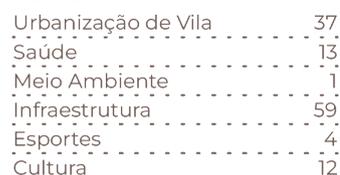


126

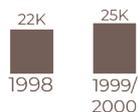
Empreendimentos



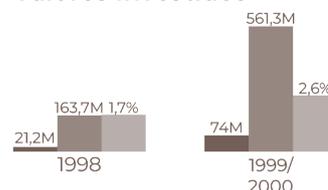
Temática



Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

- Valores Correntes
- Valores Corrigidos
- % do OP sobre a receita total

Mapa 15 - Mapa do OP 1999/2000. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.

O segundo OP da gestão de Célio de Castro representou um momento em que o novo governo pôde implementar suas próprias propostas e modificações para o instrumento, avançando com algumas inovações procedimentais. É relevante observar, também, que, naquele momento, havia-se alcançado uma relativa estabilização do passivo do OP, com 70% de conclusão das obras de rodadas anteriores.

A principal inovação introduzida nesse ano foi a do chamado OP Cidade. Retomando, em alguma medida, a lógica dos Fóruns Setoriais (introduzidos no OP 1995 e descontinuados no ano seguinte), a proposta do OP Cidade era a de criar uma nova modalidade separada de OP, onde seriam discutidas as políticas setoriais da prefeitura — divididas em “macro setores”: Administrativo, Urbano e Social (Bragança, 2005) —, estabelecidos e hierarquizados projetos prioritários para cada área, de forma que essas deliberações incidissem sobre o PPA do município (Belo Horizonte, 1998).

Rodrigues (2023) explica o fluxo proposto para a nova modalidade:

O OP Cidade foi estruturado em três instâncias: as plenárias setoriais, a Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR) e a Comissão Conselho da Cidade. As plenárias setoriais foram realizadas pelos conselhos municipais de saúde, educação, entre outros, e foram as instâncias com maior abertura para a participação popular. Nesses fóruns, foram definidas as diretrizes e prioridades do OP Cidade e eleitos os delegados para a COMPOR.

Na Conferência, os delegados eleitos e não eleitos votaram em uma nova rodada de hierarquização de prioridades e definiram as dotações orçamentárias por meio de programas de ações estratégicas. Por fim, a Comissão Conselho da Cidade teve como objetivo auxiliar na fiscalização, elaboração e execução das prioridades definidas na COMPOR. (Rodrigues, 2023, p.56-57).

É perceptível a intenção do governo de Célio de Castro em ampliar a vinculação das discussões do OP com um debate ampliado sobre o planejamento da cidade. Ao mesmo tempo em que essa medida atendia a uma demanda popular sinalizada já nas primeiras rodadas do OP, percebe-se também uma nova roupagem, apresentada pela gestão do momento. Bragança (2005) explica que a concepção do OP Cidade foi bastante influenciada pela lógica do **Planejamento Estratégico**, com a orientação de que em cada “macro setor”, fossem definidas “estratégias de longo, médio e curto prazos e de gerenciamento pelas diretrizes para transformar essas diretrizes em realidade”, de forma que, diferentemente do OPR, as discussões do OP Cidade, sendo mais abrangentes e intangíveis, poderiam se dar como uma participação voltada à legitimação de consensos, conforme preconizado nos moldes do Planejamento Estratégico (Castells; Borja, 1996). Contudo, a arquiteta argumenta que a iniciativa parecia, pelo contrário, indicar uma tentativa de se ampliar a discussão popular da cidade como um todo, ainda que ela não tivesse um caráter efetivamente deliberativo (Bragança, 2005).

Para a introdução do OP Cidade — e, sobretudo, como resposta às dificuldades orçamentárias e de execução dos OPs anteriores — a gestão municipal instituiu também a bi-anualidade do OP. Em outras palavras, O OPR e o OPH seriam intercalados com o OP Cidade, de forma que os dois primeiros ocorressem no segundo e quarto anos de gestão, enquanto que o OP Cidade ocorreria ao primeiro e terceiro, mantendo, assim, uma mobilização anual das discussões populares de diferentes naturezas, sem que a capacidade de execução de obras fosse comprometida. Os registros e análises sobre o OP Cidade são, lamentavelmente, muito escassos, de forma que é difícil dizer quais foram os resultados do processo. Contudo, o OP Cidade (assim como os Fóruns Setoriais) foi descontinuado após sua primeira edição, deixando uma lacuna na discussão participativa de políticas setoriais que não voltaria a ser atendida no OPBH.

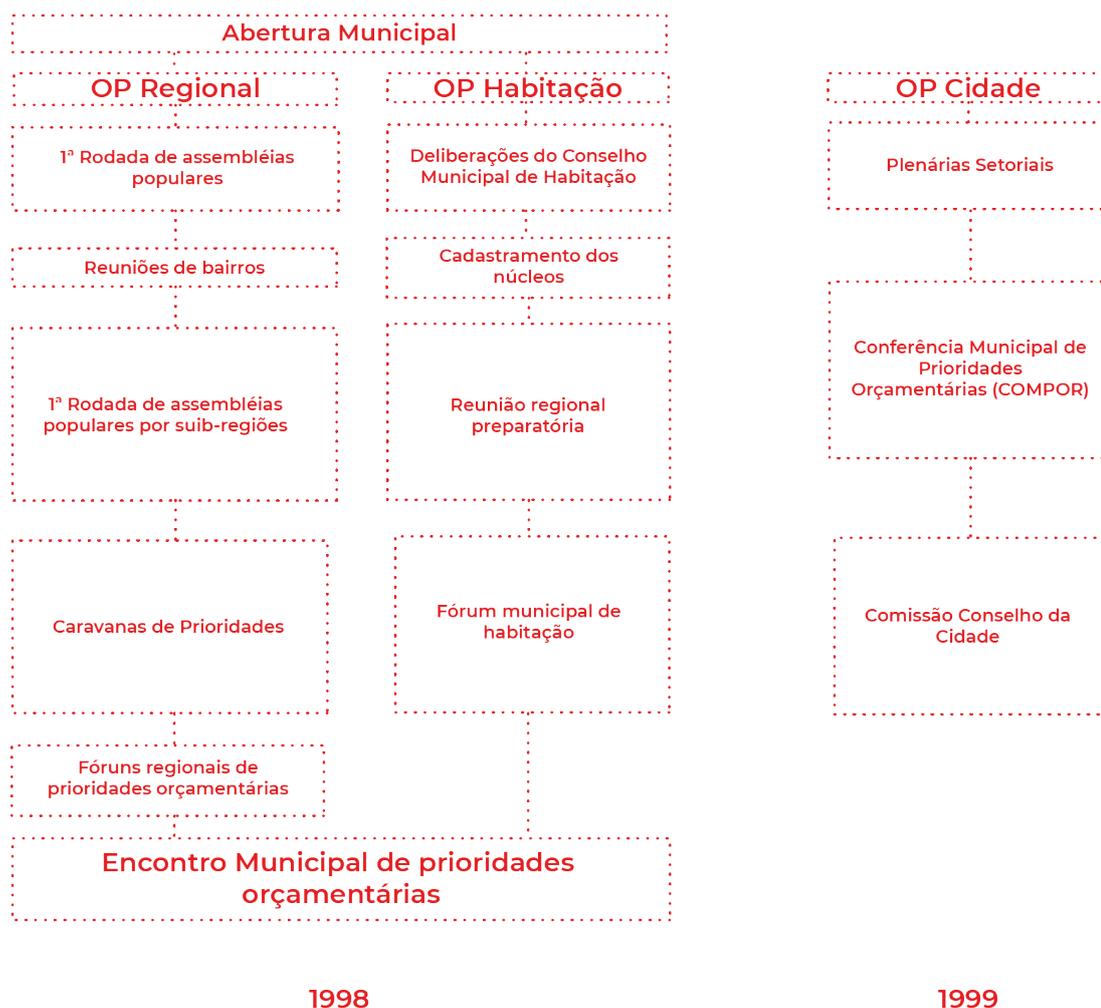


Diagrama 8 - Diagrama do fluxo do OPR, OPH e OP Cidade em 1998/1999. Fonte: Produzido pelo autor com base em Belo Horizonte (1998).

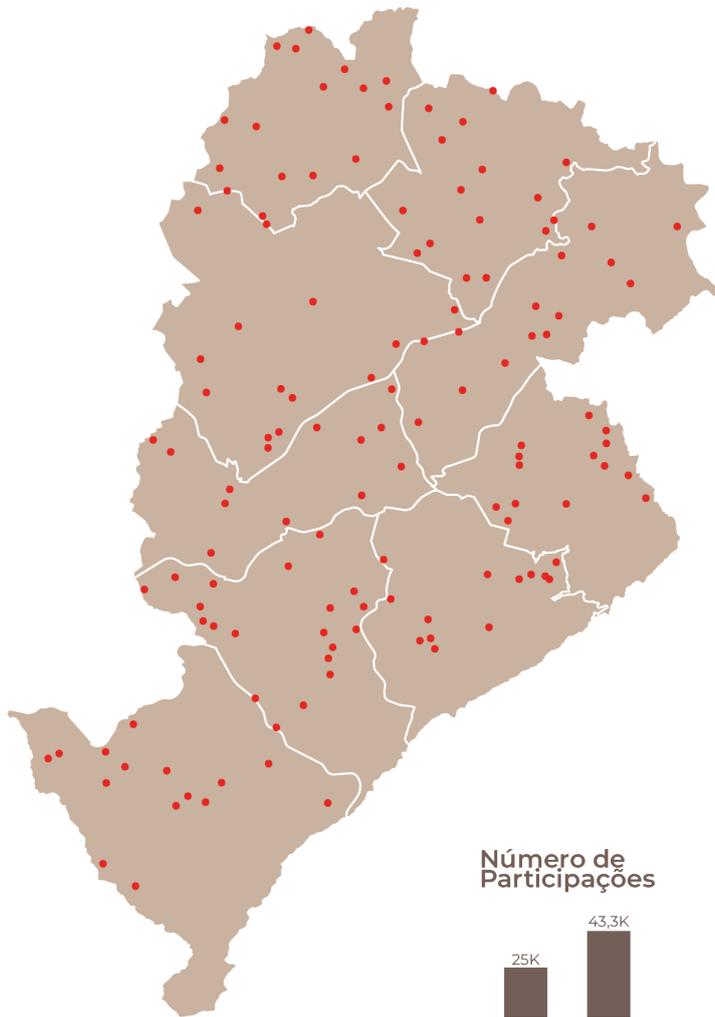
A introdução da bi-anualidade, por outro lado, foi definitiva, de forma que a rodada do OPR e do OPH fosse referente aos anos de 1999 e 2000, reunindo valores orçamentários de dois exercícios para discussão e, ao mesmo tempo, garantindo mais tempo para a viabilização dos empreendimentos. Apesar das inovações, o OP 1999/2000 contou ainda com uma participação relativamente baixa, com cerca de 25 mil pessoas. No que se refere aos recursos investidos, contudo, pôde-se observar a retomada de uma tendência de crescimento. No total, foram investidos R\$74 milhões (valores correntes — R\$561.335.791,20 com correção monetária), sendo R\$60 milhões para o OPR e R\$14 milhões para o OPH. Mesmo considerando a bi-anualidade (ou seja, dividindo-se os recursos entre os dois anos), os investimentos superaram os da edição anterior. Além disso, o acúmulo de recursos de dois exercícios permitiu que a participação deliberasse sobre um maior volume de intervenções, de forma que, no OPR, fossem escolhidas 126 obras.

Ressalta-se, ainda, que no OP 1999/2000 foram introduzidos novos critérios de priorização dos investimentos, de forma que os formulários de solicitação de obras fossem triados conforme sua “abrangência social” (número de pessoas beneficiadas pela obra demandada) e “relevância social” (reincidência das demandas), o que influenciaria na pontuação das solicitações. Outra modificação procedimental foi a unificação da primeira e segunda rodada, que estavam tendo pouca participação,

uma vez que a definição dos delegados era realizada apenas na terceira. Com isso, o “fluxograma” do OP passou a contar com a primeira rodada, sucedida pelas “reuniões de bairros”, organizadas pelos próprios moradores para discussões das prioridades locais e, na sequência, pela segunda rodada, quando seriam eleitos os delegados para os fóruns regionais e municipal de prioridades orçamentárias.

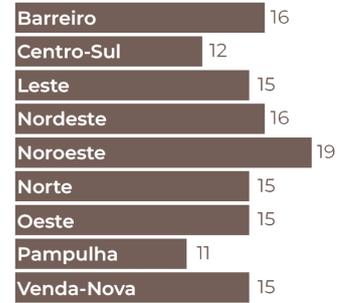
Finalmente, é relevante destacar que, entre os anos de 1998 e 1999, foi viabilizada a remoção e reassentamento da Vila São José, favela localizada na regional Noroeste e uma das principais áreas de risco da cidade, combinada com o projeto viário de prolongamento da Avenida Pedro II. Formoso (2007) destaca que o “Projeto Pedro II” havia permeado discussões da prefeitura durante toda a gestão Patrus (e mesmo antes dela), e pôde apenas ser viabilizado mediante o estabelecimento de uma parceria da PBH com o governo estadual, chefiado por Itamar Franco (PMDB) — que nutria melhores relações com a administração municipal do que governadores anteriores. A parceria se efetivou mediante o acesso da prefeitura ao fundo do programa SOMMA, financiado pelo Banco Mundial e gerido pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), de forma que a prefeitura apresentou como contrapartida apenas a aquisição dos terrenos onde seriam realizadas as intervenções. O procedimento experimentado no Projeto Pedro II foi exemplar, no sentido da viabilização do reassentamento das famílias removidas para as imediações da intervenção, de forma que o projeto se consolidasse como uma inspiração para intervenções futuras dessa natureza. (Formos, 2007).

5.8 OP 2001/2002: “a cidade não acontece sem você”

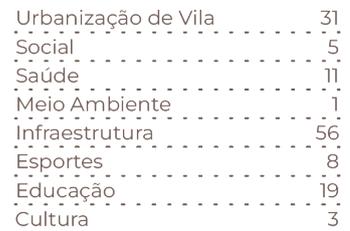


134

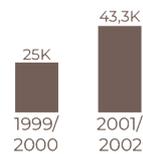
Empreendimentos



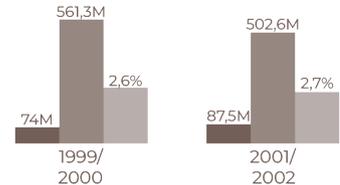
Temática



Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

- Valores Correntes
- Valores Corrigidos
- X% do OP sobre a receita total

Mapa 16 - Mapa do OP 2001/2002. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.



Figura 69 - Capa do plano de empreendimentos do OP 2001/2002. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

Em sua última edição do primeiro mandato de Célio de Castro, o OP avançou significativamente, seguindo as tendências da edição anterior. O OP 2001/2002 contou com um total de 43.350 participantes, apresentando um crescimento expressivo em relação à edição anterior, o que indica o sucesso das modificações introduzidas e, sobretudo, uma percepção de efetividade do instrumento, com o aumento dos valores investidos e encaminhamento da execução das obras das rodadas anteriores. Nesse aspecto, houve crescimento de 18% dos investimentos, totalizando R\$87,5 milhões (valores correntes — R\$502.621.770,00 com correção monetária, representando, na realidade, um decréscimo), sendo R\$71,5 milhões para o OPR e R\$16 milhões para o OPH (Belo Horizonte, 2000).

No OPR foi introduzida a principal inovação dessa edição, referente à primeira aplicação do IQVU e das UPs. Ressalta-se que a redivisão territorial contida nas UPs representava uma reorganização significativa do processo, na medida em que estas consistiam em territórios “homogêneos” — por exemplo, cada vila e favela formava uma UP independente —, que teriam recursos específicos garantidos em cada rodada do OP. A distribuição dos recursos do OP 2001/2002, portanto, foi realizada já tendo o IQVU e as UPs como referência, contudo, as discussões de obras foram realizadas ainda no recorte das sub-regiões (que, em alguns casos, continham duas ou três UPs, em outros, eram coincidentes com alguma UP). Além disso, foi introduzido um critério de “comparecimento mínimo”, de forma que os moradores das sub-regiões apenas poderiam disputar os recursos disponibilizados caso apresentassem um comparecimento de 0,5% da população da sub-região.

Assim, as medidas implementadas avançam no sentido da promoção da participação de forma mais capilarizada e distribuída pelo território, ao mesmo tempo em que garantem uma distribuição mais justa dos recursos, consolidando o OP enquanto um instrumento de promoção da “equidade territorial”. (Nobre *et al.*, 2022). Destaca-se, ainda, que, mesmo que o IQVU garanta um maior vo-

lume de recursos para as áreas com qualidade de vida urbana inferior, a divisão territorial das UPs (enquanto territórios “homogêneos”), operava no sentido de que fossem garantidos recursos (ainda que menores) também para as áreas mais consolidadas e favorecidas da cidade. Conforme demonstram os dados da PBH, as 20 UPs com maior IQVU da cidade receberam um total de R\$6,5 milhões de recursos do OP 2001/2002, o que incentivava a participação dos moradores dessas regiões que, até então, era muito baixa (Belo Horizonte, 2000). O OPR 2001/2002 indicou a realização de 134 obras, um pequeno aumento em relação à edição anterior.

Quanto ao OPH, dos R\$16 milhões destinados a essa modalidade, R\$12,4 milhões foram referentes à construção de 830 novas unidades habitacionais, R\$1,4 milhões para a construção de unidades habitacionais em lotes conquistados no OP 1998, e R\$2,2 milhões para “apoio técnico” às cooperativas e/ou associações habitacionais, compreendendo aproximadamente 2.500 famílias (Belo Horizonte, 2000).

Além do OP, Barbabella (2022) ressalta que, no último ano da primeira gestão de Célio de Castro, foram instituídos também os “Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular” (CRPs). Os CRPs seriam uma instância de participação e diálogo regionalizada, composta por membros da comunidade, da prefeitura e da CMBH, com o intuito de discutir e fiscalizar as ações do poder público em cada regional. A criação dos conselhos representa mais uma aposta da gestão municipal na participação e descentralização, contudo, Barbabella (2022) argumenta que a proposta acabou se mostrando conflitante com a atuação de outros conselhos já estabelecidos — setoriais, ou mesmo as COMFORÇAS regionais —, sendo abandonada com pouco tempo de vigência.

5.9 Eleições de 2000

As eleições de 2000 foram o primeiro pleito municipal realizado após a instituição da reeleição, de forma que Célio de Castro foi naturalmente indicado como candidato da continuidade. Reafirmando a parceria estabelecida entre PT e PSB nas eleições de 1992 — e momentaneamente estremecida no pleito anterior — foi indicado para vice-prefeito na chapa o então Secretário da Fazenda, Fernando Pimentel (PT), economista e professor do Cedeplar/UFMG. (Rodrigues, 2023). A chapa de situação buscava explorar a boa avaliação do trabalho desempenhado desde a gestão Patrus, com grande ênfase para o OP, de forma que o nome dado à coligação eleitoral tenha sido “BH Participativa”.

Naquela altura, o PSDB, principal partido de oposição, já não estava mais tão bem avaliado, tendo em vista a situação de crise do Governo Federal, comandado pelo partido (na figura de Fernando Henrique Cardoso). Assim, o candidato tucano foi o ex-goleiro do Atlético, João Leite, figura de grande popularidade que, segundo Rodrigues (2023), garantia um certo afastamento de sua candidatura em relação ao Governo Federal. O processo eleitoral foi relativamente disputado, garantindo a vitória para Célio de Castro no segundo turno, com 54% dos votos contra 45% de João Leite. Quanto ao parlamento, o PT conquistou cinco cadeiras na CMBH, o PCdoB, duas, e o PSB, partido do prefeito reeleito, quatro. Logo após as eleições, Célio de Castro encomenda ao Secretário de Planejamento, Maurício Borges, a elaboração de uma reforma administrativa, a ser implementada em seu segundo mandato.

GRÁFICO - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2000

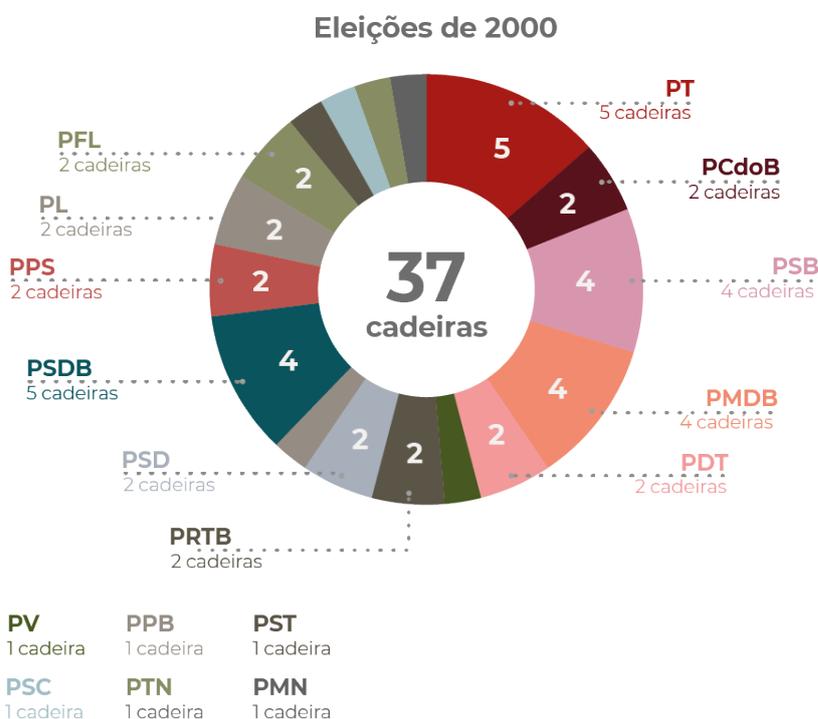


Gráfico 5 - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2000. Fonte: produzido pelo autor com base em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/pagina-basica/2021/05/legislaturas_-_vereadores_-_1947-2020_atualizado_05.05.21.pdf>. Acesso em: 16/06/2024.

Segundo Barbabella (2022), os princípios da reforma administrativa seriam intersectorialidade, descentralização político-administrativa, participação popular, informação e transparência. Dessa forma, a reforma propôs o agrupamento de secretarias (à maneira como foram propostos os “macro setores” do OP Cidade), reunindo, por exemplo, as Secretarias Municipais de Habitação, Regulação Urbana, Limpeza Urbana, Meio Ambiente e Saneamento Urbano em uma “Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana e Ambiental”, entre outras. A arquiteta ressalta que essa medida não teria sido muito bem recebida ou mesmo incorporada pelo corpo técnico da prefeitura. (Barbabella, 2022). Outra reorganização instituída foi a elevação das Administrações Regionais ao status de “Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional”. A elevação se deu no sentido de ampliar a descentralização e autonomia das regionais, instituindo um status legalmente superior a essas instâncias. Contudo, Barbabella (2022) também ressalta que, na prática, não pôde-se verificar uma maior autonomia das ARs, que continuaram cumprindo um papel de relevância na administração municipal (sobretudo no OP), mas apenas como braços executores das determinações da administração central, sem real autonomia de decisão.

Antes do fim do primeiro ano de seu segundo mandato, Célio de Castro teria sua carreira política interrompida por um AVC, licenciando-se do cargo, assumido pelo vice, Fernando Pimentel. A substituição, a princípio, provisória, acabou por se tornar definitiva, de forma que Pimentel cumpriu os três anos restantes do mandato.

A gestão Célio de Castro representou, efetivamente, uma continuidade do governo da Frente

BH Popular em diversos aspectos, ainda que tenha apresentado marcas e inovações próprias. Ressalta-se que as principais políticas inauguradas pela gestão Patrus foram mantidas por Célio — referentes ao Abastecimento e Segurança Alimentar, Cultura, Política Urbana, Meio Ambiente e, especialmente, o Orçamento Participativo —, além de uma permanência significativa do secretariado e corpo técnico empossado na gestão anterior. Ao mesmo tempo, sua gestão apresentou inovações institucionais significativas, que pautaram um esforço de modernização. Ressalta-se que, algumas das propostas apresentadas nesse sentido não foram bem sucedidas, como foi o caso dos CRPs, do OP Cidade, e mesmo das Operações Urbanas, que não alcançaram as expectativas da gestão municipal. Por outro lado, uma série de marcas dessa administração podem ser verificadas, especialmente no OP, como a bi-anualidade, a implementação do IQVU e das UPs (ainda que estas tenham sido medidas iniciadas na gestão anterior), a vinculação entre PGEs e OP, entre outras.

5.10 Avaliação da “Primeira Fase do OPBH”

Em muitos sentidos, é possível apontar que as gestões Patrus e Célio de Castro compõem uma “Primeira Fase do OPBH”, tendo exercitado esse instrumento sob condições financeiras, políticas e territoriais semelhantes, além de terem sustentado medidas e concepções coerentes ao longo do tempo, na condução dessa política.

Avaliando, portanto, a Primeira Fase do OPBH, destaca-se que a implementação do instrumento de forma pioneira na cidade foi responsável pela abertura de um canal de real incidência política para a população periférica. A partir dessa iniciativa, o OP foi capaz de viabilizar inúmeros e significativos investimentos em infraestrutura e urbanização de vilas e favelas — atendendo a reivindicações históricas dos movimentos organizados que deram sustentação a esse projeto político —, em um cenário em que prevalecia a precariedade nas periferias, vilas e favelas, marcadas por décadas de negligência. Esse processo permitiu também a emergência de demandas de outra natureza, evidenciadas pela participação popular, como foi o caso dos Centros Culturais Alto Vera Cruz e São Bernardo¹³¹. Ressalta-se, ainda, a manutenção de valores significativos de investimento no OP — mesmo que de forma inconstante, e sem que fossem efetivamente alcançados os 5% da receita, prometidos no início de sua implementação —, afirmando a pertinência da lógica da inversão de prioridades e do OP como um mecanismo de abertura da administração pública para as demandas marginalizadas.

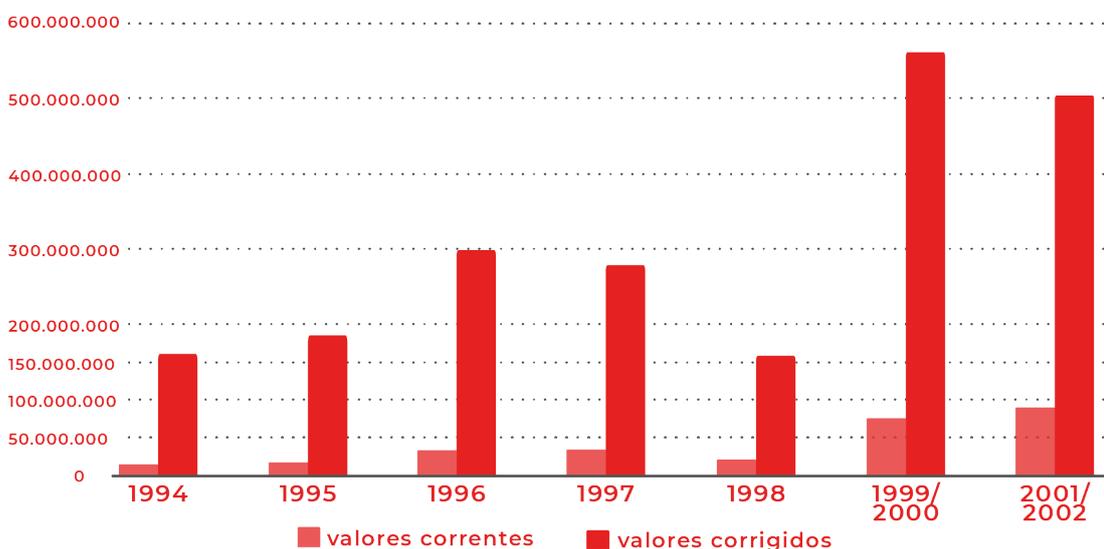
Ainda nesse aspecto, percebe-se que as oscilações, tanto dos valores investidos, quanto da quantidade de participantes, têm relação com as necessidades de adaptações e recuos percebidos ao longo do processo. Em outras palavras, o período entre 1996 e 1999 representa uma queda, tanto dos recursos aportados para o OP, quanto do número de participantes, o que certamente tem relação com a percepção dos limites da capacidade de atendimento da administração municipal, com o acúmulo de obras e a consequente descredibilização perante o público. Ainda assim, é possível apontar que os ajustes implementados pela gestão foram capazes de restabelecer a tendência ascendente do OP, na

.....
131 Assim como os outros Centros Culturais conquistados pelo OP no período: CC Pampulha (OP 1998), CC Venda Nova (OP 2001/2002) e CC Santa Tereza (OP 2001/2002 - que se tornaria o Cine Santa Tereza, posteriormente).

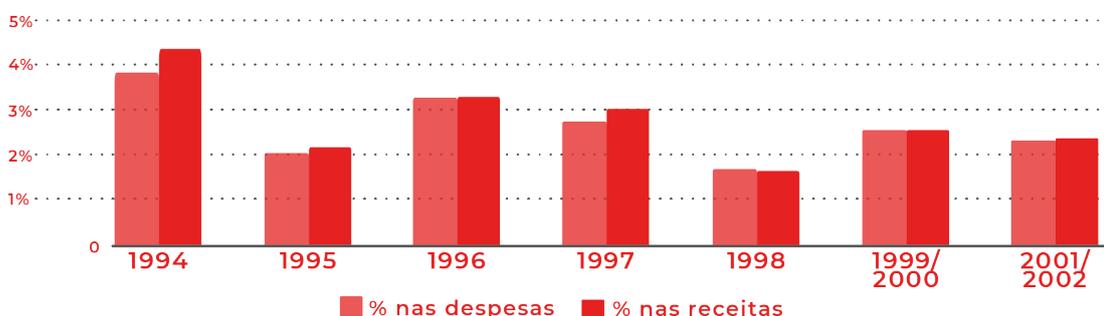
medida em que pôde-se observar a retomada do crescimento do número de participantes, bem como da parcela dos recursos municipais investidos nessa política.

Pimeira Fase do OPBH em números

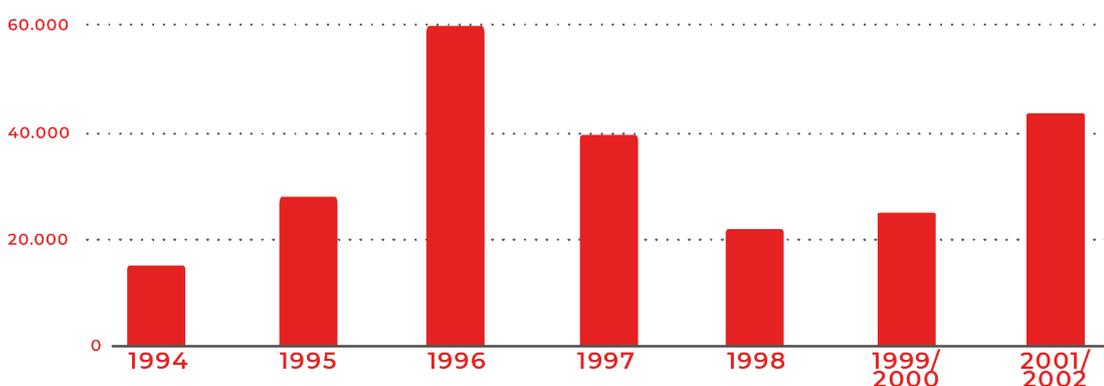
Valores correntes e corrigidos



Percentual do OP nas despesas e receitas totais



Número de participações por edição do OP



Gráficos 6, 7 e 8 - Valores (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a “primeira fase”, percentual desses valores em relação às despesas e receitas totais da prefeitura no mesmo ano e número de participações para cada edição do OP. Fonte: produzido pelo autor com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP (anexo 2) e da pesquisa ObservaOP, extraídos do Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

Quanto à participação, ressalta-se a capacidade do OP de promover uma abertura pedagógica dos trâmites administrativos para a população, com a explicação da situação orçamentária e, portanto, da insuficiência dos recursos disponíveis para prontamente atender todas as necessidades, chamando a população para uma decisão compartilhada (mobilizando, claramente, uma **lógica comunicativa**). Além disso, destaca-se a construção de uma parceria e de uma agenda compartilhada entre as lideranças comunitárias e a gestão municipal, aspecto que se evidencia pelo grande protagonismo dado às COMFORÇAS nos processos do OP, mobilizando uma lógica de redistribuição da representação, capacitando lideranças locais enquanto agentes políticos de grande incidência. Nesse sentido, nota-se, ainda, o papel dos movimentos organizados por habitação que, ainda que tenham apresentado grandes discordâncias entre si e para com a gestão municipal, em grande medida, apostaram na construção de uma PMH, assumindo um papel de relevância nesse processo.

Por outro lado, observa-se também a emergência de conflitos significativos. A implementação do OP motivou grandes embates entre diferentes comunidades e movimentos nos fóruns e conselhos, assim como, entre diferentes grupos e órgãos dentro da administração municipal, o que suscitou a necessidade constante de negociação e aprendizado mútuo. Além disso, certos conflitos emergentes “excederam” momentaneamente as capacidades da negociação e colaboração institucional, motivando a formação de uma linha política dissidente na cidade, descrente em relação à institucionalidade — mobilizando, talvez, a ideia de um **planejamento que emerge do polo da sociedade civil, em oposição ao Estado**, como preconiza Friedmann (1988) —. Essa iniciativa, possivelmente, tem como pano de fundo a interpretação de que, ao invés de mecanismos legítimos de participação e deliberação popular, as instâncias participativas inauguradas pela prefeitura seriam formas de cooptação e legitimação de consensos artificiais.

Evidentemente, essas disputas e conflitos mobilizam também concepções distintas de território, planejamento e representação. Com a implementação do OP e da lógica da inversão de prioridades pela Frente BH Popular, efetiva-se uma incorporação das periferias, vilas e favelas ao cerne das prioridades da administração municipal (tendência que vinha aos poucos se estabelecendo com o PRODECOM e Profavela), o que destituiu a lógica centralizadora e elitista de gestão territorial perpetrada na **Ditadura Militar** (e mesmo nos governos civis que a sucederam), ao mesmo tempo em que incorpora a lógica da abertura e participação aos processos de gestão e planejamento territorial. Além disso, destaca-se a destituição da **primazia das ONGs e da lógica da filantropia (sobretudo, católica e internacional)** no âmbito da urbanização de vilas e favelas, em favor do estabelecimento de uma estrutura pública e participativa voltada para este fim.

Ao mesmo tempo, é visível a emergência de um **conflito entre a abertura participativa contida nesses esforços e a lógica tecnocrática remanescente nas práticas de planejamento**, como pôde-se observar na submissão do OP aos PGEs, por exemplo. Essa disputa, ou mediação, entre participação e planejamento, se faz presente em diversos momentos da Primeira Fase do OPBH, na medida em que há uma constatação crescente, por parte da prefeitura, da necessidade de orientar as discussões participativas por uma lógica de planejamento e desenvolvimento territorial. Tal dinâmica se faz visível na implementação das UPs e do IQVU, na bi-anualidade do OP, na limitação do número de empreendimentos por

regional (e conseqüente crescimento do escopo das obras escolhidas), na determinação dos critérios de priorização das obras, entre outros.

Finalmente, ressalta-se a emergência de um embate entre uma leitura do território que parte da técnica e do planejamento para a resolução das carências e conflitos existentes; e outra, que preconiza o conflito, o enfrentamento e a mobilização política em detrimento do planejamento. Tal dinâmica se reflete nas disputas em torno da questão da autogestão da produção de moradias — travadas entre quadros e movimentos vinculados à Igreja Católica, de um lado, e do PCdoB e núcleo do governo Patrus, de outro —, e também no conflito instaurado pelos movimentos dissidentes, responsáveis pela Ocupação Corumbiara (LOP, PCR e MLB), disputa, essa, que seguiria ativa no horizonte político municipal no período subsequente.

6. Anos 2000:

novos vetores de desenvolvimento



A primeira década do novo milênio apresentou significativas modificações econômicas, geopolíticas e culturais, que tiveram influência sobre os processos democráticos e territoriais brasileiros e belo-horizontinos. Por um lado, pôde-se observar a consolidação, fortalecimento e ganho de escala das ideias e projetos políticos construídos nas décadas anteriores, por outro, as evidências de seus limites, contradições e desvirtuamentos. De toda forma, é possível afirmar que, nos anos 2000, apresentam-se elementos que dotam de maior complexidade as dinâmicas aqui investigadas. Neste capítulo, inicia-se, novamente, com uma análise da geopolítica, abordando a gradual multipolarização das relações internacionais, a emergência do Governo Lula no Brasil e a influência desses processos na difusão, adoção e debate a respeito do OP, nacional e internacionalmente. Quanto à teoria do planejamento, reservou-se uma apresentação das tendências desse período para o capítulo 8, considerando-se que há uma sobreposição entre as proposições nesse campo feitas nas décadas de 2000 e 2010, ao menos dentro do recorte que se buscou estabelecer para este trabalho. Finalmente, apresenta-se um breve quadro das dinâmicas territoriais da cidade de Belo Horizonte no período, abordando apenas os dados populacionais e políticos, de forma que uma descrição das dinâmicas territoriais propriamente ditas fique reservada para o capítulo seguinte, juntamente à descrição da segunda fase do OPBH.

6.1 Geopolítica

No âmbito das relações internacionais, os anos 2000 foram marcados pela consolidação e continuidade de certas dinâmicas inauguradas no período anterior, ao mesmo tempo em que já é possível observar a manifestação de movimentos divergentes. Em linha com os acontecimentos da década de 1990, o início do novo milênio apresentou repetidas demonstrações de força do poderio militar norte-americano, acompanhado pela expansão da OTAN, reforçando uma unilateralidade militar em torno do ocidente. Hardt e Negri (2001) argumentam que, nesse período, estaria se conformando uma ideia de “guerras justas”, com esforços de manipulação da opinião pública internacional e de enviesamento das instituições multilaterais, a fim de se legitimar as inúmeras intervenções militares perpetradas por essas potências, sobretudo os EUA. Nesse sentido, os conflitos ao redor do mundo deixam de ser enxergados como “ameaças externas” para se tornarem “parte da jurisdição” dessa potência militar que, portanto, seria responsável por resolvê-los, como pôde-se verificar nas guerras do golfo, do iraque e de toda a “guerra ao terror” inaugurada após os ataques de 11 de Setembro de 2001.

Contrariando essa tendência, contudo, é possível apontar também o aparecimento gradual de certas dinâmicas que apontam para a quebra da unilateralidade militar, econômica e geopolítica mundial. Trata-se, por exemplo, do acelerado crescimento econômico da República Popular da China que, desde o final dos anos 1970, inaugurou um processo de industrialização e desenvolvimento acelerado, emergindo, aos poucos, como ator de grande relevância no tabuleiro geopolítico mundial. Da mesma forma, Moniz Bandeira (2016) destaca o “escape” da Federação Russa à “terapia de choque” imposta pelas Instituições Financeiras Internacionais durante os anos 1990. O historiador argumenta que, a partir da chegada de Vladimir Putin à presidência, em 1999, a Rússia teria aumentado substancialmente a participação do Estado em setores estratégicos da economia, reduzindo os níveis

de pobreza, reestruturando cadeias produtivas (sobretudo a sua indústria bélica) e acumulando reservas internacionais, de forma a contrariar as determinações de instituições como o BM e FMI impostas sobre o país durante a presidência de Boris Yeltsin. (Bandeira, 2016).

Em certa medida, alguns países da América Latina passam por um processo análogo, superando certas amarras e imposições internacionais a partir da emergência de governos progressistas e de uma inédita integração regional. Ainda que de forma menos estruturada e compreensiva do que o que ocorreu na China e na Rússia, é possível apontar que com os governos de Rafael Correa no Equador, Nestor Kirchner, na Argentina, Hugo Chávez, na Venezuela, Evo Morales na Bolívia, Tabaré Vasquez no Uruguai, Fernando Lugo no Paraguai, e Lula no Brasil (entre outros), iniciaram-se processos de reforço da soberania desses países, buscando a diminuição da dependência econômica e submissão geopolítica perante os EUA, paralelamente à integração comercial e diplomática no sub-continente. Nesse sentido, destaca-se a formação de blocos e alianças regionais, como a Unasul e a CELAC, assim como o fortalecimento do Mercosul. Tratando-se especificamente do Brasil, é relevante também destacar a formação dos BRICS no final da década, integrando o país a uma “projeto de de hegemonia não-ocidental” (Tozi, 2018) — ponto que será abordado com mais profundidade no item 8.1.

No Brasil, os anos 2000 foram repletos de transformações. Apesar da popularidade alcançada com o sucesso econômico do Plano Real¹³², o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) chegou a seus últimos anos já com baixa popularidade, enquanto o país enfrentava significativos índices de pobreza e indicadores econômicos inexpressivos. Deve-se ressaltar que, em seus últimos anos de governo, contudo, FHC sanciona o Estatuto da Cidade (2001), resultado de décadas de formulação e mobilização do FNRU/MNRU, que regulamenta o capítulo da política urbana da CF 88, elencando uma série de instrumentos urbanísticos que davam viabilidade institucional à função social da propriedade e ao planejamento participativo. Outro aspecto de relevância dos últimos anos da gestão FHC foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF — Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [Brasil, 2000]), cuja aplicação se deu de forma gradual, ganhando maior efetividade a partir de 2002. A lei teve o propósito de organizar e “sanear” as contas públicas brasileiras, sobretudo dos estados e municípios, fixando percentuais de despesa para áreas específicas, estabelecendo procedimentos de controle fiscal (com grande ênfase aos Tribunais de Contas) e limitando as capacidades de endividamento e financiamento dos entes federados.

Apesar de ter surtido efeito significativamente positivo em termos fiscais e da garantia de orçamento para serviços públicos essenciais (como educação e saúde), a LRF também provocou uma grande limitação na capacidade de investimento dos estados e municípios. Cardoso e Denaldi (2018b) explicam que a lei teria inviabilizando programas de habitação e urbanização de vilas e favelas, como o Prosanear e o Pro-Moradia, que dependiam da contração de empréstimos por parte dos governos locais. Em face desse cenário, o governo FHC apresentaria ainda mais uma política habitacional em seus últimos anos, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado para o financiamento

.....
132 Ressalta-se que o Plano Real foi lançado ainda no governo de Itamar Franco, contudo, o Ministro da Fazenda na ocasião era Fernando Henrique, que pôde apropriar-se do sucesso do plano em conter a crise inflacionária como elemento de visibilização e alavancagem de sua popularidade.

do setor privado e dedicado à provisão de unidades habitacionais para as faixas de renda entre três e seis salários mínimos (Cardoso; Denaldi, 2018b)

6.1.1 Governo Lula, cidades e desenvolvimento territorial

Após três candidaturas derrotadas no segundo turno das eleições presidenciais (1989, 1994 e 1998), Lula, que havia consolidado a posição de principal representante dos movimentos populares, das organizações da sociedade civil e das forças de esquerda no país, sai vitorioso das eleições presidenciais de 2002, derrotando o candidato de situação, José Serra (PSDB). A eleição de Lula, além da força de sua figura política, expressa também um triunfo do “modo petista de governar” e das experiências municipalistas comandadas pelo partido. Ainda que, nessas eleições, Lula e o PT já tivessem sinalizado significativamente uma adequação de postura em direção a uma lógica de maiores conciliações, visando a garantia da governabilidade do país, é bastante evidente a influência das administrações municipais petistas na formação do novo Governo Federal.

A exemplo, durante a campanha eleitoral, o programa de Lula chegava a mencionar a possibilidade de um Orçamento Participativo Nacional, que nunca chegou a ser efetivado (e que voltou à pauta em seu terceiro mandato, a partir de 2023). Além disso, importantes nomes atuantes nas prefeituras petistas foram incorporados ao novo governo, como foi o caso do ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra, que assume o recém-criado Ministério das Cidades, e também, Patrus Ananias, que torna-se Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (cargo criado, também, pelo novo governo), entre outros.

A lógica participativa e de mobilização popular contida nas experiências municipais se refletiu, sobretudo, na aposta do Governo Lula na criação de conselhos e conferências nacionais em diversas áreas que compuseram importantes mobilizações na sustentação de sua candidatura. Durante os governos Lula e Dilma (2003 - 2016), foram realizadas 115 Conferências Setoriais Nacionais, 27 Fóruns de Discussão e Formulação de Políticas Públicas e mantidos 15 Conselhos Nacionais em diferentes áreas, como cultura, educação, juventude, entre outras. Ressalta-se, por exemplo, o Conselho Nacional das Cidades, onde a pauta da reforma urbana e as políticas habitacionais foram discutidas entre governo, movimentos populares e entidades profissionais. Em detrimento da participação deliberativa do OP, para a escala nacional, a escolha do Governo Lula foi centrada nas tipologias consultivas dos conselhos e conferências mantendo, apesar das limitações, amplos e constantes debates setoriais. Ressalta-se, ainda, o fato de que, a partir desse momento, muitas lideranças de movimentos populares por habitação (entre outras pautas) passam a integrar esses espaços e, em alguns casos, até a assumir cargos no governo. Esse movimento reproduz a lógica de parceria com as lideranças experimentada nos municípios e nos OPs, auxiliando na construção de uma agenda compartilhada entre poder público e sociedade civil, por um lado, mas esvaziando a mobilização social autônoma, por outro.

Gohn (2019) argumenta que, no âmbito da participação popular, os anos 2000 (especialmente a partir do governo Lula) representaram o início de um ciclo de políticas sociais de inclusão social e de reconhecimento de identidades culturais. A cientista política afirma que, em decorrência da ênfase

dada à participação popular nos debates dos anos 1990 — protagonizados por movimentos, ONGs, coletivos, associações, etc —, a participação no novo ciclo teria sido elevada a dimensão da “criação e gestão de novos espaços/órgãos na máquina pública, novos programas, novas políticas” (Gohn, 2019, p.95), com a integração de militantes de movimentos e associações à estrutura estatal como representantes ou funcionários, conformando um modelo de “ativismo institucional”. A autora alerta, contudo, que esse processo teria provocado uma submissão das demandas e organizações sociais ao pragmatismo e “burocratismo” da administração pública

As novas práticas constituíram um novo tecido social denso e diversificado que, ao mesmo tempo que tencionaram as velhas formas de fazer política e apontaram para novas possibilidades de alternativas democráticas, elas não conseguiram emancipar-se, ficaram presas às lógicas racionalistas e burocráticas de controle por parte dos órgãos estatais, especialmente no plano federal, onde se articulavam em grandes eventos, conferências e planos nacionais. (Gohn, 2019, p.98)

Gohn (2019) ainda enfatiza que que os espaços de participação inaugurados seriam incidentes apenas sobre “questões periféricas” das políticas públicas, e nunca sobre os elementos centrais — notadamente, o orçamento — o que é ilustrativo do deslocamento que se dá desde o OP como instrumento de participação local, em direção aos Conselhos e Conferências, na escala nacional. Finalmente, a autora sinaliza que, em decorrência de um desvio de foco dos principais movimentos atuantes nas décadas de 1980 e 1990 para a institucionalidade, florescem também, na sociedade civil, uma série de novas organizações, menos orientadas pelos ideais de esquerda dos movimentos, e mais em linha com uma lógica do “desenvolvimento humano” e “capital social”. Tratam-se de redes cidadãs de fiscalização e controle de políticas públicas, redes de voluntariado, entre outras novas formas de organização, fortalecidas com a progressiva regulação do Terceiro Setor e fortemente influenciadas pelas diretrizes e agendas elaboradas no âmbito do multilateralismo, em especial, nas agências da ONU. (Gohn, 2019).

No que se refere à política habitacional, o Governo Lula atendeu a uma demanda histórica, articulada nas décadas de 1980 e 1990, pelo estabelecimento de uma política nacional de habitação com a garantia de recursos federais, tema que permanecia estagnado desde o fim do BNH. Ressalta-se que, em paralelo à mobilização do FNRU e a formação das experiências municipalistas na década de 1990, houve grandes mobilizações pela coleta de assinaturas para um Projeto de Lei de Iniciativa Popular — assinado pelo deputado federal mineiro, Nilmário Miranda (PT) — para a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular, contando com grande mobilização de movimentos, como a União Nacional de Moradia Popular (UNMP). O projeto, submetido à Câmara no início dos anos 1990, avançou pouco durante essa década, de forma que a política habitacional ficasse a cargo dos municípios, como se verificou no caso de Belo Horizonte. Com o início do Governo Lula, o projeto foi aprovado no congresso e sancionado pela presidência, dando origem a um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) — ambos estabelecidos pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 (Brasil, 2005) —.

O SNHIS estabelecia contornos mais definidos para a política nacional de habitação, colocando os municípios como protagonistas na viabilização do sistema. Enquanto isso, o FNHIS, voltado para apoiar a atuação dos entes locais, foi estabelecido com a dotação de R\$1 bilhão anuais do Orça-

mento Geral da União. O repasse dos recursos do fundo e a adesão à política nacional estavam condicionados à criação, por parte dos municípios, de um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, de um Conselho Gestor e da produção de um Plano Local de Habitação de Interesse Social. (Cardoso; Denaldi, 2018b). É relevante observar como a política habitacional do governo Lula se estrutura, em grande medida, à imagem do que foram as políticas municipais de habitação das gestões petistas, como foi o caso de Belo Horizonte que, conforme descrito no capítulo anterior, já tinha estabelecido todos os três elementos elencados como condicionantes para adesão à política nacional. A proposta que estruturou o SNHIS e do FNHIS incluía uma linha de atuação para “urbanização e integração de assentamentos precários”, compreendendo loteamentos populares, conjuntos habitacionais degradados e, sobretudo, as vilas e favelas, caminhando em linha com os avanços verificados nesse sentido nas políticas habitacionais municipais de Belo Horizonte e outras cidades. (Cardoso; Denaldi, 2018).

A criação de um programa habitacional, contudo, foi materializada na figura do Programa Crédito Solidário (PCS), proposto pelo Ministério das Cidades, que tinha em sua concepção a perspectiva da autogestão da produção de moradias, viabilizando parcerias entre entidades sociais e a Caixa Econômica Federal (CEF), que seria responsável pela gestão dos recursos destinados ao programa¹³³. Mascarenhas (2022), entretanto, argumenta que, ainda que o PCS tenha avançado no sentido de dar visibilidade nacional à pauta da autogestão e de oferecer financiamentos de longo prazo e com melhores condições de pagamento em relação às alternativas existentes, o programa tinha grandes limitações. A arquiteta afirma que o PCS, além de ter tido abrangência limitada, era dotado de uma lógica “bancária”, que gerava entraves à efetivação da autogestão, além da necessidade de “análise de crédito” dos participantes, o que acabou por excluir uma parcela considerável da população de seu atendimento. (Mascarenhas, 2022). Além do PCS, o Governo Federal reabilitou programas habitacionais de administrações anteriores, como o Pró-Moradia, e deu continuidade ao PAR e ao Programa de Subsídio Habitacional (PSH).

Em uma perspectiva econômica e geopolítica, o primeiro Governo Lula foi responsável por quitar o endividamento externo do Brasil, que passa à posição de credor internacional, além de acumular 370 bilhões de dólares em reservas cambiais, o que reduziu significativamente a vulnerabilidade do país no cenário internacional até os dias atuais. Os economistas Aloizio Mercadante e Marcelo Zero (2018) argumentam que o acúmulo de reservas cambiais representou uma importante inflexão macroeconômica em relação ao período anterior, marcado pela crise da dívida externa. Os autores sustentam que as reservas representaram a superação da estratégia de “âncora cambial”, adotada após o Plano Real, que teria levado o país à subordinação às condicionalidades de ajuste estrutural impostas pelo FMI. (Mercadante; Zero, 2018).

.....
133 Mascarenhas (2022) ressalta que os recursos do PCS não seriam os do FNHIS, mas sim provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), já existente em governos anteriores, uma vez que o estabelecimento do PCS (2004) foi anterior ao do FNHIS.

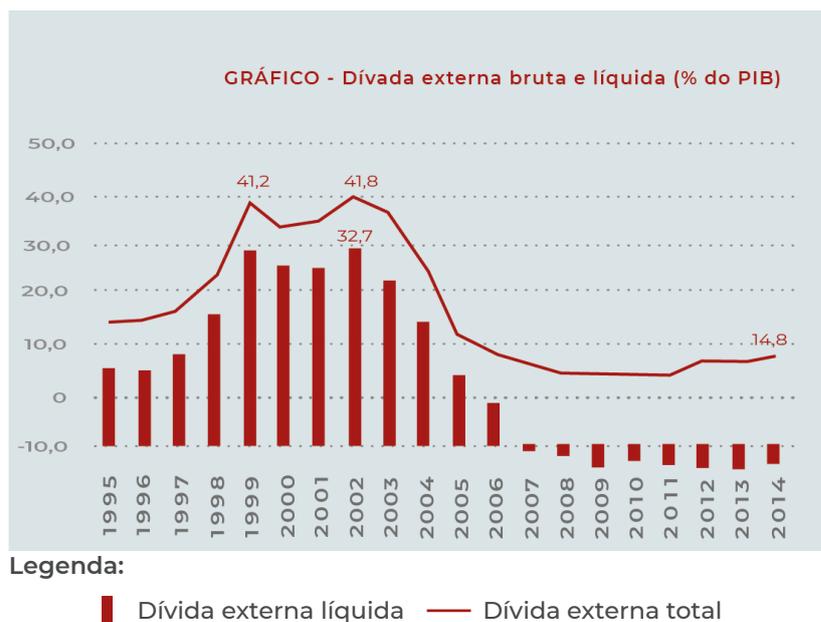


Gráfico 9 - Gráfico da evolução da dívida externa bruta e líquida do Brasil entre 1995 e 2014. Fonte: Produzido pelo autor com base em Mercadante e Zero (2018, p.68).

Ainda que os dois governos Lula tenham mantido significativas “amarras” fiscais de cunho neoliberal implementadas pelas gestões anteriores — caso do “Tripé Macroeconômico”, estabelecido no governo FHC —, é possível argumentar que as duas primeiras gestões petistas inauguraram um novo cenário de investimentos e política econômica, bastante distante do cânone neoliberal. Com a redução da dependência internacional, por um lado, e a emergência de condições econômicas favoráveis por outro — marcadas por um crescimento expressivo das exportações do país, seja de produtos primários (com especial foco para a China), seja de manufaturas (com grande destaque para o Mercosul) —, os dois governos Lula foram capazes de romper a dependência de financiamentos das instituições financeiras internacionais, em direção à construção de uma capacidade própria de investimento. Destaca-se, nesse aspecto, a elevação do papel dos bancos públicos brasileiros na disponibilização de crédito para o desenvolvimento, seja no que se refere aos bancos de varejo, como o Banco do Brasil e a CEF, seja em relação aos bancos de investimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que chega a ultrapassar o BM em volume de financiamentos. (Mercadante; Zero, 2018).

Nesse aspecto, destaca-se, a partir do segundo mandato de Lula — quando o governo enfatiza seu caráter desenvolvimentista — a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, com um investimento total de R\$619 bilhões, voltado para grandes financiamentos de diversas naturezas, entre eles, de intervenções urbanas e urbanização de vilas e favelas. Cardoso e Denaldi (2018a) explicam que o PAC foi lançado com o propósito de promoção do desenvolvimento econômico, mediante a potencialização dos investimentos públicos e a formação de um ambiente favorável aos investimentos privados. O programa foi dividido em duas fases PAC I (2007-2010) e PAC II (2011-2014) das quais, por hora, apenas a primeira será abordada¹³⁴. Visando estruturar nacionalmente o direcionamento de investimentos para áreas de vilas e favelas, o PAC I contou com uma

134 A segunda fase será retomada no item 8.1.

modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), incluída no eixo de Infraestrutura Social e Urbana, com investimento de R\$29,6 bilhões, destinados para 1.072 municípios (evidentemente, com maior concentração nos grandes centros urbanos), atendendo todos os estados da federação. Entre os investimentos do PAC-UAP, estavam incluídas obras de urbanização, elaboração de projetos habitacionais, construção de unidades habitacionais, assessoria técnica, desenvolvimento institucional, requalificação de imóveis e construção de lotes urbanizados. (Cardoso; Denaldi, 2018a).

Cardoso e Denaldi (2018a) enfatizam que o PAC foi estruturado de forma a conferir protagonismo para as administrações municipais e estaduais, que seriam responsáveis pela definição dos projetos de intervenção e pela gestão das obras, mediante acompanhamento e fiscalização da CEF. Além disso, o PAC representou um salto de qualidade em relação a outras políticas de investimento (tanto habitacionais, quanto de urbanização) de períodos anteriores, na medida em que combinava recursos de fontes onerosas (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço [FGTS] e Fundo de Amparo ao Trabalhador [FAT], que prevaleciam em programas passados, como foi o caso do BNH), com fontes não onerosas (Orçamento Geral da União e FNHIS), sendo que sobressaíam as últimas no montante dos investimentos. Assim, o PAC quebrava com uma lógica de restrição dos investimentos públicos motivada por uma suposta “disciplina fiscal”, tomando proveito da situação econômica favorável do país para ampliar a destinação de recursos para os assentamentos urbanos informais de maneira inédita, a partir de uma lógica que privilegia a “urbanização integral”. (Cardoso; Denaldi, 2018a). Destaca-se, ainda, que muitos dos investimentos do PAC-UAP foram pautados em espaços de participação popular, sobretudo, no Conselho Nacional das Cidades, que dava “acesso privilegiado” aos movimentos por moradia na discussão e definição das políticas públicas nacionais.

Apesar dos significativos avanços, o PAC-UAP (assim como diversas medidas dos governos Lula) motivou também latentes contradições. A escalada dos investimentos públicos em infraestrutura provocou diferentes processos nas localidades onde esse programa se efetivou, na medida em que, tratando-se de um programa eminentemente federativo, dependia muito da conduta dos atores locais (governos municipais, estaduais e figuras políticas de relevância nesses contextos) e, principalmente, de grandes grupos econômicos do setor da construção civil. Assim, muitas intervenções do PAC levantaram controvérsias ao longo do tempo, seja em relação às qualidades espaciais das obras, à gestão dos recursos ou mesmo à desejabilidade das intervenções. Ademais, Cardoso e Denaldi (2018a) enfatizam que o programa teria aberto espaço privilegiado para a financeirização do setor imobiliário e da construção civil.

De toda forma, é possível afirmar que o governo Lula — por meio do PAC e outras medidas — inaugurou uma nova fase na dinâmica econômica e territorial do país, produzindo grandes transformações sociais, espaciais e políticas. Apenas em contratos com a Prefeitura de Belo Horizonte (conforme será retomado no capítulo seguinte) o PAC I foi responsável pela destinação de mais de R\$1,3 bilhões (Cardoso; Denaldi, 2018b), possibilitando intervenções de grande relevância na cidade, em conformidade com políticas estabelecidas localmente (em especial, os PGEs e o Programa Vila Viva).

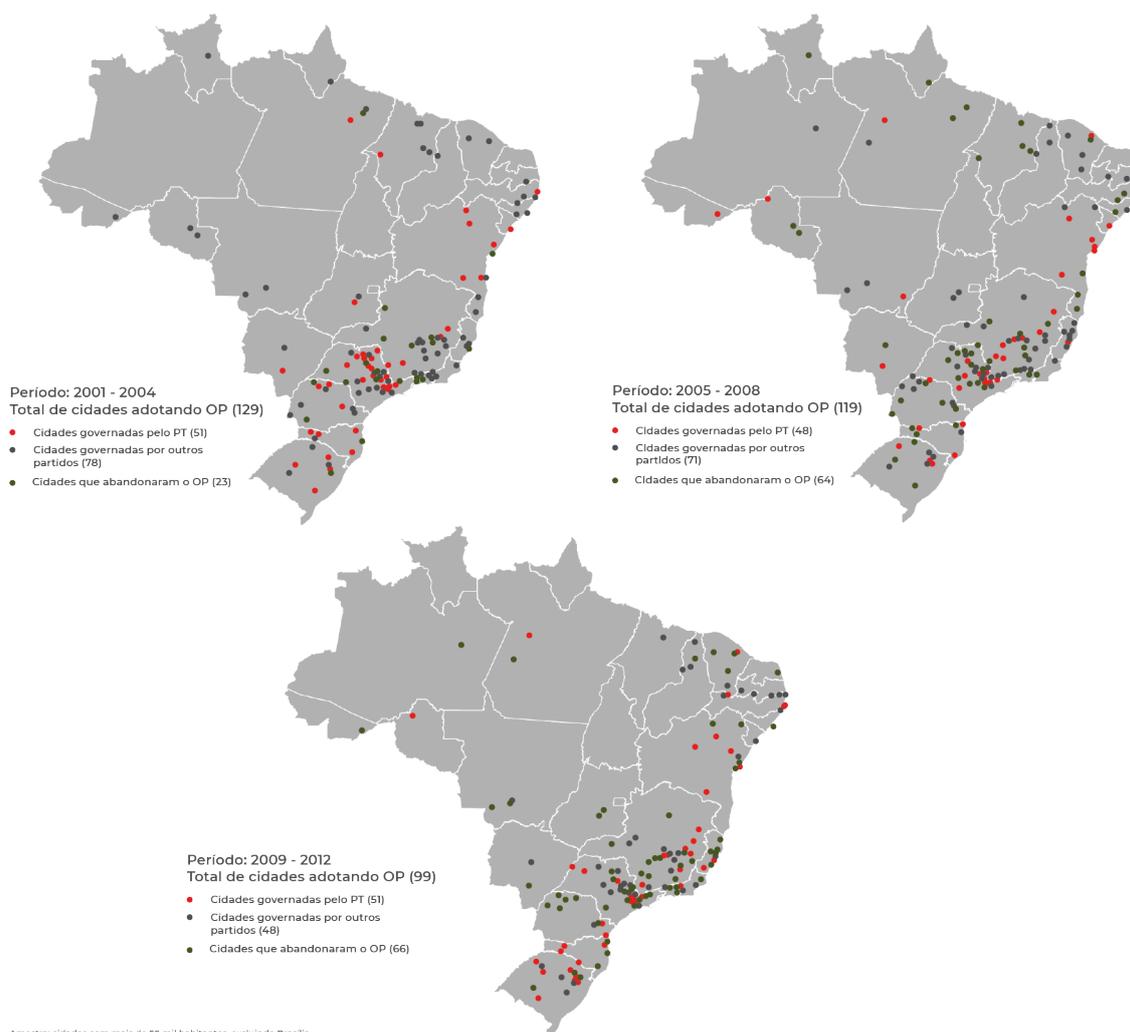
Antes de explorar as dinâmicas territoriais inauguradas na capital mineira nesse período, propõe-se uma breve exposição do estado de difusão e debate do Orçamento Participativo, nacional e internacionalmente, a partir dos anos 2000.

6.1.2 O Orçamento Participativo nos anos 2000

Após um período de grande prestígio e expansão do OP nos anos 1990, os anos 2000 inauguram uma nova dinâmica de expansão do instrumento com novas motivações. Por um lado, a chegada do PT ao governo federal influencia bastante a dinâmica de expansão do OP — e das Instituições Participativas, de forma geral —, por outro, a difusão internacional do instrumento e o grau de prestígio que essa política alcança fora do país também se refletem internamente. Adiante, serão analisados dados a respeito da expansão do OP, no âmbito nacional e internacional. Ressalta-se que, algumas bases de dados adotadas compreendem o período dos anos 1990 até meados da década de 2010. Assim, a fim de não desintegrar as análises, a estrutura de “corte sincrônico” proposta no capítulo de método será momentaneamente quebrada, de forma que essa análise específica avançará em direção ao período seguinte.

A expansão do OP pelo Brasil se deu de forma bastante acelerada, sem, contudo, que suas características “originais” fossem sempre preservadas. Tema de ampla discussão acadêmica, a adoção do OP nos municípios brasileiros e sua expansão/retração ao longo do tempo são dados controversos e de difícil aceção. Um grupo de autores, considera que a adoção do instrumento se expandiu durante a década de 1990, atingindo um auge de 137 ocorrências nas gestões municipais de 2001 - 2004 e, depois, entrou em um estável declínio até 2016, com apenas 60 cidades (Spada, 2014; Bezerra, 2017; Bezerra; Junqueira, 2021; Lüchmann; Romão; Borba, 2018). Outra abordagem, considera que o crescimento se manteve estável após 2004, levando a um auge de 433 ocorrências nas gestões de 2013 - 2016 (Fedozzi; Lima, 2016; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018). A divergência decorre dos diferentes critérios utilizados para a composição das bases de dados que, no primeiro caso, conta com um maior rigor na delimitação do que configura um OP, além de levar em conta apenas municípios com mais de 50 mil habitantes¹³⁵.

.....
 135 Tratam-se, respectivamente, dos dados do “*Brazilian Participatory Budgeting Census*” iniciativa do pesquisador Paolo Spada que, por sua vez, atualiza metodologia iniciada por Ribeiro e De Grazia (2003) e Avritzer e Wampler (2008); e, da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos. Ambos os sites com o repositório original dos dados - <<http://participedia.net/en/content/brazilian-participatory-budgeting-census>> e <<http://www.redeopbrasil.com.br/>> - encontram-se fora do ar, no momento de elaboração deste trabalho, o que dificulta uma comparação mais criteriosa.



Mapas 17, 18 e 19 - Adoção do OP no Brasil em municípios governados pelo PT ou outros partidos e municípios que abandonaram o OP nos mandatos de 2001 - 2004; 2005 - 2008 e 2009 - 2012, segundo Spada (2014). Fonte: adaptado a partir de Spada (2014).

Apesar da divergência, algumas interpretações a respeito da expansão e retração dos OPs no Brasil são consensuais. O estável crescimento do número de prefeituras do PT ao longo da década — induzido pelo sucesso eleitoral nacional do partido — influenciou significativamente a expansão dos OPs pelo país. Contudo, durante este período, o instrumento deixou de ser uma “exclusividade” do PT¹³⁶, sendo adotado também por partidos como MDB, PSB, PSDB, PDT, entre outros, ainda que o PT tenha se mantido como o partido que mais adota o OP em gestões municipais. Se durante a década de 1990, o OP era tido como o “carro chefe” do modo petista de governar — de forma que, sua expansão inicial tenha se dado predominantemente em prefeituras do PT —, na virada dos anos 2000, o instrumento ganha o impulso de um certo “participacionismo” que atinge partidos de outros espectros ideológicos: partidos centristas que passam a compor as mais amplas coligações do PT, ou mesmo partidos de direita que adotam o OP com uma roupagem mais “gerencial” do que redistributiva. Ao mesmo tempo, o OP perde protagonismo dentro do próprio PT em face das grandes transformações iniciadas com a chegada do partido ao governo federal, deslocando, em certa medida,

.....
136 Fedozzi e Lima (2016) pontuam, ainda, que ao longo da década de 2000, o OP perdeu espaço dentre as administrações municipais do PT, passando de 46,8% das prefeituras do partido em 2000, para 26,9%, em 2012.

o discurso e as práticas participativas para o âmbito dos conselhos e conferências nacionais. (Bezerra; Junqueira, 2021; Lüchmann; Romão, Borba, 2018).

Em termos geográficos, até 2016, a adoção do OP se deu em todas as regiões do país e em quase todas as unidades da federação, tendo, entretanto, uma tendência à concentração nos estados do Sudeste e Sul. Além disso, a adoção do instrumento tem maior incidência relativa em municípios com população acima de 250 mil habitantes e com condições de desenvolvimento econômico, PIB e receita per-capita mais elevados. (Fedozzi; Lima, 2016).

Ressalta-se que, durante o período em questão, ainda que não tenha se observado uma tendência explícita de declínio na adoção do instrumento (dada a divergência entre as bases de dados), é possível observar algumas descontinuidades e descaracterizações significativas. A base de dados de Spada (2014), por exemplo, indica o abandono do OP em 23, 64 e 66 municípios, nos mandatos de 2001-2004, 2005-2008 e 2009-2012, respectivamente. Além disso, é relevante mencionar o fato de que, a partir de 2005, o OP de Porto Alegre — cidade que se tornou símbolo dessa política — passa por um processo de descaracterização com a derrota eleitoral do PT no município, processo que seria reproduzido em outras localidades ao longo da década, com as devidas particularidades.

Por outro lado, há também, durante os anos 2000, um movimento de formação de redes e criação de condições para a sustentação e qualificação das experiências nacionais de OP. A principal iniciativa nesse sentido foi a criação da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP), em 2007. A RBOP foi formada a partir da iniciativa das gestões de três municípios que praticavam o OP, comandados por prefeitos petistas — Belo Horizonte (Fernando Pimentel); Guarulhos (Elói Pietá) e Fortaleza (Luizianne Lins)¹³⁷ — com o propósito de fortalecimento mútuo das experiências, produção de informações e integração a acordos de cooperação nacionais e internacionais. (Penteado; Hosokawa, 2017). A rede foi proposta em um formato que privilegiava a “adesão de municípios”, conformando-se enquanto uma organização intergovernamental, ainda que comportasse a participação de organizações da sociedade civil, ativistas e acadêmicos. Dessa forma, a RBOP seria coordenada por um município praticante do OP por um período de dois anos, após o qual haveria uma alternância entre os membros. Após a formação com os três membros originais, a RBOP chega a 45 cidades participantes em 2009 e 87 em 2012. Os cientistas sociais Cláudio Penteado e Wagner Hosokawa (2017) explicam que a formação da rede foi influenciada pelas articulações internacionais de difusão e estudo do OP que estavam em andamento, com especial destaque para a Rede URB-AL, que será retomada adiante.

6.1.3 Aspectos da difusão Internacional do OP

Em paralelo com todo o processo de expansão do OP pelo Brasil, descrito até aqui, o instrumento foi objeto também de uma difusão internacional. Conforme abordado no capítulo 4, de forma praticamente simultânea às primeiras experiências de OP no país, observou-se já uma distribuição

.....
137 Observa-se que, apesar da grande relevância política e histórica da experiência da capital gaúcha, Porto Alegre não integra a iniciativa de criação da rede, o que indica uma perda de protagonismo do OP na gestão dessa cidade após a saída do PT da administração.

desta prática pelo “Cone Sul” — sobretudo, Argentina e Uruguai — onde havia condições políticas, históricas e culturais muito próximas àquelas que conformaram o OP de Porto Alegre. Contudo, com o passar do tempo, o processo de expansão do OP para outros países excede as localidades imediatamente vinculadas à experiência gaúcha para realidades mais distantes mas, para tanto, contando com a mediação de atores e instituições internacionais.

O cientista político Osmany Oliveira (2016) demonstra como, ao longo da década de 1990, o OP (mais especificamente, a experiência de Porto Alegre) passa por um processo de busca por legitimidade internacional no qual, aos poucos, atores e instituições se tornam propagadores do instrumento, muitas vezes, adequando suas características a suas próprias agendas e às condições específicas de outros contextos nacionais. Nesse sentido, o autor aponta três “táticas” adotadas para este fim: i) a “indução institucional”, ou seja, a recomendação ou mesmo exigência por parte de instituições multilaterais pela adoção do OP nos governos locais; ii) a “construção social”, referente à circulação de ideias e informações favoráveis à implementação do instrumento; e iii) a “circulação de indivíduos”, que se trata do papel específico dos chamados “embaixadores da participação”, atores vinculados a governos locais, ONGs e instituições multilaterais, empenhados na disseminação da prática participativa pelo mundo. Eventos como a conferência Habitat II (1996), quando o OP de Porto Alegre é reconhecido como uma das “boas práticas” de gestão urbana pela UN-Habitat e, principalmente, o Fórum Social Mundial¹³⁸ (2001), quando delegações de movimentos sociais, ONGs e partidos políticos de todo o mundo puderam conhecer de perto a experiência de Porto Alegre, representam marcos deste processo de difusão.

Nesse contexto, Oliveira (2016) destaca três instituições (e atores específicos dentro delas) que cumpriram um papel essencial neste percurso, incorporando aos OPs características próprias de suas agendas. A primeira delas se trata da Organização das Nações Unidas (ONU) que, em meados da década de 1980 instituiu um escritório do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe (PGU-ALC) em Quito, no Equador. O autor demonstra como a atuação do PGU-ALC foi essencial para a produção e circulação de relatórios e manuais a respeito do OP nos países latino americanos, influenciando diretamente uma onda de expansão do instrumento para além do Cone Sul, sobretudo, em direção aos países andinos (Equador, Peru, Colômbia, etc). O trabalho realizado pelo PGU-ALC, que foi dissolvido em 2004, resultou também na formação de redes internacionais ligadas ao debate sobre o OP, como o Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) que, atualmente, cumpre uma função ativa de compartilhamento de experiências a nível internacional.

Outra instituição mencionada por Oliveira (2016) é a União Européia (UE) que, em meados da década de 1990, lança o programa URB-AL (em grande medida, influenciado pelo trabalho prévio do PGU-ALC), voltado para o estabelecimento de intercâmbios entre cidades européias e latino americanas. O programa URB-AL, que teve uma de suas “redes” (ou grupos de trabalho) especificamente

.....
138 Importante mencionar o papel que o Fórum Social Mundial cumpriu enquanto aglutinador dos movimentos “anti-globalização” ou “por uma outra globalização”, e o fato de que o reconhecimento da experiência do OP de Porto Alegre como a principal iniciativa de radicalização democrática existente no momento, de caráter popular e anti-neoliberal, foi definitivo para que a cidade fosse escolhida como sede do evento e reconhecida como “a capital da democracia” naquele momento.

voltada para o OP e sediada em Porto Alegre, foi responsável por promover e financiar iniciativas de OP na América Latina, produzir relatórios e, principalmente, difundir conhecimento sobre a prática em direção à Europa. Ressalta-se que, em maior medida, a adoção do OP por cidades europeias se deu apenas no início dos anos 2000, quando a reputação internacional do instrumento já estava mais consolidada. Isso se deve ao fato de que a roupagem “ideológica” que o OP assumiu na maioria das primeiras experiências latino-americanas não era muito bem vista pelos principais partidos europeus.

Entretanto, conforme apontam Yves Sintomer, Carsten Herzberg e Anja Röcke (2008), após a virada dos anos 2000 a expansão dos OPs pela Europa é bastante acelerada. Os autores demonstram como há uma diversidade de experiências e tipologias de participação no velho continente¹³⁹, mas, em termos gerais, é possível afirmar que os OPs Europeus se diferenciam bastante das experiências primordiais latino-americanas. Enquanto em OPs como os de Porto Alegre e Belo Horizonte, preconizava-se uma perspectiva de redistribuição material e justiça socioespacial, os OPs europeus tendem a privilegiar a modernização e eficiência do Estado por meio da participação, ou ainda um esforço de resgate do engajamento cívico e da proximidade dos cidadãos com relação aos governos mas, sem com isso implicar em uma inversão de prioridades. (Sintomer; Herzberg; Röcke, 2008; Sintomer; *et al.*, 2012; Dias *et al.*, 2021). Não obstante, os OPs europeus tiveram uma grande expansão nas últimas décadas, em condições bastante variadas (espectros ideológicos, tipologias de participação, contextos geográficos, etc)¹⁴⁰, de forma que, atualmente, o continente europeu concentra a maioria dos OPs ativos no mundo, com especial destaque para o caso de Portugal, que chegou, inclusive, a praticar uma modalidade nacional do instrumento. (Dias *et al.*, 2021).

Finalmente, a terceira instituição apontada por Oliveira (2016) é o BM. De certa forma, especialistas do banco estiveram envolvidos com discussões sobre o OP desde muito cedo (meados da década de 1990), contudo, a atuação do BM enquanto um agente da difusão do instrumento se inicia apenas em meados dos anos 2000 e de forma talvez muito mais incisiva e particular do que aquela assumida pela ONU e pela UE. Após um primeiro momento de organização de eventos e estudos a respeito do instrumento, o banco passa a atuar, conforme aponta Oliveira (2016), enquanto um difusor direto do OP, recomendando esta política, financiando práticas diretamente e, em alguns casos, determinando a adoção do OP enquanto uma condição para a liberação de empréstimos a governos locais. A atuação do BM nesse sentido se deu, majoritariamente, em países da África Subsaariana (como Senegal, Camarões, Moçambique, Madagascar, etc), e contou com um “modelo” de OP bastante adaptado à agenda do banco, ou seja: voltado aos objetivos de combate à corrupção, eficiência governamental e combate à pobreza. Oliveira (2016) argumenta que a “adoção” do OP pelo BM é atravessada por um processo de “destilação ideológica” do instrumento, na medida em que a política de participação na

.....
139 Inclusive, há um importante ciclo de OPs com uma certa preservação do conteúdo ideológico, principalmente na Espanha, Itália e França, promovidos por partidos de esquerda ao início dos anos 2000. (Sintomer; Herzberg; Röcke, 2008).

140 Uma característica importante que diferencia a expansão europeia dos OPs daquela ocorrida no Brasil é o fato de que não havia uma vinculação partidária ou mesmo ideológica imediata ao instrumento. Ainda que as primeiras experiências tenham sido protagonizadas por partidos de esquerda, mais diretamente vinculados ao sucesso do OP no Brasil e a experiências como o Fórum Social Mundial, rapidamente, o OP na Europa assumiu uma característica “desideologizada” e, portanto, mais replicável e adaptável.

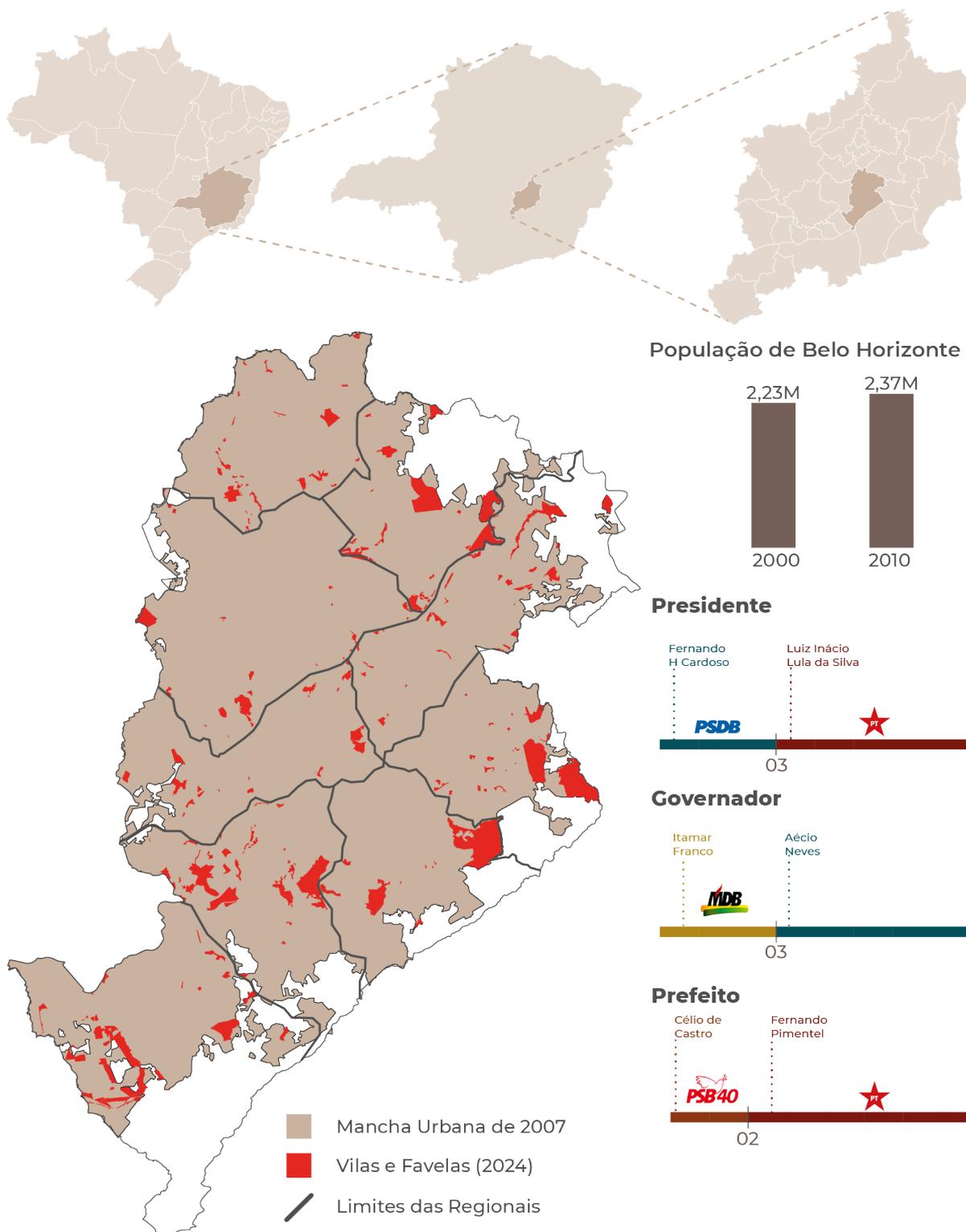
alocação orçamentária municipal era consonante com objetivos do Banco — sobretudo, no que diz respeito à descentralização governamental — mas a força organizativa e redistributiva dos OPs brasileiros não era tão desejável¹⁴¹. Ao longo deste processo, a difusão internacional do OP (e sua “chancela” por parte de instituições internacionais hegemônicas) serviu como legitimação do instrumento tanto perante a comunidade internacional, como internamente no Brasil.

Quanto ao conteúdo e ao caráter democratizante destas diversas experiências, vários esforços de categorização têm se apresentado no debate acadêmico, entre os quais, o que propõem Yves Cabannes e Barbara Lipietz (2018) talvez seja o que mais se aproxima das reflexões aqui delineadas. Os autores argumentam que, atualmente, três diferentes lógicas estruturam as experiências de OP (frequentemente, em sobreposição e disputa dentro de uma mesma experiência): i) uma lógica “política” (ou de “poder para o povo”), relacionada ao propósito de “radicalmente democratizar a democracia”, proveniente das experiências primordiais brasileiras; ii) outra lógica da “boa governança”, relacionada com um esforço de aproximar o poder público dos cidadãos e melhorar a resposta às suas demandas; e, por fim, iii) uma lógica “tecnocrática”, voltada para a eficiência governamental e orçamentária. Em defesa da importância da dimensão política dos OPs para a promoção de verdadeiras transformações urbanas e sociais, os autores alertam para o fato de que parte significativa da rápida disseminação do instrumento pelo mundo e do papel que agências internacionais (como as mencionadas ONU, UE e BM) tiveram nesse processo se deve ao potencial percebido nos OPs de modernização governamental — o que os inclina a uma promoção do instrumento mais vinculada às duas últimas lógicas apresentadas —.

Nesse sentido, Cabannes e Lipietz (2017) demonstram como, seja pela ação dessas instituições internacionais, seja por processos internos aos próprios OPs, a dimensão política tende a se tornar secundária, de forma que o instrumento assuma uma roupagem cada vez mais gerencial. Em grande medida, isso se deve aos obstáculos impostos à sustentação de uma lógica política por trás dos OPs — como, a continuidade de projetos políticos progressistas a frente dos governos que implementam o OP; a adoção de projetos “ideologizados” pelas agências internacionais, ou mesmo a própria dificuldade de se promover projetos com conteúdo político e organizativo —. Assim, mesmo que a promoção de OPs voltados para a “boa governança” ou de caráter “tecnocrático” possa trazer ganhos para a cidadania e transformações urbanas positivas, abdica-se das principais qualidades deste instrumento: seu caráter redistributivo, radicalmente democrático e de formação política e cidadã.

.....
141 Oliveira (2016) demonstra como este não é um processo unívoco, sendo marcado por disputas entre diferentes visões dentro do BM, contudo, é bastante visível nas “adaptações” realizadas ao modelo predominante de OP, na medida em que o banco se torna um ator preponderante de difusão.

6.2 Dinâmicas territoriais



Mapa 20 - Situação territorial, demográfica e política de Belo Horizonte na década de 2000. Fonte: Produzido por Davi Carneiro a partir de dados do BHMap e do Censo.

Durante os anos 2000, Belo Horizonte vivencia uma queda na taxa de crescimento populacional, passando de 2.232.747 habitantes em 2000, para 2.375.151 em 2010, o que representa um crescimento de 6,4% (significativamente inferior aos 10,7% das duas décadas anteriores). Por outro

lado, observa-se uma ampliação da mancha urbana nos municípios metropolitanos, o que indica um “transbordamento” do crescimento populacional da capital para seu entorno, na medida em que o tecido urbano belo-horizontino se consolida e, também, em que eleva-se o custo de vida na cidade. Conforme mencionado no capítulo anterior, as ARs ganham status administrativo mais elevado a partir de 2000, assumindo um papel de grande relevância política nas administrações municipais que se desdobraram nessa década. Ainda assim, na prática, as ARs continuam a funcionar como braços de desconcentração da administração central, sem real autonomia política. (Barbabella, 2022).

7. Segunda fase (2001 - 2008):

**novas escalas de
participação e
desenvolvimento
territorial**



Ao longo da década de 2000, Belo Horizonte passa por grandes transformações políticas e territoriais, em grande medida, influenciadas pelas dinâmicas estabelecidas nacionalmente nesse período. Após assumir a gestão municipal — primeiro, de forma interina e, após 2003, de forma definitiva — Fernando Pimentel rapidamente estabeleceu as marcas de sua forma de governar, algumas em continuidade às iniciativas de Célio de Castro e Patrus Ananias, outras, particulares de sua gestão. Um aspecto de distinção, rapidamente estabelecido na administração Pimentel, foi a maior ênfase dada às relações internacionais. Rodrigues (2023) explica que logo após assumir a prefeitura, Pimentel assina o decreto que cria a Gerência de Relações Internacionais (GRIN), órgão que consolidaria um esforço de internacionalização da cidade, iniciado de forma tímida nas gestões anteriores. O economista enfatiza que havia, nessa iniciativa, uma intenção de integrar a cidade a redes e iniciativas de cooperação internacional e, sobretudo, de captação de investimentos nas cadeias globais de valor, refletindo, em alguma medida, a **lógica do Planejamento Estratégico Urbano**. (Rodrigues, 2023).

Além disso, Pimentel também introduziu como uma marca de sua administração as grandes intervenções e obras estruturantes. A exemplo, deu-se em seu primeiro mandato a revitalização do Conjunto Arquitetônico da Pampulha¹⁴², marco paisagístico da cidade e pólo turístico, intervenção que se coloca em linha com a iniciativa de promoção imagética da cidade no âmbito nacional e internacional. Ainda no que se refere às grandes obras, o novo prefeito pôde exercitar com maior êxito um tipo de intervenção apresentado na gestão anterior: as Operações Urbanas. Rodrigues (2023) demonstra que a primeira gestão Pimentel (2001 - 2004) contou com a realização de 5 OUs¹⁴³, dessa vez, referentes a intervenções de maior porte em relação às apresentadas na gestão de Célio de Castro.

A maior e principal delas foi a Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque, sendo bastante representativa da forma como esse instrumento foi aplicado na gestão Pimentel. Rodrigues (2023) explica que essa OU reuniu elementos de grande complexidade, uma escala de intervenção sem precedentes na cidade e a combinação pioneira do instrumento da OU com a Transferência do Direito de Construir. A OU do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque surgiu, em grande medida, em decorrência da proibição da atividade de camelôs no logradouro público, que eram muito incidentes no hipercentro da cidade a ponto de que tenha se estabelecido uma relação conflituosa desses com os lojistas e transeuntes. A OU, portanto, consistiu em intervenções de requalificação de um imóvel histórico localizado na Avenida Oiapoque (antiga fábrica da cervejaria Antártica) e seu entorno, para a criação de um Shopping Popular onde poderiam se estabelecer esses comerciantes, além da construção de um terminal de ônibus nas proximidades do empreendimento. A viabilização da OU contou com a venda de potencial construtivo do imóvel histórico para a construção de outro Shopping, nesse caso, localizado na Savassi, bairro tradicional de comércio de alto padrão. Assim, o poder público atuou como mediador de atores particulares, garantindo, ainda, a efetivação de intervenções de interesse público (realocação dos camelôs e construção do terminal de ônibus). Essa OU (assim

.....
142 Entre as obras realizadas, destacam-se a “nova Orla da Lagoa da Pampulha, a abertura do Parque Ecológico Francisco Lins do Rego, conhecido como Parque Ecológico da Pampulha, a instalação de um novo Vertedouro, que passou a ser utilizado como mirante, além da construção da trincheira na Av. Antônio Carlos”. (Rodrigues, 2023, p.69).

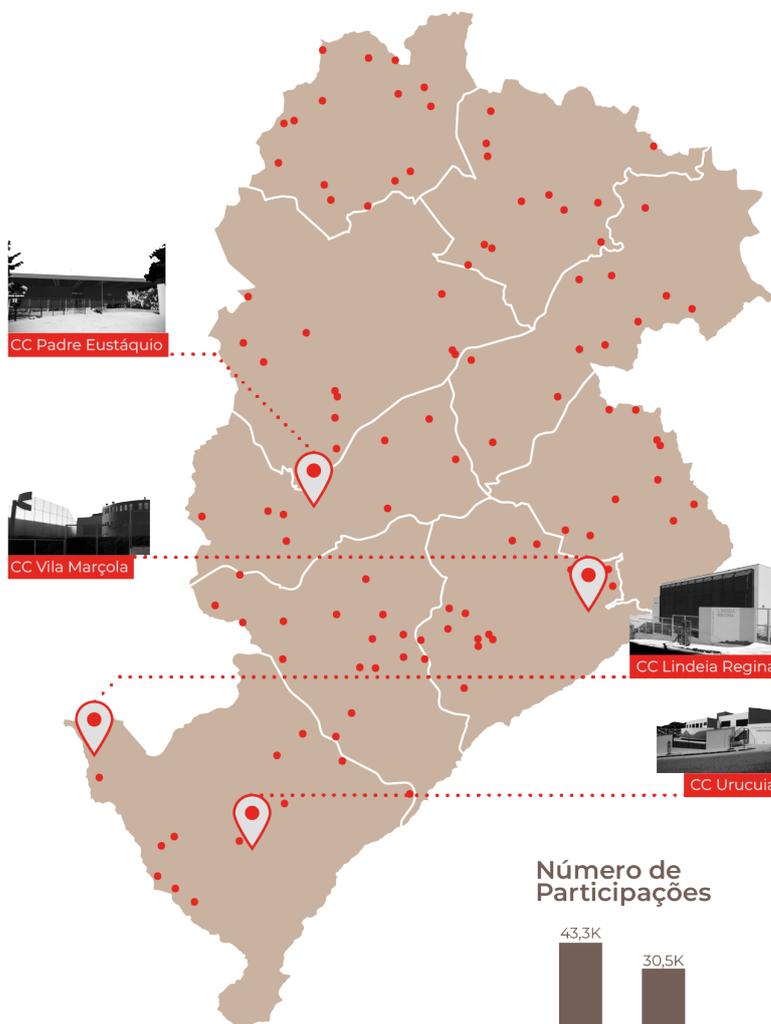
143 OU Vila Silveira, OU Centro Comercial em Vias Públicas da Região da Savassi, OU Casa do Conde de Santa Marina e adjacências, OU Fundação Furtado de Menezes e a OU do conjunto arquitetônico da Av. Oiapoque. (Rodrigues, 2023).

como as outras 4 realizadas no período) é indicativa de uma maior capacidade da gestão Pimentel em articular interesses privados em relação à gestão anterior, além de uma maior inclinação em favor das intervenções de grande porte. (Rodrigues, 2023).

Contudo, a lógica da “inversão de prioridades” e as marcas do “modo petista de governar” não deixam de estar presentes na nova administração. É perceptível, ao longo do período Pimentel, uma ênfase em ações vinculadas às políticas públicas de caráter redistributivo, no que se refere à Assistência Social (com o Programa BH Cidadania, que será retomado adiante), ao Abastecimento e Segurança Alimentar (com a criação de Restaurantes Populares), ou mesmo à provisão de equipamentos e infraestrutura para as regiões periféricas da cidade (sobretudo, por meio do OP), o que representa um esforço de continuidade em relação às gestões populares anteriores. Contudo, é possível observar que esses esforços se dão de forma menos vinculada a um envolvimento e mobilização comunitária em torno de pequenas intervenções e processos participativos — ainda que o OP se mantenha enquanto um elemento central da administração —, e mais associada à realização e entrega de obras, sobretudo, de grande porte.

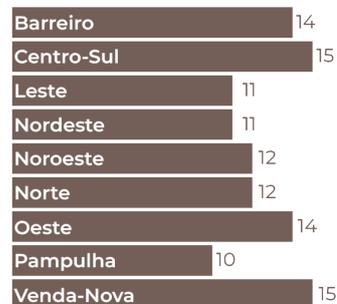
Esse processo se estabelece, por um lado, como resultado da tendência já anunciada nas administrações anteriores de uma maior vinculação das ações da prefeitura ao planejamento e a uma visão integrada da cidade. Por outro, há também particularidades da visão do novo prefeito que refletiam as novas condições políticas e econômicas do país, caminhando no sentido de uma maior ênfase aos investimentos produtivos, sobretudo, no âmbito da construção civil, como será demonstrado adiante.

7.1 OP 2003/2004: “A gente faz uma BH melhor”

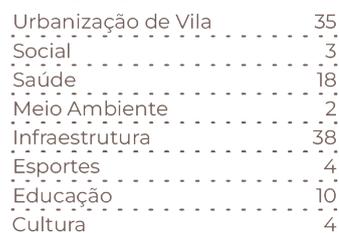


114

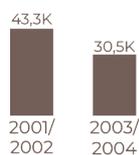
Empreendimentos



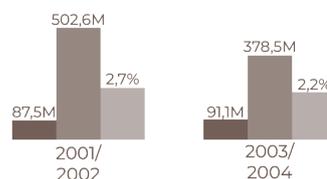
Temática



Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

- Valores Correntes
- Valores Corrigidos
- % do OP sobre a receita total

Mapa 21 - Mapa do OP 2003/2004. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em:24/04/2024.



Figura 70 - Capa do plano de empreendimentos do OP 2003/2004. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

O primeiro OP da administração Pimentel foi marcado pela vinculação do instrumento ao programa BH Cidadania. O programa consistia na articulação de uma série de ações de políticas de assistência social focadas em “áreas prioritárias”, determinadas por um mapeamento das condições de pobreza na cidade (o documento da prefeitura não deixa claro se o mapeamento foi realizado levando em conta o IQVU). A integração do BH Cidadania com o OP se deu mediante a adoção de um “fator multiplicador” para os votos dos empreendimentos do OPR que fossem situados nessas áreas prioritárias, de forma a ampliar o atendimento do programa mediante a disputa de recursos no OP para a implementação de suas ações. (Belo Horizonte, 2002). Assim, reforça-se, por um lado, o caráter redistributivo e a preocupação social do OPR, mas, por outro, limita-se novamente o caráter deliberativo da participação, na medida em que ampliam-se os critérios vinculantes da votação em relação ao planejamento e às políticas setoriais da prefeitura.

Para esta rodada do OP, foram destinados R\$91,15 milhões (valores correntes — R\$378.535.294,56 em valores corrigidos), o que representa um pequeno aumento em relação à edição anterior (em valores absolutos, mas uma queda expressiva, considerando-se os valores corrigidos). Desses, R\$74,65 milhões foram destinados para as 114 obras do OPR (número inferior às duas rodadas anteriores), e R\$16,5 milhões para o OPH. O OP 2003/2004 contou com 30.479 participações, número também inferior ao da última edição. Entre as obras do OPR, destaca-se a conquista de 4 Centros Culturais (CCs), equipamentos que, a partir dessa edição do OP, seriam muito presentes nas rodadas do instrumento representando, de alguma forma, uma das marcas da gestão Pimentel. Tratam-se dos CCs Lindeia Regina e Urucuia (na regional do Barreiro), Vila Marçola (na regional Centro-Sul) e Padre Eustáquio (na Regional Noroeste). Todos os quatro foram resultado de intensas mobilizações culturais e comunitárias — com destaque para os casos do Lindéia Regina, bairro com bastante tradição no OP e de organização social forte, e Urucuia, por se tratar de um bairro resultante

de um conjunto habitacional do OP, construído em autogestão nos anos anteriores —. Contudo, essa “leva” de CCs já começava a evidenciar algumas controvérsias, por exemplo, no caso do Vila Marçola, uma vez que a escolha da localização equipamento foi bastante contestada, pois foi construído sobre um campo de futebol e em uma área limítrofe do Aglomerado da Serra com o Parque das Manga-beiras, distante dos locais de moradia e vivência da maioria dos moradores que se mobilizaram no processo participativo.

Em consonância com a orientação política da gestão municipal como um todo, o OP 2003/2004 foi marcado também por um esforço de internacionalização do OPBH. Neimar Azevedo e Maria Auxiliadora Gomes (2008) explicam que, a partir de 2003, na medida em que o instrumento ganhava projeção internacional (conforme demonstrado no capítulo anterior), iniciaram-se esforços de inserir as experiências participativas de Belo Horizonte em espaços nacionais e internacionais de discussão sobre o tema. A exemplo, a experiência de Belo Horizonte esteve representada na Urbis (Feira e Congresso Internacional de Cidades), no Fórum Urbano Mundial e no Fórum Social Urbano; e, além disso, a PBH passa a integrar a Rede URB-AL (Financiamento Local e Orçamento Participativo); e estabelece parcerias com o Centro Internacional de Gestão Urbana (CIGU) e com o Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), instituições que teriam grande relevância na difusão internacional do OP. (Azevedo; Gomes, 2008, p.72).

Outra característica associada ao OP na nova gestão foi a ênfase na entrega de obras. Medeiros (informação verbal)¹⁴⁴ relata que, a princípio menos simpático ao instrumento em relação aos dois prefeitos anteriores, Pimentel teria sido “convencido” por sua equipe — com destaque para o Secretário de Coordenação da Política Urbana, Murilo Valadares — a dar maior protagonismo ao OP, perseguindo a meta das “1000 obras”. Naquela altura, havia 683 obras concluídas, 969 aprovadas e 83 em execução (Belo Horizonte, 2002), de forma que a marca dos mil empreendimentos entregues estaria no horizonte da administração para os próximos anos.

Nesse mesmo período, estabelecem-se modificações políticas significativas na prefeitura, a partir do momento em que inicia-se o primeiro mandato de Lula (2003 - 2006) no Governo Federal. Medeiros (informação verbal)¹⁴⁵ relata que, naquele momento, muitos quadros da administração municipal passaram a integrar a construção de diferentes políticas do novo Governo Federal, em especial (e, no caso dele próprio), da habitação, participando da formação do Conselho e da Conferência Nacional das Cidades. Como consequência desse movimento, há uma reestruturação da gestão municipal, voltada para a viabilização de políticas habitacionais a partir de programas federais, em torno dos quais, havia grandes mobilizações e expectativas. Assim, a Secretaria Municipal Adjunta de Habitação (SMAHAB), anteriormente vinculada à Urbel, torna-se uma pasta independente (chefiada por Medeiros), dando maior protagonismo à política habitacional no arranjo administrativo.

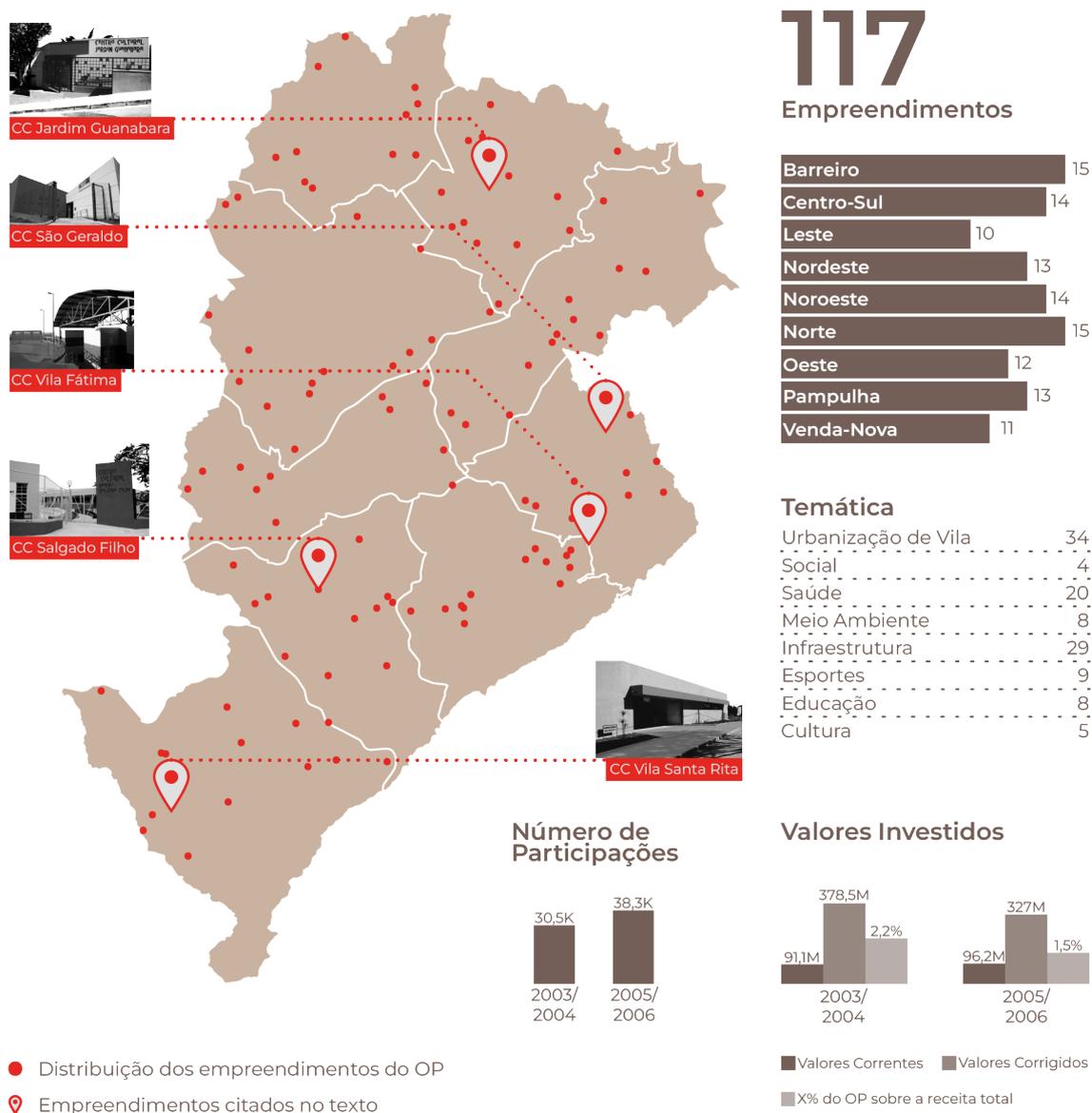
Naquela altura, havia um passivo já bastante volumoso do OPH, na medida em que, a despeito da designação de novas unidades habitacionais e lotes urbanizados a cada edição do OP, haviam sido

144 MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

145 Idem.

entregues apenas os conjuntos da primeira “leva”, referentes aos recursos viabilizados entre as gestões Patrus e Célio, sem que houvesse novos contratos estabelecidos desde então. Assim, a articulação com o Governo Federal teria sido essencial para retomar o atendimento do OPH a partir de fontes de financiamento melhor estabelecidas (uma vez que os recursos do FMH estavam se mostrando insuficientes). Medeiros (informação verbal)¹⁴⁶ relata que, a partir desse momento, passou-se a viabilizar o atendimento das famílias da “fila do OPH” mediante recursos dos diferentes programas federais — PSH, PCS, PAR, FNHIS e Pró-Moradia —, adequando a faixa de atendimento de cada programa às necessidades e condições das famílias participantes.

7.2 OP 2005/2006



Mapa 22 - Mapa do OP 2005/2006. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em:24/04/2024.

146 Idem.



Figura 71 - Capa do plano de empreendimentos do OP 2005/2006. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

A edição de 2005/2006¹⁴⁷ do OP, por sua vez, contou com 38.302 participações, apresentando um crescimento após a queda da última edição. Quanto aos recursos, foram destinados R\$79,74 milhões para o OPR e os mesmos R\$16,5 milhões para o OPH, totalizando R\$96,23 milhões (valores correntes — R\$327.025.587,76 em valores corrigidos), novamente, apresentando um ligeiro crescimento em números correntes, mas um decréscimo, quando considerada a inflação. Os procedimentos do OP 2005/2006 foram praticamente os mesmos das edições anteriores, exceto pela criação de uma “Escola da Participação”, que consistia em um espaço de capacitação, debate e reflexão a respeito dos processos participativos junto à população (Belo Horizonte, 2004). Além disso, Azevedo e Gomes (2008) ressaltam que, no ano de realização desse OP (2004) encerram-se os mandatos do Conselho da Cidade — instituído junto ao OP Cidade, no OP 1999/2000 —, que não voltaram a ser renovados, de forma que esse tenha sido o último OP associado a essa instância consultiva, descontinuando mais uma iniciativa de articular o instrumento a políticas setoriais e uma interpretação integrada da cidade.

Quanto às obras do OPR (117, no total), no caderno do plano de empreendimentos desta edição, a prefeitura destaca que, ainda que tenha permanecido a prevalência de empreendimentos de urbanização de vilas e favelas e infraestrutura (protagonizados pelos PGEs), é visível o gradual crescimento de outras categorias de demandas, na medida em que as maiores carências de infraestrutura e urbanização da cidade eram sanadas pelo poder público (Belo Horizonte, 2004). É ilustrativa desse fato a conquista de mais uma “leva” de CCs, dessa vez, 5 equipamentos — CCs Vila Fátima (na regional Centro-Sul), Vila Santa Rita (regional Barreiro), Jardim Guanabara (regional Norte), São Geraldo (regional Leste) e Salgado Filho (regional Oeste) —. Novamente, a conquista dos CCs em questão se deu com a convivência de intensas mobilizações e processos administrativos controversos.

.....
147 Durante o ciclo de realização deste OP, efetivam-se os primeiros “resultados” dos esforços de internacionalização do OPBH. O instrumento recebeu, em julho de 2004, o “Prêmio do Serviço Público” da ONU, na sede da organização, em Nova York (Belo Horizonte, 2006).

No caso do CC São Geraldo, por exemplo, a implementação do equipamento resultou em uma certa frustração por parte da comunidade — bastante mobilizada em torno do movimento cultural — que tinha a expectativa de que se efetiva-se uma co-gestão do espaço, o que não pode ocorrer por conta de exigências contratuais da prefeitura¹⁴⁸ (processo que se repetiria em outros CCs). Além disso, nos casos dos CCs Vila Fátima e Vila Santa Rita, a demanda original das comunidades, levada ao OP, não era exatamente por um Centro Cultural, mas sim por um equipamento comunitário, como uma escola profissionalizante, no caso do Vila Fátima. Em ambos os casos, a demanda teve de ser adaptada ao “cardápio” de equipamentos oferecidos pela prefeitura, resultando na construção de um CC que, por esse motivo, não foi tão intensamente apropriado pela população.

Em entrevista para o projeto Cartografia do OP, os gestores da Fundação Municipal de Cultura (FMC), Leandro Dias e Nilson Gonçalves¹⁴⁹ (2022) explicam que, nesse período, o “boom” de CCs conquistados no OP e implementados pela prefeitura é marcado, por um lado, por uma certa limitação da escuta do poder público em relação às demandas da população, e por outro, pela iniciativa da PBH pelo cumprimento da meta da criação de equipamentos culturais descentralizados na cidade, estabelecida na Lei Orgânica.

Nilson Gonçalves: O que a gente queria chamar atenção nessa leva de Centros Culturais que começa em 2007 e vai até 2009 [referente aos anos de implementação dos equipamentos], com a criação maciça desses centros culturais, é uma mudança [...] [no que se refere à origem dessa] demanda por centros culturais. Todas essas obras passaram pelo Orçamento Participativo. Só que a gente queria chamar atenção que nessa época [...] a gente estava na gestão Fernando Pimentel, [...] [quando] teve [...], salvo engano [em] 2006, a criação da Fundação Municipal de Cultura, que [...] [gerou] um confronto político muito forte na cidade. [Isso por causa da] destituição da Secretaria, que foi uma conquista anterior, e da criação da Fundação Municipal de Cultura, [...] [quando entendeu-se] a necessidade da gestão desses centros culturais. Então, [falar dessas] obras é sempre [...] delicado, [...] porque a gente não tem muitos registros oficiais. [...].

Uma coisa que aconteceu muito nesse período, foi que a própria gestão influenciou as decisões do Orçamento Participativo para a criação desses centros culturais. Inclusive, muitas dessas obras não necessariamente foram [realizadas] no formato de centros para a comunidade. Em 2005, há uma interferência grande do próprio poder público nesse entendimento sobre essa necessidade dos centros culturais. Algumas dessas obras foram apresentadas inicialmente no Orçamento Participativo não como centros culturais efetivamente. O da Vila Fátima, por exemplo, foi apresentado como um centro de ensino profissionalizante. O Urucuia, salvo engano, foi apresentado como se fosse um CRAS. No Vila Santa Rita, inicialmente, algumas pessoas acharam que era um posto de saúde. Então é um pedaço um pouco nebuloso dessa história do Orçamento Participativo, que vai refletir, tanto no funcionamento desses primeiros centros culturais e na relação deles com a comunidade, quanto na sua destinação — que não foi algo efetivamente colocado para essas pessoas. Algumas unidades tiveram uma grande dificuldade na sua implementação inicial, [...] porque as comunidades, em algum momento, se sentiram ludibriadas, traídas, em relação ao que aconteceu ali e, por outro lado, porque, devido essa mobilização social que havia acontecido, essas comunidades, em grande parte, acreditavam que a gestão desses espaços seria reali-

148 Mais informações podem ser encontradas no “mini-doc” dedicado ao CC São Geraldo, parte da série Centros Culturais e Orçamento Participativo, produzida pelo projeto CPPOPBH. Disponível em: <https://youtu.be/V98YU2zyds?si=n8qqrsc_8fYTKr7>. Acesso em: 13/05/2024.

149 Leandro Dias e Nilson Gonçalves são servidores de carreira da FMC e estiveram à frente da gestão de uma série de equipamentos culturais da cidade, muitos deles, frutos do OP. Os gestores concederam uma palestra, em 2020, para a disciplina “Centros Culturais e Orçamento Participativo”, promovida pelo projeto CPPOPBH como parte da mostra Universidade Cidade. A fala dos gestores foi transcrita e compõe o volume II do livro Cartografia do Orçamento Participativo em BH (Dias; Gonçalves, 2022).

zada de forma coparticipativa, ou seja, que a comunidade participaria mais efetivamente da gestão. E não foi o que aconteceu. Quando esses espaços foram implementados, a prefeitura destinou servidores para fazer a gestão desses equipamentos, e não havia ainda o Conselho Municipal de Cultura, não havia as Comissões Locais de Cultura. [...]

Leandro Dias: Esse exemplo que você deu [anteriormente na fala], do Lindéia, é muito bom, porque é um lugar que foi escolhido pela comunidade, um terreno que foi a comunidade que escolheu, e a comunidade definiu onde seria erguido aquele espaço. Então, ele tem um reconhecimento muito grande a partir disso. É diferente de outros centros culturais que se conhece, que é dessa leva de 2007/2009, onde a comunidade não pode opinar sobre essas construções. Muitos deles, por exemplo, foram construídos em cima de campo de futebol, onde era a opção de lazer da comunidade, então aquele espaço passa a ser repellido pela comunidade, não reconhece ali um lugar que seja da comunidade.

Nilson Gonçalves: Isso associado a outras coisas ainda. Por exemplo, o fato de algumas comunidades terem conquistado os espaços e a implementação central não ser na comunidade. Como é o caso do Centro Cultural Vila Marçola, que a conquista é da Vila São Lucas/Cafezal e ele foi construído na Vila Marçola. Em termos de planejamento urbano [...] e de atendimento ao cidadão [existe um outro problema que é de acesso]. Se a gente visualiza os centros culturais do aglomerado da Serra, que são dois, o da Vila Fátima e o Vila Marçola, ambos [localizados em] [...] extremos do aglomerado, cada um numa ponta e [em] locais de difícil acesso, de menos possibilidades, [observamos] como essa implementação é feita, em alguns casos, a toque de caixa, [e, então, o Centro] [...] não tem um diálogo efetivo [com a comunidade] e isso vai influenciar [sua apropriação]. (Dias; Gonçalves, 2022, p.244-247).

O processo de implementação desses CCs é ilustrativo das novas dinâmicas que se estabeleciam em torno do OPBH. Por um lado, há uma ampliação da quantidade e categorias de equipamentos públicos conquistados no instrumento e implementados pela prefeitura, em conformidade com diferentes políticas setoriais e planos do poder público (nesse caso, a política cultural). Por outro — conforme apontam Dias e Gonçalves (2022) —, esse processo se dá mediante a limitação da escuta e do caráter verdadeiramente deliberativo do OP, na medida em que a população é levada a escolher dentro de uma oferta já estabelecida de empreendimentos (de forma semelhante a como se definiu a prioridade das obras dos PGEs em detrimento de outros empreendimentos, por exemplo).

7.3 Eleições de 2004

Ainda no ano de 2004, ocorreram as eleições municipais, nas quais Pimentel concorreria como “cabeça de chapa”, após ter concorrido como vice de Célio de Castro, no pleito anterior. O principal opositor do petista era, novamente, João Leite, cuja candidatura tinha grande ênfase no eleitorado evangélico, agora filiado ao PSB. Rodrigues (2023) ressalta que, naquela altura, a gestão municipal era muito bem avaliada, contudo, o nome de Pimentel não era tão conhecido. Assim, sua campanha tratou de associar sua imagem às numerosas obras de infraestrutura espalhadas pela cidade e positivamente reconhecidas pela população, apostando no *slogan* de “Bom de Serviço”, buscando consolidar uma imagem de gestor competente, reconhecido pela entrega de empreendimentos. (Rodrigues, 2023). A campanha bem sucedida resultou na vitória de Pimentel no primeiro turno (de forma inédita para as administrações populares na cidade) com expressivos 68,5% dos votos contra apenas 23% de João Leite. O triunfo eleitoral do petista se refletiu também na representação parlamentar da esquerda na CMBH, de forma que o PT tenha conquistado sete cadeiras e o PCdoB, uma. Além disso,

à maneira como se estabeleceu nacionalmente a política de alianças do PT, a chapa eleita representava uma coligação mais ampla de partidos (PT, PTB, PSL, PTN, PCB, PL, PPS, PMN, PRP e PCdoB), garantindo uma confortável base parlamentar para o governo.

GRÁFICO - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2004

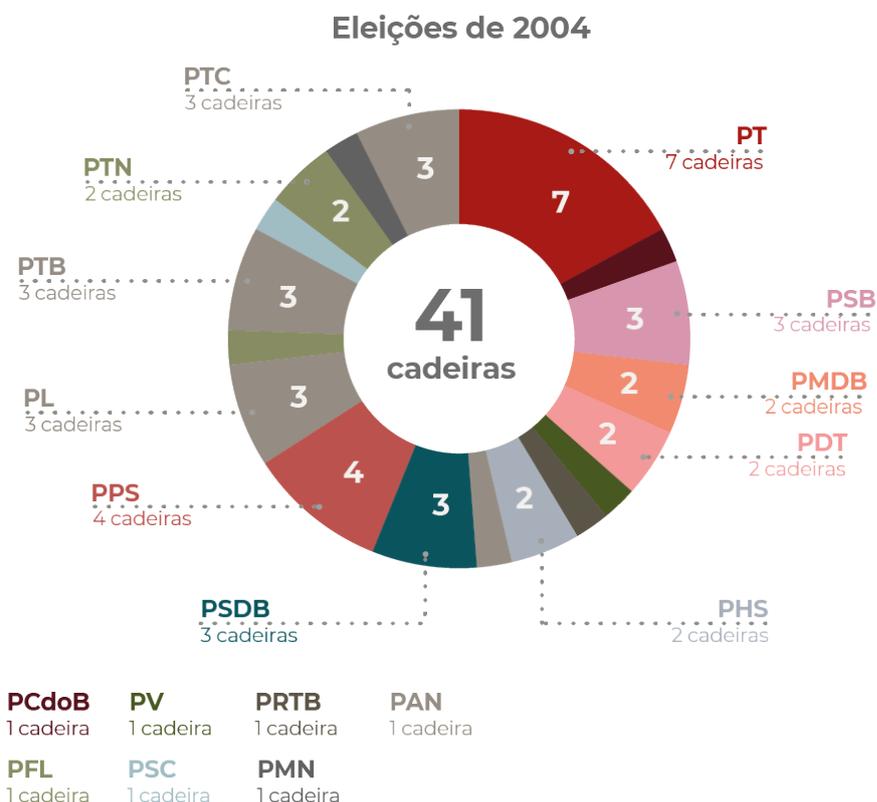


Gráfico 10 - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2004. Fonte: produzido pelo autor com base em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/pagina-basica/2021/05/legislaturas_-_vereadores_-_1947-2020_atualizado_05.05.21.pdf>. Acesso em: 16/06/2024.

Ao início de seu segundo mandato, uma das principais medidas de Pimentel tratou-se da realização de uma nova reforma administrativa. A reforma — instituída pela Lei nº 9.011/2005 —, conforme explica Barbabella (2022), foi realizada no sentido de reverter as medidas da reforma anterior (realizada durante o mandato de Célio de Castro) que não haviam sido bem incorporadas pela prefeitura. Nesse sentido, as “super secretarias” que agrupavam diferentes temáticas foram dissolvidas, restabelecendo um modelo mais tradicional de administração pública, com as temáticas separadas em pastas independentes. No que se refere às Regionais, foi mantido o status de secretaria, passando a serem designadas como “Secretarias de Administração Regional Municipal”, sem grandes mudanças práticas em relação ao arranjo anterior. (Barbabella, 2022).

Quanto às intervenções urbanas, o segundo governo Pimentel manteve-se focado na realização de grandes obras. Um desses empreendimentos tratou-se do programa Centro Vivo, definido por Rodrigues (2023, p.82) como uma “proposta transdisciplinar e intersetorial, [que] envolveria tanto investimentos em infraestrutura, como obras e construções, como também projetos sociais, ambientais, econômicos e de segurança pública na região central de Belo Horizonte”. No escopo do

programa foram incluídas obras de “requalificação” de diversos espaços do hipercentro da cidade, como a Praça Rui Barbosa (Praça da Estação), o Viaduto de Santa Tereza e a Serraria Souza Pinto, bem como a criação de espaços culturais mediante intervenções em imóveis históricos, como foi o caso do Museu de Artes e Ofícios, localizado no antigo prédio da Estação Ferroviária, o espaço cultural CentoeQuatro, localizado em uma antiga fábrica de tecidos, e a sede da Fundação Nacional das Artes (Funarte), localizada na Casa do Conde de Santa Marinha. (Rodrigues, 2023). Jayme e Trevisan (2012 *apud* Rodrigues, 2023) esclarecem que, ao contrário do que se poderia esperar, as intervenções do Programa Centro Vivo não resultaram em um processo de gentrificação, uma vez que as alterações na paisagem urbana não acarretaram uma transformação no modo de vida de seus usuários, de forma que tenha sido enfatizado o caráter do centro da cidade como um espaço de uso heterogêneo e predominantemente popular. Assim, por mais que as intervenções tivessem um propósito de reforçar certas imagens e simbolismos tradicionais da cidade — à maneira como recomenda o **Planejamento Estratégico** —, isso não se deu com foco em uma promoção externa do município ou mesmo mediante a transformação dos espaços em questão em atrativos turísticos segregados de outros usos. Ressalta-se, ainda, que muitos dos espaços “requalificados” pelo programa viriam a ser palcos de mobilizações culturais e políticas de grande relevância nos anos seguintes (como será demonstrado no capítulo 9).

O segundo mandato de Pimentel foi também marcado pela realização de cinco OUs¹⁵⁰. A aplicação do instrumento se deu com propósitos e formatações variadas. Uma das OUs do período (OU Centros de Comércio Popular) repetiu a lógica da OU do Conjunto Arquitetônico da Av.Oiapoque, criando mais três Shoppings Populares no centro da cidade (Xavantes, Tupinambás e Caetés) para realocação do comércio de rua. Novamente, essa OU foi realizada mediante a Transferência de potencial construtivo para empreendimentos privados em outras áreas da cidade, dotadas de maior interesse imobiliário. Outra OU de destaque foi a “OU do Parque Linear Bulevar Andradas”, que previa a construção de um parque nas margens de um trecho do Ribeirão Arrudas como contrapartida pela flexibilização de parâmetros urbanísticos destinada à construção de um Shopping Center. Rodrigues (2023) destaca que essa OU demonstrou uma maior confluência do instrumento com interesses privados, na medida em que a contrapartida oferecida era, também, de interesse particular, uma vez que representava a qualificação do entorno do empreendimento e, mesmo assim, não foi efetivamente implementada.

7.4 Programa Vila Viva

A partir de 2005, inicia-se o programa que representou uma das maiores marcas da gestão Pimentel e sua maior contribuição para o tema da urbanização de vilas e favelas: o Programa Vila Viva (PVV). O PVV consistia, basicamente, em um salto de escalas a partir da estrutura de urbanização de vilas e favelas constituída nas gestões anteriores a partir do OP e do PGE. Em outras palavras, o

.....
150 “Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo”, que tratava sobre a viabilização de habitações de interesse social na região; “Operação Urbana do Edifício-Sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais” e “Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais”, que trataram sobre a viabilização de imóveis públicos; “Operação Urbana Centros de Comércio Popular” e a “Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas” (Rodrigues, 2023).

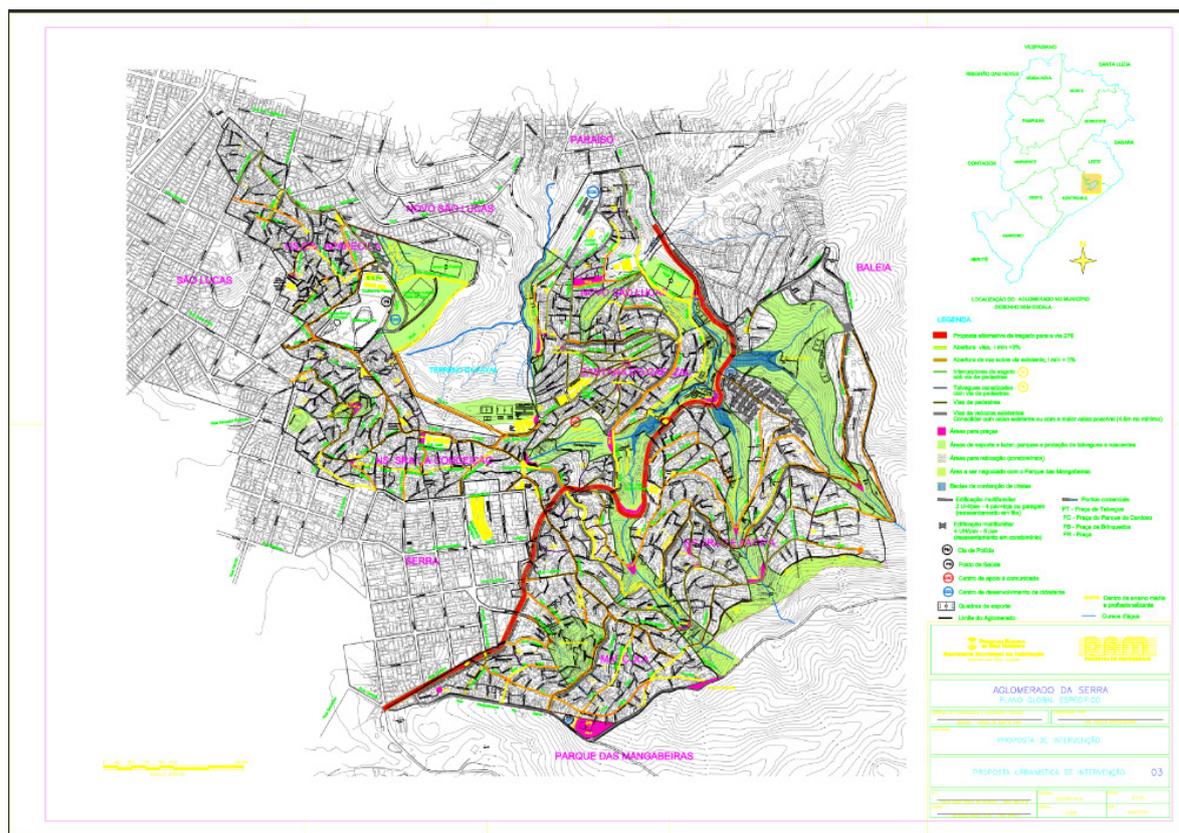
programa viabilizou a execução integral de (alguns) PGEs — que até então dependiam da gradual conquista de recursos no OP para a execução de suas intervenções — mediante a articulação de investimentos do Governo Federal. Medeiros (informação verbal)¹⁵¹ relata que, desde o início do primeiro Governo Lula, em 2003, Pimentel já teria se dedicado a negociar fontes de financiamento em Brasília para o tema da urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte. O engenheiro explica que havia uma grande frustração por parte das comunidades que, após a elaboração de seus PGEs, tinham de engajar-se em lentos processos de disputa no OP para garantir recursos insuficientes e obras pontuais. Assim, a solução encontrada pela gestão municipal foi a articulação de um financiamento de R\$190 milhões com o BNDES e o Governo Federal (a partir do programa Saneamento Para Todos).

Os recursos iniciais não eram suficientes para a execução de todos os PGEs da cidade, de forma que tenha sido escolhido um projeto “piloto”. Medeiros (informação verbal)¹⁵² explica que, por se tratar de uma área que havia sido já significativamente estruturada desde as ações do PRODECOM, por contar com uma base associativa (sobretudo ligada ao PT) bastante forte e, além do mais, por se tratar da maior favela do município (com cerca de 40 mil habitantes), a escolha recaiu sobre o Aglomerado da Serra. Assim, ao invés de atender inicialmente áreas de maior complexidade — como eram os casos da Vila Senhor dos Passos e Vila São José, no que se refere à questão geológica — a prefeitura optou por executar o “piloto” do PVV em um aglomerado de “mais simples” intervenção, de forma a garantir o sucesso do empreendimento em sua fase de construção.

As intervenções previstas no PVV consistiam, basicamente, em uma reprodução da metodologia inaugurada nos PGEs, com o acompanhamento participativo/consultivo de um Grupo de Referência, e realização de ações/intervenções nos eixos de urbanização, desenvolvimento social e de regularização fundiária, articulando uma concepção de “urbanização integral”. Dessa forma, o PVV do Aglomerado da Serra previa a realização de obras de saneamento, mobilidade, infraestrutura, habitação, equipamentos públicos, além de esforços de regularização fundiária e assistência social.

.....
151 MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

152 Idem.



Mapa 23 - Mapa componente da proposta de intervenção do PGE do Aglomerado da Serra, a ser implementado no Programa Vila Viva. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2001.

Assim, a criação do PVV representava uma consolidação da tendência, gradualmente introduzida na administração municipal e no OP, da priorização de intervenções integrais em vilas e favelas — considerando-se os critérios de planejamento associados ao OP para esses assentamentos, a realização do Programa Alvorada e do Projeto Pedro II e, sobretudo, a instituição dos PGEs como instrumento de planejamento —. Por mais que a implementação do programa significasse justamente que as obras elencadas naquele PGE específico não estariam mais disputando recursos do OP, é possível afirmar que o programa representava também um salto de relevância das intervenções escolhidas nos processos participativos e da temática de urbanização de vilas e favelas, na medida em que estas eram alçadas a uma posição de grande destaque, conformando a principal articulação entre os governos Municipal e Federal daquele momento. O PVV foi classificado como o “maior programa de urbanização de favelas do Brasil”, e serviria de referência para a estruturação de um programa federal, como será apresentado adiante.

Se, por um lado, esse processo indicava a grande relevância dada pela gestão Pimentel à urbanização de favelas, com a destinação de montante de recursos sem precedentes para esse fim, por outro, consolidava-se também a preferência dessa administração pelos grandes planos e intervenções, em detrimento das ações localizadas e da participação em contextos micro-locais.

As intervenções do PVV do Aglomerado da Serra foram divididas em duas fases, uma componente do projeto “piloto”, com recursos do BNDES e Programa Saneamento Para Todos, e outra, viabilizada após o lançamento do PAC (conforme será retomado adiante). As intervenções do PVV

no Aglomerado foram amplas e significativas, em uma escala inédita para esse tipo de realização na cidade, atendendo a uma reivindicação histórica pela urbanização dos assentamentos informais, pela primeira vez, mediante um mecanismo de financiamento capaz de garantir intervenções integradas. Contudo, evidentemente, o PVV do Aglomerado da Serra levantou também inúmeras controvérsias. Analisando as obras do ponto de vista da circulação, Bragança (2022) argumenta que, em decorrência do modelo de planejamento introduzido pelo PGE — que produzia uma **submissão da participação ao saber “técnico”** —, as intervenções resultantes do plano se deram a partir de uma lógica produtivista e mais associada às compreensões “macro” dos órgãos de planejamento envolvidos (BHTrans [trânsito], Copasa [saneamento], Urbel, entre outros) e, portanto, mais voltadas à “integração” da favela ao tecido urbano formal, do que efetivamente ao uso e apropriação dos espaços da favela pelos seus moradores.

A gente consegue enxergar [no mapa 24] o grande eixo estruturante da Avenida do Cardoso, que tem o objetivo de ligar os bairros Mangabeiras e Serra à Região Leste, e que hoje se completaria no plano viário com a via leste-oeste. É todo um acesso Serra-Região Leste muito ligado ao setor imobiliário, ao setor de investimento, ao setor de expansão da capital e esse, sim, foi executado: a Avenida Mem de Sá se transforma em Avenida do Cardoso [conforme indicado na figura 72]. Eu acho legal essa imagem [figuras 73 e 74]. Aqui a gente [tem] os eixos estruturantes na favela da Serra antes e depois, com Avenida do Cardoso. [Na figuras 73 e 74] é interessante entender que tem uma Área de Preservação Permanente (APP) [em verde] que permaneceu e perdeu espaço para o grande eixo viário. Aqui [em rosa] estão os prédios do OP Habitação inseridos ao longo da avenida, mas sem acesso a essa avenida. A imagem [figura 75] mostra a Avenida do Cardoso e diz tudo no sentido de que não é uma grande obra ou uma obra para a população da favela da Serra. Afinal de contas, aqui não está cheio de comércios, não está cheio de fachada ativa, não tem toda uma vida se desenvolvendo e que se beneficia da implantação desse grande elemento viário que traz o transporte, sim, mas que, de alguma forma, separou a vila e é limitado pela APP — cercada, sem uso, sem projeto, sem porosidade para a cidade ou para vila — e um grande arrimo. (Bragança, 2022, p.94-96)



Mapa 24 - Destaque do eixo viário estruturante, áreas de preservação ambiental e conjuntos habitacionais no PGE do Aglomerado da Serra. Fonte: Bragança, 2022.

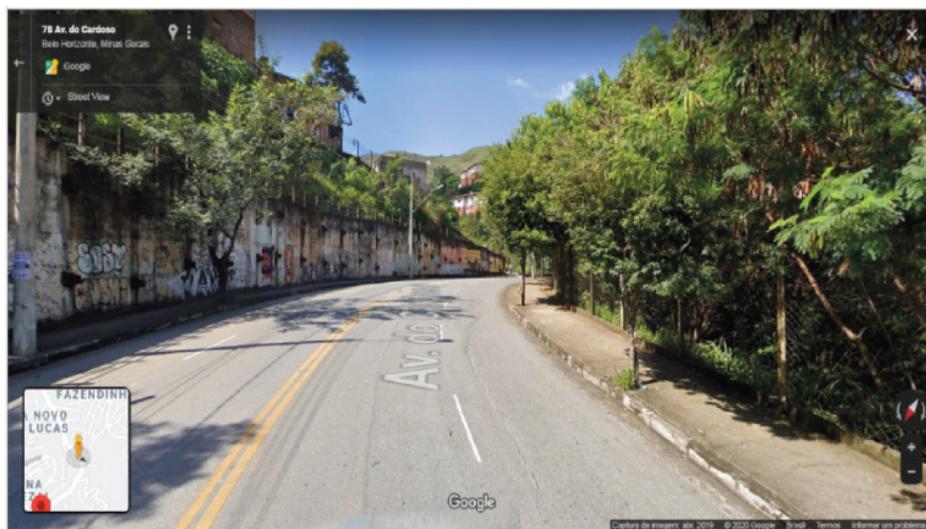


Figura 75 - Vista da Avenida do Cardoso. Fonte: Bragança, 2022.

Além disso, uma vez que preconizava-se a lógica da “urbanização integral” — portanto, com intervenções de saneamento, ampliação e regularização do sistema viário, erradicação de áreas de risco, proteção ambiental, provisão habitacional, instalação de equipamentos públicos, entre outras — a implementação do programa resultou em uma quantidade elevada de remoções. Apoiando-se na lógica experimentada no Programa Alvorada e no Projeto Pedro II, a proposta do PVV era que os reassentamentos decorrentes das muitas remoções necessárias, fossem feitos dentro do limite dos aglomerados ou, ao menos, em seus entornos, de forma a garantir a permanência da maioria da população após as intervenções. Contudo, a prefeitura teve de enfrentar grandes desafios no reassentamento das famílias removidas, referentes às dificuldades na implementação das novas unidades habitacionais e a preferência de uma parcela significativa dos moradores por não serem alocados nos “predinhos” (conjuntos habitacionais verticalizados). Além disso, a maior parte das remoções seriam “compensadas” com indenizações que, a princípio, deveriam ser suficientes para a aquisição de novos imóveis dentro do Aglomerado. Contudo, os investimentos do PVV ocasionaram um aumento significativo do preço da terra naquela favela, de forma que as indenizações mostraram-se predominantemente insuficientes para tal, ocasionando que muitos moradores tenham sido obrigados a se mudarem para áreas mais afastadas, onde o preço da terra era mais baixo. Esse aspecto representa, talvez, o principal ponto de tensão inaugurado pelo PVV, na medida em que as intervenções criaram uma dinâmica imobiliária inacessível para boa parte da população do Aglomerado. A comunicadora e moradora do Aglomerado da Serra, Simone Moura¹⁵³ (2023) relata aspectos desse processo:

(...) quando começa, por exemplo, as obras do PAC. Embora muito do que foi construído enquanto intervenção urbana [estivesse] identificado lá no PGE, houve um lapso de tempo entre aquilo que tinha sido votado no Orçamento Participativo até o momento em que aquela reivindicação se concretizou de fato, né? Aqueles atores, moradores aqui do morro, que estavam envolvidos, alguns deles, inclusive, já tinham falecido, outros já estavam em outro momento de suas vidas. Então, as vezes não eram as mesmas pessoas que estavam

.....
153 Simone Marques de Moura é comunicadora social, especialista em Inventividades Socioculturais em Periferias, moradora do Aglomerado da Serra e responsável por uma série de ações culturais e artísticas no âmbito da memória e autorrepresentação de moradores dessa favela, tendo dirigido o filme de ficção documental “Matriarcas da Serra”. Simone concedeu entrevista, para a realização deste trabalho em Agosto de 2023, como desdobramento do processo de exibição e repercussão do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo.

ali, entre um momento do PGE, do Orçamento Participativo e o início das obras. A gente vê isso, por exemplo, no início das obras do PAC, em que, por exemplo, lá no PGE [...] havia sido identificada essa necessidade de se ampliar as ruas, né? É claro que depois há uma mudança entre aquilo que é sistematizado e aquilo que vai se concretizar enquanto a intervenção. Mas estava lá identificada essa demanda de abertura de ruas. E aí, quando, por exemplo, é aberto, é criada a Avenida do Cardoso, isso criou uma grande polêmica aqui dentro do aglomerado. Primeiro porque haveria várias remoções de famílias. Famílias que moravam há décadas aqui no aglomerado, então já tinham estabelecido ali, consolidado ali uma relação de vizinhança muito forte, já tinha construído ali uma história. E isso ganhou, inclusive, bastante visibilidade, essa questão das remoções. Teve uma outra questão, que era o valor. Acho que estava muito bem ‘azeitado’ dentro da instituição pública o valor das indenizações. Elas eram muito desiguais. [...]

E aí essa questão dos valores da indenização, então as pessoas que seriam removidas e indenizadas, como nesse período houve um *boom* do valor das casas e as pessoas não conseguiam, os moradores não conseguiam — porque eles que eram removidos, indenizados — comprar casa aqui dentro. Ou seja, já tinha uma relação histórica, uma relação afetiva aqui com a comunidade, não tinha o desejo de sair mas, dado o valor da indenização e também não tinha o desejo de morar nos predinhos que estavam sendo construídos, não tinha condições de morar aqui, até em função do valor da indenização. Então, todo esse caldo ele criou um grande conflito mesmo, de culminar nas pessoas que rejeitam as intervenções do PAC, no sentido de mobilizar. (informação verbal)¹⁵⁴.

Além das questões relativas às remoções e à dinâmica imobiliária inaugurada, Simone Moura também menciona um aspecto referente à temporalidade dos processos participativos, elemento que se estabelece ainda no momento de vinculação do OP ao PGE. Em outras palavras, o fato de que a elaboração do PGE resulta em um diagnóstico estanque de um contexto urbano que se modifica rapidamente e de difícil aceção, ocasionou com que muitas intervenções fossem dificultadas por partirem de propostas defasadas, demandando re-elaborações, re-orçamentações e, alguns casos, até resultando no abandono dos contratos por parte das empreiteiras licitadas (conforme será abordado adiante). Além disso, destaca-se o fato de que os processos participativos se deram em momentos e contextos distintos entre o OP que garantiu recursos para a elaboração do PGE, o processo de elaboração do plano, os OPs em que foram disputados recursos para sua execução e, finalmente, os processos participativos do PVV propriamente dito, o que minava a legitimidade das intervenções.

Eu vi que, ao longo do tempo, se for considerar desde lá dos anos 90 [...], o que eu percebi, assim, que havia lá nos anos 1998, início dos 2000, eram criadas instâncias de muita escuta, de ouvir de fato a comunidade. Mesmo em suas contradições, em suas reivindicações, em seus embates, havia e o povo ia sem medo. Os representantes do poder público iam sem medo para essa escuta. Eu acredito, muito e em função do contexto da gestão democrática que havia naquele período, isso estava dado, a gente tinha saído, na década anterior, do período da ditadura. Então havia de fato um desejo de escuta das populações, movimentos sociais, moradores de vilas e favelas [...]. E acaba que alguns dos instrumentos que foram implementados nesse período, o próprio PGE, ele resulta disso, desse momento de escuta.

No Orçamento Participativo [após a elaboração do PGE], eu vejo que os representantes do poder público estavam muito nesse papel de mediação. Continua ainda nesse lugar da escuta, mas de mediação, uma vez que as reivindicações e as demandas em relação às intervenções urbanas pelo poder público, elas já estavam meio que ali, um pouco mais desenhadas. Não estava lá no momento do PGE em que a gente falava: “aqui pode ser um centro de tecnologia informática, aqui pode ser uma creche...”, você já teve toda uma discussão nesse momento do PGE de quais os espaços na comunidade era possível ter aquele equipamento

154 MOURA, Simone. Entrevista IV. [ago. 2023]. Entrevistadores: Henrique Dias Porto e Anderson Quintella. Belo Horizonte, 2023. 1 arquivo.mp4 (43 min.).

e outros em que não era possível. [...]

Já no momento em que o PAC vem, eu vejo até por causa da distância de tempo, uma ruptura nisso. A coisa já vem para ser realizada. Então o lugar em que esses representantes do poder público desempenham é muito de... é uma mediação, mas é uma mediação de construir a compreensão de que aquilo pode ser realizado. Então, “essa rua vai ser aberta e pronto. Ponto final”. Porque ela vem dessa hierarquia, da máquina pública, não tem como às vezes falar que uma rua de mais de 1 milhão não vai ser realizada. Tanto que houve embates, houve uma série de polêmicas, houve uma série de conflitos, mas a avenida está aí. Saiu em jornais, teve rodas de conversa, a gente fez uma série de rodas de conversa, teve ocupações, mas a obra está aí. (informação verbal)¹⁵⁵.

O relato deixa claro o descompasso criado pela lógica estabelecida entre os diferentes momentos de participação, cada um com propósitos e características distintas e dotados de maior ou menor abertura. Apesar das incontornáveis controvérsias, Simone Moura também destaca os ganhos materiais e subjetivos que as intervenções do PVV e os processos participativos que o antecederam trouxeram para o Aglomerado, no sentido de uma garantia inédita de condições dignas de urbanização e, sobretudo, acesso e cidadania.

Bom, se a gente for olhar visualmente, se a gente tivesse aqui a oportunidade de ver uma foto antiga do Aglomerado e uma foto recente, desse momento atual, a gente vê que esses aspectos urbanos, da infraestrutura mesmo, das casas, muda muito. Eu acho que isso passa por um olhar do próprio morador, que, vendo as intervenções que estavam acontecendo, com o dinheirinho que tinha e com o tempo que tinha, era final de semana e de alguma forma, por conta própria, construindo mudanças, realizando mudanças nas suas moradias. Mas eu vejo também, assim, que é um outro reflexo para além dessa transformação aparente [...] tem uma outra mudança que eu acho que ela vem paralela com essa mudança estrutural e urbanística das moradias e do espaço também, que é essa mudança de vida. E aí falando dessa mudança de vida, tem um termo, de uma autora que eu estou lendo agora, a professora Ida Lúcia Machado¹⁵⁶, ela usa o termo trans-classe para falar dessas mudanças que falam do aspecto às vezes, não que a pessoa muda de classe de fato, não é isso. Mas das condições que ela vivenciava anteriormente e que aí, a partir daquele pouco mais de acesso, um pouco mais de condição financeira, isso também vai ter reflexos na visão que ela faz de si mesma, né? E aí pode ter reflexo também nessa ascensão mesmo de classe.

É claro que a gente, pensando no que seria essa categoria de “moradores de favela”, há uma permanência. Porque as pessoas ainda continuam morando ali, é o meu caso, numa vila e favela. Elas continuam morando nessa localidade. É o meu caso, por exemplo. Porém, há uma mudança não tão óbvia assim, que é essa, primeiro, essa consciência das pessoas se entenderem enquanto sujeitos de direito.

E é nesse sentido, dela ir nos espaços que o próprio poder público realiza, instaura para poder reivindicar, seja, por exemplo, com uma conferência de cultura, seja com uma conferência de educação, enfim, nos diferentes espaços de participação e das pessoas irem para aquele espaço para de alguma forma apresentarem suas demandas. É claro que no passado isso esteve um pouco mais intenso em função das reivindicações que eram muito maiores. As pessoas estavam muito mais mobilizadas. Mas o que eu estou querendo trazer é das pessoas se entenderem enquanto pessoas que têm direitos. Isso não está tão óbvio assim, porque a gente tem que pensar que um grande período na nossa história, essa população estava o tempo todo sob o risco de ser removida, no período da ditadura. Essa gente, eu lembro dos encontros de memória que a gente fazia em alguns espaços aqui na comunidade, antes mesmo de serem implantados centros culturais, famílias antigas, falavam muito sobre isso, desse medo de ser removido, uma vez que aqui era colocado como espaço ilegal da cidade. Então, isso é um ponto. A pessoa entender que ela tem direito e que aqui é o lugar que ela se fixou, e que, sim, ela pode permanecer. E se isso não acontecer, ela pode, por exemplo, como ela é

.....
155 Idem.

156 Professora da Faculdade de Letras da UFMG.

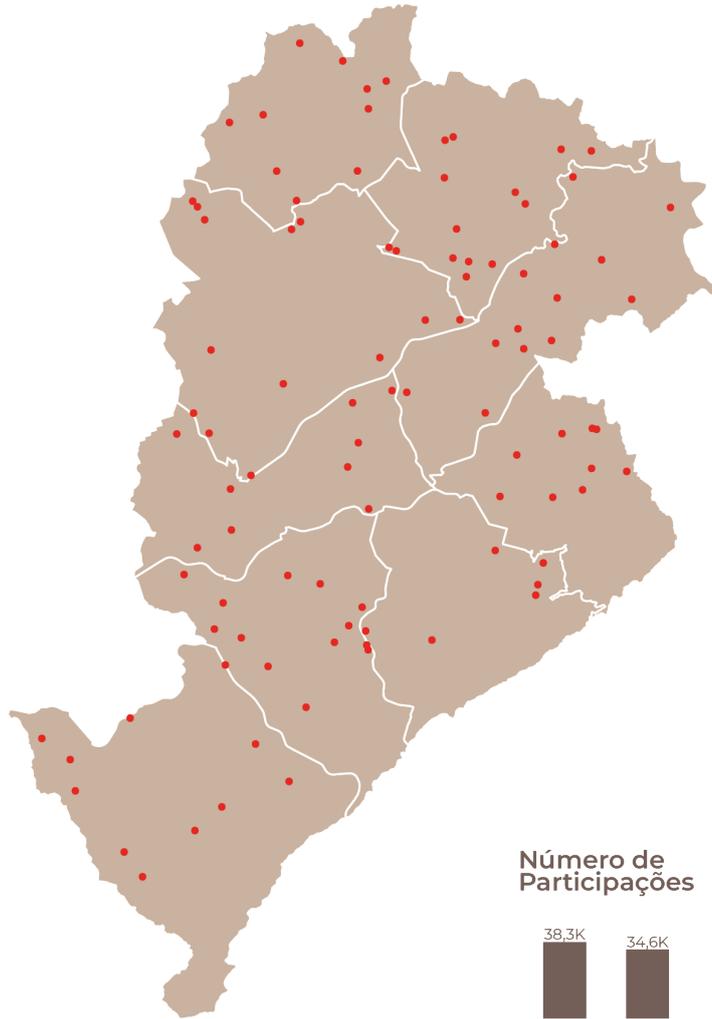
um sujeito que tem direito, ela vai lá na imprensa, ela vai no poder público, ela se organiza e tudo isso — e aí eu falo dessas possibilidades de ações todas, enquanto o legado desse processo anterior de luta, de organização, de possibilidades, de diálogo com o poder público —.

Um outro aspecto que diz respeito a essas transformações e também estão nesse lugar que não é tão óbvio, é do acesso. [...] eu vejo que, a partir desse contato, eu lembro que a gente descia de ônibus, pegava o ônibus ali no perto da Escola Municipal Edson Pisani, para ir a algumas regiões lá no centro, para votar no Orçamento Participativo. Essa questão do acesso, você circular na cidade, você identificar que existem outros espaços da cidade. Esse contato proporcionou de você saber assim: “olha, poxa, para eu poder fazer essa defesa de tal coisa assim, que seria uma melhoria, uma mudança, uma transformação para a minha comunidade, eu tenho que articular melhor meu pensamento. Então vou ter que estudar!”. E aí as pessoas querem estudar, né? Às vezes não aqueles moradores antigos assim, porque você tem que se desdobrar em vários papéis, mais os filhos dessas pessoas que estavam envolvidas no passado. E tem vários exemplos assim, né? E ter uma possibilidade, em função dessa experiência, esse contato com outras pessoas, de despertar em si o desejo de estudar. É uma coisa muito menos óbvia, mas que tem a ver com isso que a professora da Ida Lúcia Machado falou. Esse acesso, por exemplo, à formação, esse acesso à cidade, esse acesso ao próprio poder público e esse acesso a outros sujeitos em outras partes da cidade não é tão óbvio [...]. São os sujeitos que estão ali naquele território que de alguma forma tem uma agência, tem uma atuação na cidade, tem uma atuação no território que vão se articular, vão se organizar para a coisa acontecer. (informação verbal)¹⁵⁷.

O PVV foi, talvez, a maior e mais ousada ação do governo Pimentel, diretamente vinculada às formulações políticas das gestões anteriores, contidas no OP e no PGE. O programa avança significativamente no âmbito da urbanização de vilas e favelas, de forma pioneira no país, trazendo condições de urbanização inéditas para os assentamentos informais da cidade, por um lado, e o estabelecimento de dinâmicas espaciais excludentes e processos de intervenção traumáticos, por outro. Com todas suas virtudes e limitações, o PVV pode ser interpretado como o elemento que mais diretamente vincula Belo Horizonte às **novas dinâmicas políticas, econômicas e espaciais inauguradas no país naquele momento**. Em outras palavras, com a **chegada do PT ao Governo Federal**, o horizonte político da esquerda (e, sobretudo do PT) se altera substancialmente, de uma esquerda “basista” e subscrita às mobilizações participativas e comunitárias como contraposição a um ambiente político neoliberal dos anos 1990, em direção a uma esquerda pautada por um **projeto nacional de desenvolvimento, articulado em grandes planos econômicos viabilizados por amplas alianças e mediações de interesses privados**. Com isso, o grande elemento de mobilização deixa de ser participação e organização política em torno dos problemas urbanos e/ou localizados, e passa recair sobre as diferentes formas de inclusão inauguradas — seja pela **elevação da renda da população, seja pelo acesso a políticas públicas setoriais, ou mesmo, pelo acesso à urbanização** —. Ainda que essa inclusão tenha se dado — tanto em Belo Horizonte, quanto no Brasil como um todo — de forma bastante substancial e transformadora, é possível também verificar que os sujeitos mobilizados nesse processo são menos organicamente vinculados e identificados com o projeto político por trás dessas grandes intervenções.

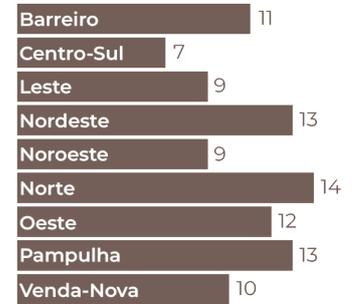
.....
157 Idem.

7.5 OP 2007/2008 e OPD 2006

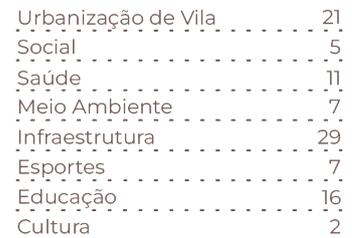


98

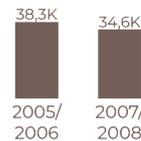
Empreendimentos



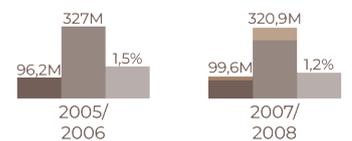
Temática



Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

- Valores Correntes
- Valores Corrigidos
- X% do OP sobre a receita total
- Valores do OP Digital

Mapa 25 - Mapa do OP 2007/2008. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.

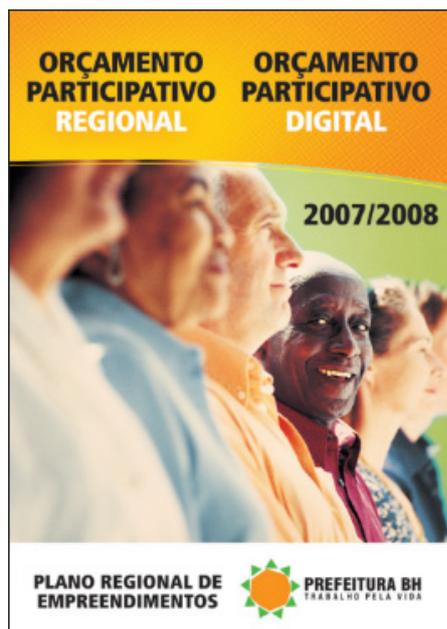


Figura 76 - Capa do plano de empreendimentos do OP 2007/2008 e OPD 2006. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

O primeiro OP do segundo mandato de Pimentel trouxe significativas modificações para o instrumento. A principal delas, sem dúvidas, trata-se da introdução do Orçamento Participativo Digital (OPD), que será abordado adiante. No que se refere ao OPR, os procedimentos adotados nas rodadas anteriores foram mantidos, e a edição contou com 34.643 participações (ligeira queda em relação à edição anterior). Foram destinados R\$79.586.302,00 para as 98 obras escolhidas nessa modalidade, menor quantidade desde a instituição da bianualidade do OP, o que representa um maior escopo das obras escolhidas. Somados aos R\$20,25 milhões do OPD, o OP 2007/2008 recebeu um total de R\$99,59 milhões (valores correntes — R\$320.897.833,02 em valores corrigidos), novamente apresentando um pequeno aumento, quando considerados os números correntes, mas uma ligeira queda, considerando-se a correção monetária.

Ressalta-se que, pela primeira vez, o caderno do plano de empreendimentos da prefeitura referente a esta edição do OP (Belo Horizonte, 2006) não faz qualquer menção ao OPH. Presume-se que, com a viabilização dos programas federais de habitação, essa demanda (inclusive no que se refere ao passivo/fila de OPHs anteriores) seria agora absorvida por essas outras fontes de financiamento, saindo da alçada do OP. As informações existentes sobre os últimos anos do OPH são escassas e imprecisas, de forma que é difícil determinar quando, de fato, o instrumento foi descontinuado. Ainda assim, outras formas de discussão participativa das novas fontes de financiamento foram introduzidas no desenho da PMH, como será abordado adiante. O fato é que, com a “saída” do OPH do desenho do OP, abre-se espaço no orçamento para a introdução da nova modalidade digital, que se converte na grande “aposta” da prefeitura no âmbito da participação.

O ciclo desse OP foi também atravessado por importantes ações de repercussão nacional e internacional do OPBH. Trata-se, sobretudo, da criação da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP), em 2007, articulada pelas prefeituras de Belo Horizonte, Fortaleza e Guarulhos a partir da integração dessas cidades no programa URB-AL (Rede 9) que, naquela altura, era coordenado por Belo Horizonte. A partir da RBOP, foram estabelecidos processos de colaboração internacional,

como o projeto de cooperação entre África e América Latina, estabelecido com intuito de fomentar a implantação de experiências de OP no continente africano (Azevedo; Gomes, 2008). A economista Ana Luiza Nabuco¹⁵⁸ relata que os esforços de nacionalização e internacionalização do reconhecimento do OPBH partiam, em grande medida, de uma preocupação em garantir a manutenção do instrumento para além do ciclo político do momento:

(...) a internacionalização do OP, que aí, sem falsa modéstia, foi uma questão que eu trouxe, [partia de] uma preocupação muito grande com o que se chamava de “enraizamento do Orçamento Participativo na cidade”.

Porto Alegre era ainda razoavelmente recente, dado o enfraquecimento do processo pela mudança política. E tinha ainda uma discussão também sobre tornar o instrumento legalmente previsto ou não. E não havia um consenso. Havia muita crítica com relação a isso, inclusive dentro do movimento e das lideranças, como uma coisa que poderia enrijecer o orçamento participativo. Então isso não tinha um consenso, embora as experiências depois que se seguiram fora do Brasil eram basicamente todas com instrumentos legais previstos, não apenas a previsão orçamentária na LOA, mas sim a previsão legal da existência daquele processo com uma periodicidade definida. Isso a gente não tinha e eu tinha muita preocupação com a continuidade do processo. Para além de um cenário de continuidade política. A gente vinha participando, a gente tinha recursos de projetos da URB-AL com a União Europeia e que mobilizava muita gente e muitos pesquisadores que vinham conversar conosco. Yves Cabannes... né, gente principalmente da Europa, Portugal, França, Estados Unidos, enfim, que vinham aqui pesquisar.

E aí, em uma dessas reuniões do projeto URBAL com muita gente de vários países, a gente promoveu um encontro, depois o Encontro Internacional do OP. Mas nesse momento saiu como encaminhamento ali, alguma continuidade de alguma conversa ou manifesto, etc. E paralelamente a isso, a gente na prefeitura de Belo Horizonte, na Secretaria de Planejamento, a gente estava investindo muito no nosso entendimento, do que era trabalhar em rede, de forma horizontal, etc. [...]

E aí a gente resolveu montar. Eu fiz uma proposta para a gente ter uma linha coordenada por Belo Horizonte e criar uma Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Aquilo deu um destaque gigante. A gente propôs, Belo Horizonte coordenou, a gente fez uma newsletter, contratamos uma assessora de imprensa — que fazia outras coisas, obviamente —, e isso deu um destaque gigantesco pro Orçamento Participativo e pra Belo Horizonte no cenário nacional. E aí, a partir dessa reunião, uma das reuniões do projeto URB-AL, a gente pensou em transformar isso em proposta. Nós, aqui em Belo Horizonte, em transformar numa proposta o Orçamento Participativo Internacional. O que foi feito. Criou-se, à época, uma rede que teve, até onde eu acompanhei, menos [destaque]. Também teve muita repercussão, mas menos destaque do que a Rede Brasileira de Orçamento Participativo. [...]

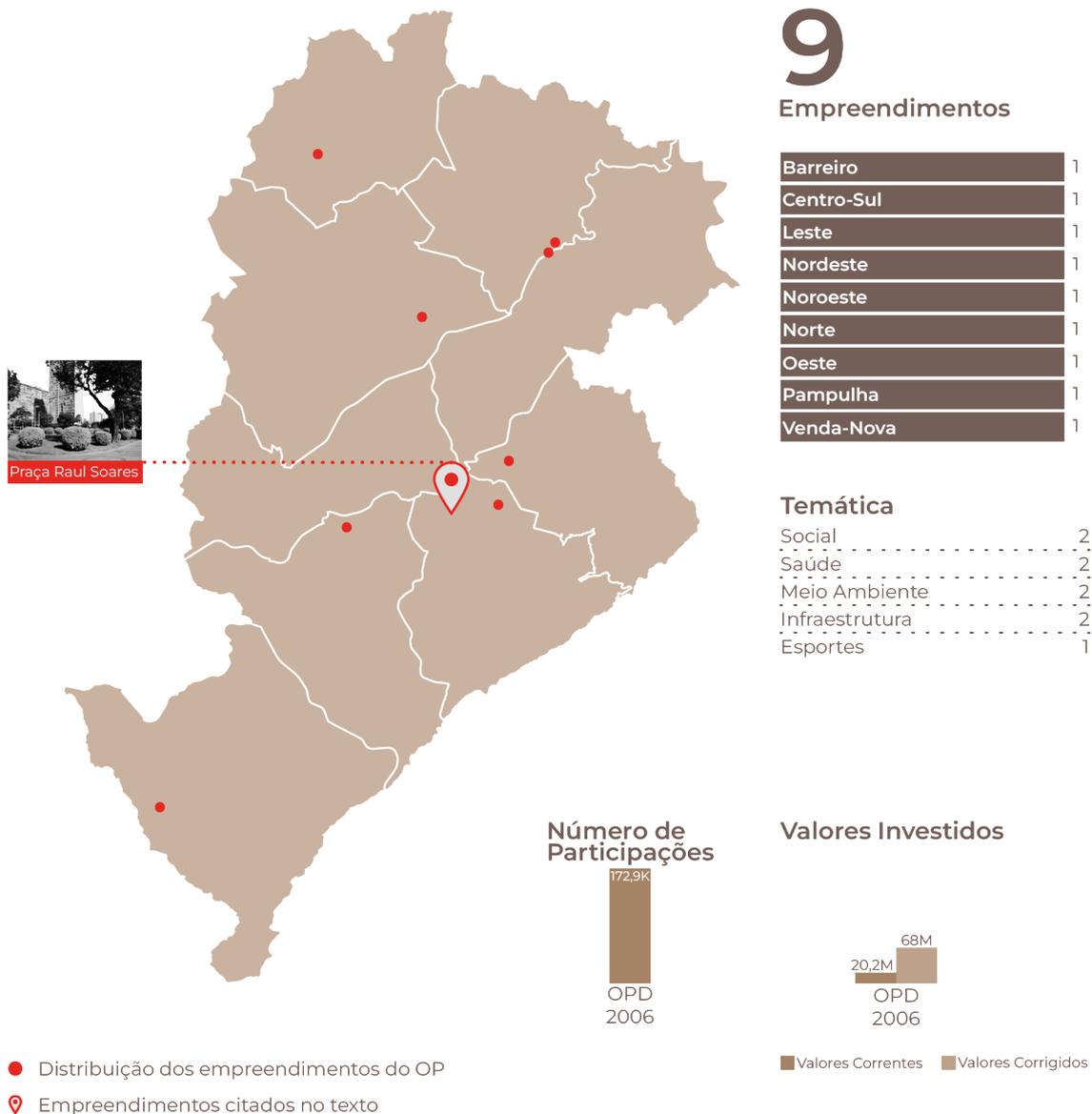
Nesse momento a gente ganha um prêmio internacional e vai receber na França por causa do orçamento participativo. Enfim, a gente investiu muito na comemoração dos 15 anos do OP. Fizemos publicação coordenado por mim e pelo Sérgio Azevedo.... Tinha uma preocupação muito grande por causa dessa questão da permanência e da continuidade do OP, em documentar, em relatar, em discutir, em registrar, em fazer vídeo... (informação verbal)¹⁵⁹.

Assim, Belo Horizonte buscava — talvez à maneira como fez Porto Alegre nos anos 1990 — garantir um fortalecimento de seu OP a partir do reconhecimento nacional e internacional, em fóruns

.....
158 Ana Luiza Nabuco é economista, servidora de carreira da PBH, e atuou como Secretária Adjunta de Planejamento, durante a gestão Pimentel. A economista cumpriu um papel essencial na condução do OP, naquela altura, estando envolvida com algumas das principais iniciativas que envolviam o instrumento (sobretudo, o processo de internacionalização e o OPD). Ana Luiza ainda fez parte do início da gestão de Márcio Lacerda, compondo a sala de situação estratégica do governo, desligando-se após a ruptura entre o PT e a gestão municipal. Ela concedeu entrevista para a realização deste trabalho no dia 16 de Maio de 2024.

159 NABUCO, Ana Luiza. Entrevista V. [mai. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp4 (47 min.).

políticos e acadêmicos. Evidentemente, o processo de descaracterização do OP de Porto Alegre após a derrota eleitoral do PT no município gerava preocupações, na medida em que Belo Horizonte passava a se destacar como uma das cidades de maior proeminência na prática desse instrumento naquela altura e, talvez, uma das principais prefeituras do PT no país. Em linha com esses esforços, a proposta do OPD foi também motivo de grande destaque da experiência belo-horizontina.



Mapa 26 - Mapa do OP Digital 2006. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em:24/04/2024.

O OP Digital — assim como as outras modalidades alternativas anteriores (OPH e OP Cidade) — foi proposto pela prefeitura enquanto um fórum paralelo, que ocorreria de forma independente ao OPR. O instrumento seria realizado de forma bianual, porém, diferentemente do que havia sido programado para o OP Cidade, no mesmo ano do OPR, sem que os anos fossem alternados. A proposta da administração municipal era de que o instrumento cumprisse o papel de viabilizar obras estruturantes e de maior abrangência territorial, corroborando com as “preferências” demonstradas até então pela administração Pimentel, ou seja: obras de grande porte e visibilidade. Além disso, o ins-

trumento deveria atrair um público pouco alcançado pelo OPR, no caso, a classe média e a juventude. Segundo Ana Luiza Nabuco, Ana Lúcia Macedo e Rodrigo Ferreira (2009, p.140), esse objetivo teria sido viabilizado mediante a “redução dos custos de participação – tempo gasto e custo de transporte – e uso de novas linguagens para a comunicação”.

O desenho do OPD contava com uma outra forma de participação, bastante diferente daquela experimentada no OPR e, também, mais limitada (apesar da inovação tecnológica). Ao invés da realização de encontros e fóruns presenciais e da escolha de delegados, o OPD foi organizado de forma que a prefeitura indicasse 5 obras de caráter estruturante por regional (contando com uma consulta às COMFORÇAS para a definição, mas que seriam, essencialmente, alinhadas com os diagnósticos técnicos do poder público). A partir dessa indicação, a população poderia votar em até uma obra por regional, definindo a prioridade de execução em cada uma delas. A votação seria realizada inteiramente pela plataforma digital inaugurada pela prefeitura (que exigia apenas a apresentação de título de eleitor como condição para o voto), que poderia ser acessada também em pontos presenciais de votação.

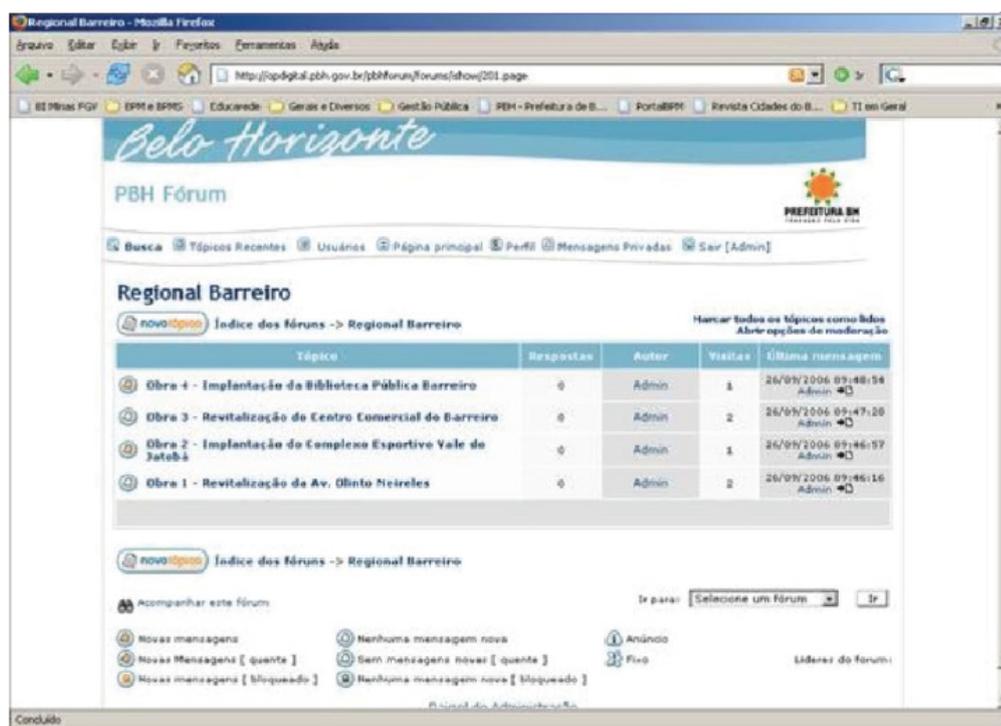


Figura 77 - Imagem da plataforma do OPD 2006. Fonte: Sampaio, 2022.



Figuras 78, 79, 80 e 81 - Pontos de votação presencial do OPD 2006. Fonte: Belo Horizonte, 2006.

Demonstrando a grande prioridade pretendida para esse instrumento, a prefeitura adotou diferentes medidas para divulgação e promoção das votações, como informes publicitários, distribuição de panfletos, fixação de faixas em vias públicas, entre outros (Nabuco *et al.*, 2009). Havia, na divulgação da prefeitura, uma grande ênfase no aspecto inovador da iniciativa, com a declaração de que Belo Horizonte seria a “primeira cidade do mundo a ter” um OP Digital. O cientista político Rafael Sampaio (2022) argumenta que a afirmação era apenas parcialmente verdadeira, uma vez que os OPs de Porto Alegre e Ipatinga já haviam se utilizado de recursos digitais em seus processos, ainda que não como ferramenta de votação. Por outro lado, Nabuco e colegas (2009, p.140) argumentam que tratava-se da “primeira experiência mundial de uso da internet por um governo local como instrumento deliberativo de parte do orçamento público (em contraposição a seu uso mais frequente como instrumento consultivo)”.



Figura 82 - Publicidade do OPD 2006. Fonte: Sampaio, 2022.

Além disso, a repercussão internacional do novo instrumento foi bastante significativa e, também, bastante destacada pela prefeitura. No mesmo ano de sua implementação, o OPD foi reconhecido com o prêmio de “Boa Prática em Participação Cidadã” do OI DP, na conferência da organização na França, sendo a primeira e única vez em que a experiência de Belo Horizonte recebeu essa premiação. Além disso, no plano de empreendimentos da prefeitura dessa edição do OP (Belo Horizonte, 2006) há um grande destaque para o número de acessos à plataforma em outros países e estados.



Figura 83 - Mapa de acessos ao site do OP Digital em todo o mundo. Fonte: Belo Horizonte, 2006.

Em grande medida, é possível afirmar que os esforços da prefeitura na concepção do OPD 2006

foram bem sucedidos, na medida em que o instrumento contou com a participação de 172.938 participações (cerca de 10% do eleitorado da cidade) e 503.266 votos, além de cerca de 1000 interações no chat da plataforma (Belo Horizonte, 2006). As votações indicaram a realização das seguintes obras: Implantação do Complexo Esportivo Vale do Jatobá, na regional do Barreiro; Reforma da Praça Raul Soares e área adjacente, na regional Centro-Sul; Reforma do PAM Sagrada Família, na regional Leste; Ligação das regiões Nordeste e Norte, na regional Noroeste; Construção de um Albergue Público, na regional Noroeste; Construção de Espaço Cultural Multiuso na Via 240, na regional Norte; construção do Centro de Especialidades Médicas, na regional Oeste; Implantação do Parque Ecológico no Brelinho, na regional Pampulha; e Construção do Parque Ecológico Telê Santana, na regional Venda Nova.

Apesar do relativo sucesso, o instrumento levantou também algumas controvérsias. A arquiteta e urbanista Ana Isabel de Sá (2022) ressalta que o OPD foi proposto de forma a enfatizar mais a inovação tecnológica contida no instrumento do que seu potencial participativo propriamente dito. Seriam indicativos desse fato a baixa interatividade existente na plataforma entre participantes, e entre estes e a equipe técnica, de forma que a plataforma configurasse meramente um mecanismo de voto, mas não de deliberação. Corroborando com essa interpretação, o historiador Pedro Patrus¹⁶⁰ (2022) argumenta que o OPD teria representado um preterimento da participação “olho no olho” e do caráter educativo e politizante do OPR, em favor da participação distanciada e limitada. O historiador ainda relata a existência de fraudes no processo, possibilitadas pelo formato virtual:

O Orçamento Participativo Digital demonstra isso, as pessoas não discutem. Eu lembro, eu trabalhava na Secretaria [na época que implementou o OPD] e eu vou dar um exemplo para vocês da Centro-Sul. Eu trabalhava na Secretaria, na Coordenadoria Municipal de Juventude. E existia uma obra na regional Centro-Sul, que era o BH Radical, onde é o Centro de Referência da Juventude. A proposta era que, naquele espaço, fosse criado um centro para juventude radical, com pista de skate e outras questões para o atendimento da juventude. E existiam outras obras. Uma dessas obras era exatamente a revitalização da Praça Raul Soares. Na Praça Raul Soares, quem tinha que fazer a revitalização era a Igreja Universal, que tinha derrubado quatro casas históricas ao lado da igreja no Bairro Lourdes, em frente onde era a sede do Partido dos Trabalhadores. E [tinha] uma menina que trabalhava com a gente que era da igreja. Ela ficava lá na Coordenadoria. O tempo foi passando e a gente conversando, chamando os movimentos sociais de juventude, o pessoal do Observatório da Juventude da UFMG, outros movimentos. A gente fazendo reunião e conversando para que conseguisse votar e colocar as pessoas para votar no espaço radical da Juventude. No final, faltando três dias para o Orçamento Participativo, eu olho para o lado e a menina estava com dois cadernos gigantes de nomes, votando para as pessoas com nome e CPF. No computador votando para as pessoas! Era o pessoal da igreja. A obra que foi escolhida no orçamento digital da Regional Centro-Sul foi a revitalização da Praça Raul Soares, que era para a Igreja Universal ter feito. (Patrus, 2022, p.188-189).

O relato de Pedro Patrus (2022) aborda a controvérsia existente em torno da reforma da praça Raul Soares, obra escolhida no OPD 2006 para a regional Centro-Sul. A praça em questão é uma das mais tradicionais da região central de Belo Horizonte (localizada no limite entre o Centro e os

.....
160 Pedro Victor Ananias, conhecido como Pedro Patrus, é filho do ex-prefeito Patrus Ananias e vereador pelo PT-BH em terceiro mandato. Pedro atuou na Coordenadoria Municipal de Juventude na gestão Pimentel e, desde que assumiu o mandato de vereador (em 2012) tem cumprido um papel de defesa do OP na CMBH. O vereador concedeu uma fala para o projeto CPPOPBH no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH, transcrita para o livro de mesmo nome (Patrus, 2022).

bairros de Lourdes, Barro Preto e Santo Agostinho) e, muito próxima a sua localização, está o principal templo da Igreja Universal na cidade. Conforme indica o relato, a instituição religiosa havia sido condenada a promover uma contrapartida urbanística pela derrubada de imóveis tombados na região, realizada em favor de uma ampliação da igreja. Assim, a inclusão da reforma da praça nas opções do OPD possibilitou uma grande mobilização dos fiéis da Igreja para influenciar o processo participativo de forma a cobrir parte da contrapartida exigida com recursos do OP. Isso apenas foi possível pois, conforme apresentado, exigia-se apenas um número de título de eleitor para que se pudesse votar na plataforma do OPD, sem maiores mecanismos de segurança e prevenção contra fraudes. Esse aspecto teria levantado grande preocupação por parte da prefeitura, que revisaria as exigências para o voto nas rodadas seguintes, como será retomado adiante. Além disso, o episódio é indicativo dos possíveis efeitos da ampliação da participação para públicos pouco engajados anteriormente e, sobretudo, da realização de processos participativos mais distanciados, sem que o voto dependesse do engajamento em discussões políticas e na construção de compreensões compartilhadas.

Além do OPD, outra novidade introduzida nesse período foi o OP do PAR. Medeiros (informação verbal)¹⁶¹ relata que, naquele momento, a pauta da habitação estava, em alguma medida, isolada dentro da prefeitura, na medida em que o foco da administração estava depositado sobre o PVV e o OPD. Além disso, havia um entendimento de que a demanda habitacional deveria ser encaminhada a partir dos recursos do Governo Federal. Essa condição — de relativo isolamento, por um lado, e autonomia orçamentária (uma vez que os recursos da pasta seriam provenientes de outro nível de governo), por outro — motivou uma solução inventiva. O engenheiro explica que, ainda que o PAR tivesse uma faixa de atendimento limitada (de três a seis salários mínimos), havia uma parcela significativa das famílias organizadas nos núcleos do OPH que correspondiam a essa condição. (informação verbal)¹⁶². Assim, a escolha da SMAHAB foi a de abrir um processo participativo independente para a indicação, por parte da prefeitura, das famílias que seriam atendidas pela CEF com os recursos do PAR.

A Mônica [Bedê] falava assim: "Medeiros, você vai fazer habitação para quem ganha até cinco salários mínimos?". Ela achava que o PAR não atendia o nosso público prioritário que era de até três salários mínimos. Eu disse: "Tem gente do movimento que se encaixa no PAR". Sabe como nós resolvemos isso com a Caixa? "Caixa, como é que vocês vão resolver o problema do PAR?", eles diziam: "A demanda quem manda são vocês! Aqui a gente analisa as famílias que ganham o que nós estamos financiando. Nós vamos fazer o PAR e vai custar 'tanto', a família que tiver renda para poder custear tanto...".

Nós fizemos o OP do PAR! Nós fizemos um Orçamento Participativo do PAR. Arrumamos uma caravana do OP para o PAR... O OPH, parte dele foi resolvido com o PAR, até que o Governo Lula lançou o Minha Casa, Minha Vida e acabou com o Programa em 2008.

[...] E nós criamos o Orçamento Participativo do PAR. Só que, como o governo tinha como prioridade o Vila Viva, eu falei para o Pimentel: "Eu vou criar um orçamento participativo do PAR". Ele falou: "O que você vai gastar?", eu falei: "nada!", "Não vai gastar nada?", "Não!, as empresas fazem os residenciais do PAR e nós indicamos as famílias para a Caixa. Elas analisam o crédito das famílias, se elas podiam pagar". Eu falei: "Olha Mônica, você está errada. Tem muita gente dos núcleos que tem grana para poder pagar o PAR". Vai para você ver nos conjuntos do PAR onde é que estão localizados! Só em área urbana que tem

161 MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

162 Idem.

escola, tem isto e aquilo. A minha missão também era fiscalizar onde [as empresas] estavam fazendo o PAR. Não teve PAR em lugar ruim, tem PAR em frente ao metrô! Aquilo foi um espetáculo, foi um espetáculo. (informação verbal)¹⁶³.

Essa medida garantia algum encaminhamento para a “fila do OPH” que era, já naquela altura, significativa. Contudo, limitava-se a modalidade do atendimento, uma vez que o PAR viabilizava apenas financiamentos para aluguel social em unidades habitacionais construídas pela iniciativa privada. Outras modalidades previstas na PMH foram também viabilizadas com recursos de outros programas federais, como foi o caso da construção de conjuntos habitacionais em autogestão a partir de recursos do PCS e do PSH. Mascarenhas (2022) aponta que, nos anos da gestão Pimentel, estabeleceu-se uma “segunda geração” de construção de moradias em autogestão na cidade a partir desses programas, que resultou na construção dos conjuntos Itaipu (regional do Barreiro); Santa Rosa I e II e Castelo I e II (regional Pampulha), Jaqueline (regional Norte), e Jardim Leblon, Diamante II e Mar Vermelho I (regional Venda Nova).

Em paralelo a esse processo, a pauta da habitação volta a motivar a emergência de movimentos dissidentes. Após 10 anos sem a realização de ocupações na cidade, em novembro de 2006, um grupo de 15 famílias de moradores do Aglomerado da Serra — favela que recebia, naquela altura, a primeira intervenção do PVV —, com apoio do recém criado movimento Brigadas Populares, ocupam um prédio abandonado no bairro Serra (regional Centro-Sul), vizinho ao aglomerado, instaurando a chamada “Ocupação Caracol” (Lourenço, 2017; Canettieri, *et al.*, 2020). Lourenço (2017, p.205) explica que as Brigadas Populares eram um movimento formado a partir do “Núcleo de Estudos Marxistas, fundado em 2003 e composto por intelectuais e estudantes de diversas áreas, particularmente do Direito”. A Ocupação Caracol teria sido a primeira ação concreta desse movimento, surgida a partir da demanda dos moradores do Aglomerado, que entraram em contato com militantes do movimento que realizavam trabalhos comunitários na favela. A ocupação chamou bastante atenção das autoridades, sendo despejada no início de 2007, o que motivou a realização de outras três ocupações por parte das famílias desabrigadas, somadas a famílias provenientes de outras áreas da cidade. A Ocupação João de Barro I foi estabelecida em um prédio no mesmo bairro, da massa falida da Construtora Encol. Após sua desocupação, a João de Barro II se deu na regional Pampulha, no edifício do antigo hospital Cardiocentro e, finalmente, a João de Barro III, em uma casa na Avenida Amazonas, no centro da cidade, também na regional Centro-Sul.

A Ocupação Caracol se manteve por menos de dois meses, mas chamou a atenção de outros movimentos sociais críticos em relação à política habitacional de Belo Horizonte. Depois do despejo, em janeiro de 2007, as Brigadas se associaram ao Fórum de Moradia do Barreiro e começaram a organizar a Ocupação João de Barro, recrutando famílias no Núcleo de Moradia do Barreiro, no Núcleo de Moradia do Padre Eustáquio, na Vila do Cafezal e no assentamento Novo Lajedo. Uma liderança do Fórum vê o processo como “rebelião” contra a participação nos canais institucionais da política habitacional da Prefeitura de Belo Horizonte. (Lourenço, 2017, p.206-207).

Assim, após um período de certa estabilidade na relação entre prefeitura e movimentos de moradia, as novas ocupações retomam um processo inaugurado com a Ocupação Corumbiara (1996) de uma organização dissidente e descrente em relação à PMH e à participação institucional. É simbóli-

.....
163 Idem.

co, inclusive, que esse processo tenha se iniciado a partir da demanda de moradores do Aglomerado da Serra, que recebia a principal intervenção em vilas e favelas da gestão Pimentel, que já levantava descontentamentos e controvérsias, conforme relatado. Canetti *et al* (2020, p.6) argumentam que esses movimentos representariam “o fim do ciclo (conturbado) de relações aproximadas entre movimentos de moradia e Estado” e o início de “uma nova lógica de atuação das insurgências urbanas em Belo Horizonte”. Ainda assim, é possível observar que essa ruptura não era unânime entre os movimentos de habitação, havendo ainda aqueles que apostavam na colaboração institucional. Ednéia de Souza (2022) relata a emergência de um “racha” entre os movimentos, motivado por essas estratégias distintas de reivindicação e organização e, sobretudo, por interpretações diversas da política habitacional e dos esforços de planejamento da administração municipal:

De uns anos para cá, eu vou colocar assim, de 2006 para cá, uma parcela de lideranças da cidade se formou e decidiu que esta política de habitação não serve mais para eles, então decidiram recomeçar com as ocupações desordenadas e aí dizendo que o movimento organizado, ao qual eu pertencço, era chapa branca da política. E aí a gente discutiu muito, discutimos ainda e eu sempre falo o seguinte: então tragam uma solução para nós, porque nós temos famílias que participam até hoje e que já deveriam estar morando e que não receberam a unidade habitacional que conquistaram. Eu topo fazer qualquer discussão depois que atender essas famílias. Porque não é justo uma família que está desde 1997 participando e que necessita dessa moradia, porque ela se enquadrava nesses critérios, ser tachada de chapa branca e uma pessoa que chegou ontem entrar e ocupar o terreno onde seria a construção da moradia dela. Nós temos uma polêmica instalada na cidade, que é isso aí, e que a gente precisa resolver. (Souza, 2022, p.109).

7.6 PAC-UAP e PVV

Ainda no ano de 2007, foi lançado pelo Governo Federal o PAC e sua modalidade de investimentos para urbanização de vilas e favelas, o PAC-UAP. O programa federal tinha o propósito de destinar recursos volumosos para a execução de intervenções em assentamentos irregulares, que seriam apresentadas e executadas pelas administrações locais. Nesse sentido, o fato de Belo Horizonte já contar com uma estrutura consolidada de planejamento e urbanização de vilas e favelas e, sobretudo, uma gama de planos e projetos para esses assentamentos (os PGEs), fez com que a cidade tivesse condições de rapidamente se adequar às exigências do governo federal (que, inclusive, tiveram a experiência belo-horizontina como grande referência) e pudesse articular uma quantidade significativa de recursos — sendo a terceira cidade que mais recebeu investimentos do programa (atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro) —. As arquitetas e urbanistas Thêmis Aragão e Mariana Santos (2018) demonstram que, entre 2007 e 2017, foram contratadas para Belo Horizonte 20 operações do PAC (Termos de Compromisso), todas firmadas entre Governo Federal e Prefeitura, mediante a captação de um montante de R\$1.377.975.856,95 — destes, R\$691.688.656,00 durante a gestão Pimentel (2007-2008), e R\$686.287.201 na gestão de Mário Lacerda (2009-2010), que será abordada no capítulo 9 (Cardoso; Denaldi, 2018b) —.

Assim, os recursos do PAC possibilitaram a extensão do PVV para vários outros aglomerados da cidade, de forma que, dos 20 contratos do PAC na cidade, 14 tenham sido vinculados ao Vila Viva (Alto Vera Cruz; Cabana do Pai Tomás; Mariano de Abreu; Morro das Pedras; Pedreira Prado

Lopes; Vila Sport Club; Vila Nova Cachoeirinha; Aglomerado Santa Lúcia; Vila São Tomás; Vila Aeroporto; Aglomerado da Serra [segunda etapa]; Taquaril; Vila Cemig; Vila Alto das Antenas e Vila Califórnia). Os demais contratos tratavam-se do reassentamento da Vila São José (que não havia recebido PGE), como continuidade ao Projeto Pedro II, além de cinco intervenções do programa Drenurbs (voltado para intervenções de saneamento e drenagem), executado pela Sudacap. (Aragão; Santos, 2018). As autoras demonstram que, do montante investido, 42,26% são referentes à obras de infraestrutura, 9,45% investidos em serviços que incluem trabalho social e regularização fundiária; 1,99% na instalação de equipamentos públicos; 32,28% foram destinados à aquisição/construção de novas moradias e outros 13,92% referentes a indenizações. (Aragão; Santos, 2018). Evidentemente, os investimentos possibilitaram um atendimento sem precedentes à demanda de urbanização de vilas e favelas na cidade, contemplando comunidades que há anos disputavam recursos no OP para execução dos empreendimentos elencados nos PGEs. Ao todo, 28 vilas da cidade foram contempladas, beneficiando aproximadamente 152 mil habitantes, equivalente a 6% da população do município. (Aragão; Santos, 2018).

Contudo, naturalmente esse novo “salto de escalas” dos investimentos traria também novas dificuldades e controvérsias. Para além dos problemas já identificados no “projeto piloto” do PVV, financiado com recursos do BNDES, a segunda fase do programa, vinculada ao PAC-UAP, trouxe novas dificuldades associadas a algumas incompatibilidades entre as determinações do programa federal e as especificidades locais. Cardoso e Denaldi (2018) argumentam que, em diferentes localidades no país, o PAC-UAP enfrentou dificuldades por se tratar de um programa de intervenção em territórios em permanente transformação, o que dificulta a apreensão precisa das demandas e necessidades e, conseqüentemente, complexifica a articulação de diferentes escalas e níveis administrativos. No caso de Belo Horizonte, os financiamentos do PAC chegaram em um momento em que muitos PGEs já estavam defasados em relação aos diagnósticos dos territórios em questão, o que levou a necessidade de muitos reajustes de contrato, seja para a reposição de perdas inflacionárias (na medida em que as intervenções demoravam a serem viabilizadas), seja pela alteração no escopo das intervenções (sobretudo, com o aumento do número de remoções exigidas). Em muitos casos, esse processo levou ao distrato por parte das empreiteiras contratadas, ou ao menos, à necessidade de volumosos aditivos nos contratos, que deveriam ser cobertos pela Prefeitura. (Aragão; Santos, 2018). Cardoso e Denaldi (2018, p.45) ainda argumentam que havia, por parte do Governo Federal, uma grande pressão “para que os investimentos pudessem ser feitos dentro de um processo de planejamento e de prevenção contra as imprevisibilidades”, o que se mostrava especialmente complexo em se tratando de intervenções em vilas e favelas, e que causou constrangimentos às administrações locais “já que lidavam com fluxos de recursos de pequena monta, ajustando suas intervenções à pequena escala ou à longa duração”.

Aragão e Santos (2018) relatam que, na prefeitura de Belo Horizonte, em especial na Urbel, havia uma percepção de maiores dificuldades em articular os financiamentos com a CEF (responsável pela gestão dos recursos do PAC), do que havia sido com o BNDES, na etapa piloto do PVV. As autoras argumentam que a CEF era menos ágil na liberação dos recursos, criando alguns entraves administrativos, o que teria causado boa parte dos distratos das empreiteiras contratadas. (Aragão; Santos,

2018). Além disso, as arquitetas argumentam que os problemas de concepção do PAC-UAP inviabilizaram, em grande medida, o cumprimento dos princípios da PMH (e do próprio PVV) de realização dos reassentamentos na própria área de intervenção, uma vez que o programa federal impunha condicionalidades mais estritas para o pagamento da Bolsa Moradia — além de outros impedimentos que surgem com a chegada do Programa Minha Casa, Minha Vida como responsável pela provisão habitacional do PAC, conforme será abordado no capítulo seguinte — (Aragão; Santos, 2018). Assim, além do aumento do número de remoções exigidas por conta da defasagem dos diagnósticos, a associação do PAC ao PVV também ocasionou uma maior dificuldade para que os reassentamentos fossem feitos de forma adequada, descaracterizando, em alguma medida, os princípios dos planos estabelecidos nas discussões participativas dos OPs e PGEs.

O alto volume de recursos para indenizações pode ser explicado pela diretriz política assumida [no PAC], que só permite incluir em programas de subsídio ao aluguel (Bolsa Moradia) as famílias com atendimento garantido, no âmbito do projeto, por meio da disponibilização de uma nova moradia. Dessa forma, quando não é possível atender às famílias removidas com moradia definitiva (seja com a consolidação da moradia, seja com o seu reassentamento em novas unidades habitacionais construídas pelo Poder Público), a solução é a indenização. Como pode ser observado, as remoções continuam sendo aspecto relevante nas intervenções e objeto de muita crítica por parte dos movimentos sociais e academia. Contudo, considerando o perfil topográfico muito acentuado da cidade, o risco geológico, as restrições ambientais e a alta densidade demográfica desses assentamentos, é inevitável que uma parcela considerável da população seja removida para dar espaço à infraestrutura prevista. (Aragão; Santos, 2018, p.156).

A avaliação do PVV e, sobretudo, de sua etapa realizada com recursos do PAC, é frequentemente ambígua. Por um lado, o programa possibilitou intervenções amplas e significativas nas favelas onde foi implementado, transformando radicalmente as condições de vida nesses assentamentos e garantindo uma segurança de posse inédita aos moradores titulados. Por outro lado, o caráter “remocionista” das intervenções em vilas e favelas, tão combatido pelos movimentos que sustentaram o projeto político que resultou nos PGEs, se mostrou bastante presente na implementação do programa (mesmo que de forma colateral). Além disso, um problema frequentemente ressaltado é o fato de que muitas intervenções ficaram incompletas ou realizadas de forma insatisfatória, o que decorre das grandes dificuldades enfrentadas na execução dos contratos das empreiteiras. Os relatos de Jairo Moreira¹⁶⁴ (2022) sobre a implementação do PVV na Pedreira Prado Lopes, e de Ednéia de Souza (2022), sobre o Taquaril, são bastante ilustrativos dessa ambiguidade.

A Pedreira foi [contemplada] em 1996 [...] [com] o primeiro Plano Global Específico. Era uma luta, gente, porque nós tínhamos que ir de dois em dois anos para disputar o OP, disputar migalhas no OP para estar colocando recurso para concluir parte da obra. A primeira conquista nossa foi o projeto do PGE, que conseguimos recurso, e foi executado o projeto. E para a execução das obras, que luta! E graças a Deus eu me lembro... O prefeito era o Fernando Pimentel, veio o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, na época era o Lula, e foi liberado o recurso que incorporou o PGE dentro do Vila Viva. Eu me lembro que até chorei na Prefeitura quando eu vi a celebração do contrato da Prefeitura e a Caixa Econômica Federal liberando 34 milhões para finalizar o nosso PGE,

.....
¹⁶⁴ Jairo Moreira é líder comunitário na Pedreira Prado Lopes e presidente do bloco de carnaval O Leão da Lagoinha. Jairo foi um dos principais articuladores do OP e do PGE nessa favela, tendo atuado em diferentes momentos e níveis da política de habitação e urbanização de vilas e favelas (na COMFORÇA, no Conselho Nacional das Cidades, entre outros). Jairo concedeu uma palestra sobre o PGE da PPL para o webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH, transcrita para o livro de mesmo nome (Moreira, 2022).

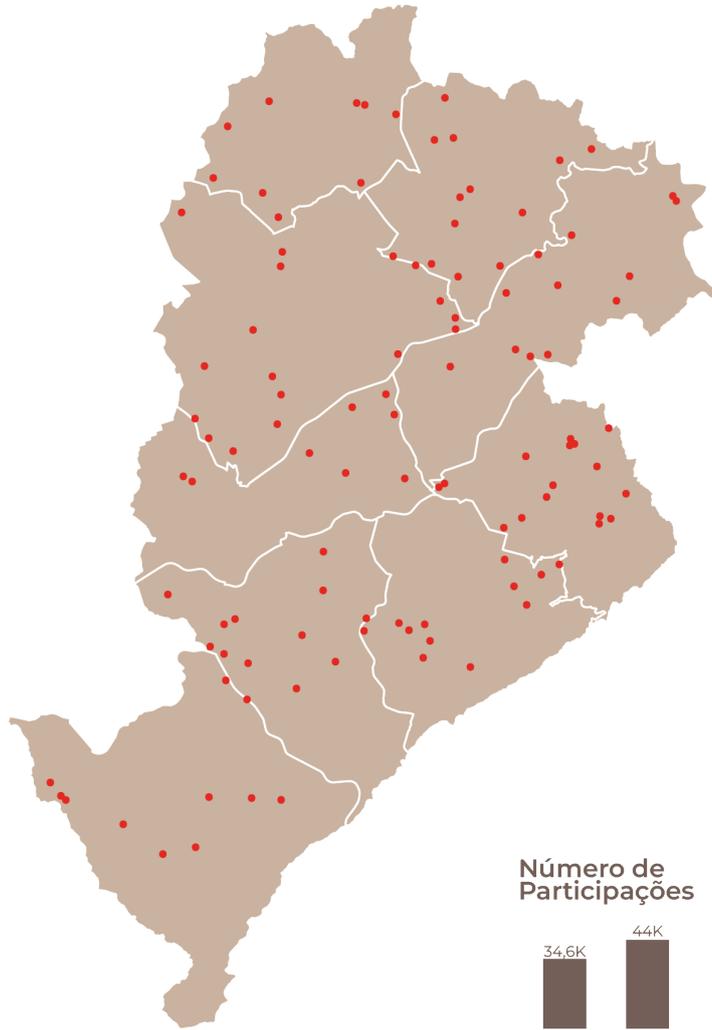
motivo de alegria para todos, saí de lá alegre. E vieram as obras. Nesse período de obras, passaram três empreiteiras aqui na Pedreira, gente, três empreiteiras: uma deu problema, saiu, entrou outra. Dentro desses 34 milhões foram colocados mais dois aditivos milionários nessa obra e muitas coisas aqui foram feitas a toque de caixa. Se vocês vissem os prédios aqui — graças a Deus pelas condições de vida, porque a Pedreira hoje não tem becos e vielas, hoje é pavimentada, uma ambulância vai na porta, um uber vai na porta, tudo pavimentado, ficou muito bom — mas tem empresa que a rede de esgoto é o maior problema, parte elétrica é o maior problema. [Eles fizeram] um conjunto habitacional aqui na Rua Pedro Lessa, mas não colocaram padrões individuais de água [...]

São problemas de manutenção que não estão sendo feitos na Pedreira, obras do PGE, do OP Habitação, do Vila Viva, estão atrasadas há mais de 12 anos. Há 12 anos que entregaram as unidades aqui e nenhum morador recebeu o título de propriedade, sendo que o prazo é de sete anos. Não tem discussão para dar o título de propriedade para aquele morador que está nas unidades ir no cartório, registrar o apartamento e falar “graças a Deus, é meu”. Porque está aqui mas não tem dono, tem gente vendendo a unidade aqui, pessoas vendendo a unidade e indo embora. (Moreira, 2022, p.98-101).

A Prefeitura deve para o Conjunto Taquaril uma gama de obras que vocês não têm nem noção! Nós entramos na mesma situação que a PPL, porque também recebemos recurso do PAC, do Vila Viva. Inclusive, eu fui uma das lideranças aqui, participando do lançamento do PAC lá em Brasília, representando as vilas e favelas e achei fantástico! Porque foi a primeira vez na história desse país que o poder público federal de fato olhou para a periferia e falou assim: “Essa população também é cidadã e tem direito a esse recurso público aqui ó”. E destinou uma fatia imensa de recursos para a gente! Isso mudou a cara do Taquaril. O recurso do PAC mudou a cara do Taquaril, mudou a cara do Granja de Freitas também — que é o primeiro conjunto discutido na plenária do OPH — e para lá foram várias famílias que moravam no risco aqui, para esses apartamentos que foram construídos. (Souza, 2022, p.106-107).

Assim, a associação entre PVV e PAC-UAP inaugura um novo nível de articulação entre administração municipal e federal e, sobretudo, um novo padrão de investimentos em urbanização de vilas e favelas — em consonância com a ampliação dos investimentos em diferentes áreas no país, naquele momento —. Esse ganho de escala proporciona ao mesmo tempo dificuldades e potencialidades para a política municipal, potencializando alguns de seus aspectos (sobretudo, a capacidade de promoção da “urbanização integral”) e descaracterizando outros (a diretriz de reassentamento no local de intervenção, por exemplo). Sem dúvidas, esse processo é bastante ilustrativo das dinâmicas políticas e territoriais que se inauguravam na cidade e no país no período em questão, e que teriam grandes repercussões nos anos seguintes.

7.7 OP 2009/2010 e OPD 2008

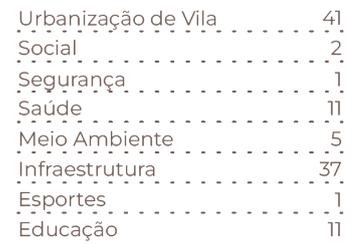


109

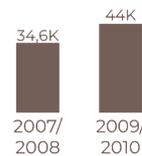
Empreendimentos



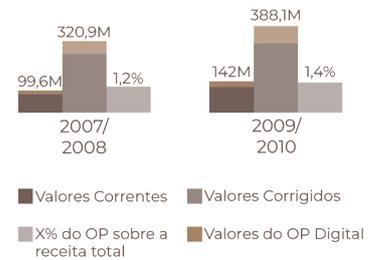
Temática



Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

Mapa 27 - Mapa do OP 2009/2010. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.



Figura 84 - Capa do plano de empreendimentos do OP 2009/2010 e OPD 2008. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

O último OP da gestão Pimentel representou uma consolidação da abordagem dessa gestão perante o instrumento. No ano de 2008 (quando foi realizada essa rodada), o OPBH completava 15 anos e, finalmente, alcançava a marca de 1000 obras concluídas. Conforme já abordado, desde o início do mandato de Pimentel essa meta esteve no horizonte da administração municipal, que mobilizou grandes esforços para suprir o passivo de rodadas anteriores e encaminhar a execução das obras escolhidas a cada nova rodada. Ana Luiza Nabuco relata a grande movimentação existente na prefeitura naquele momento para este fim:

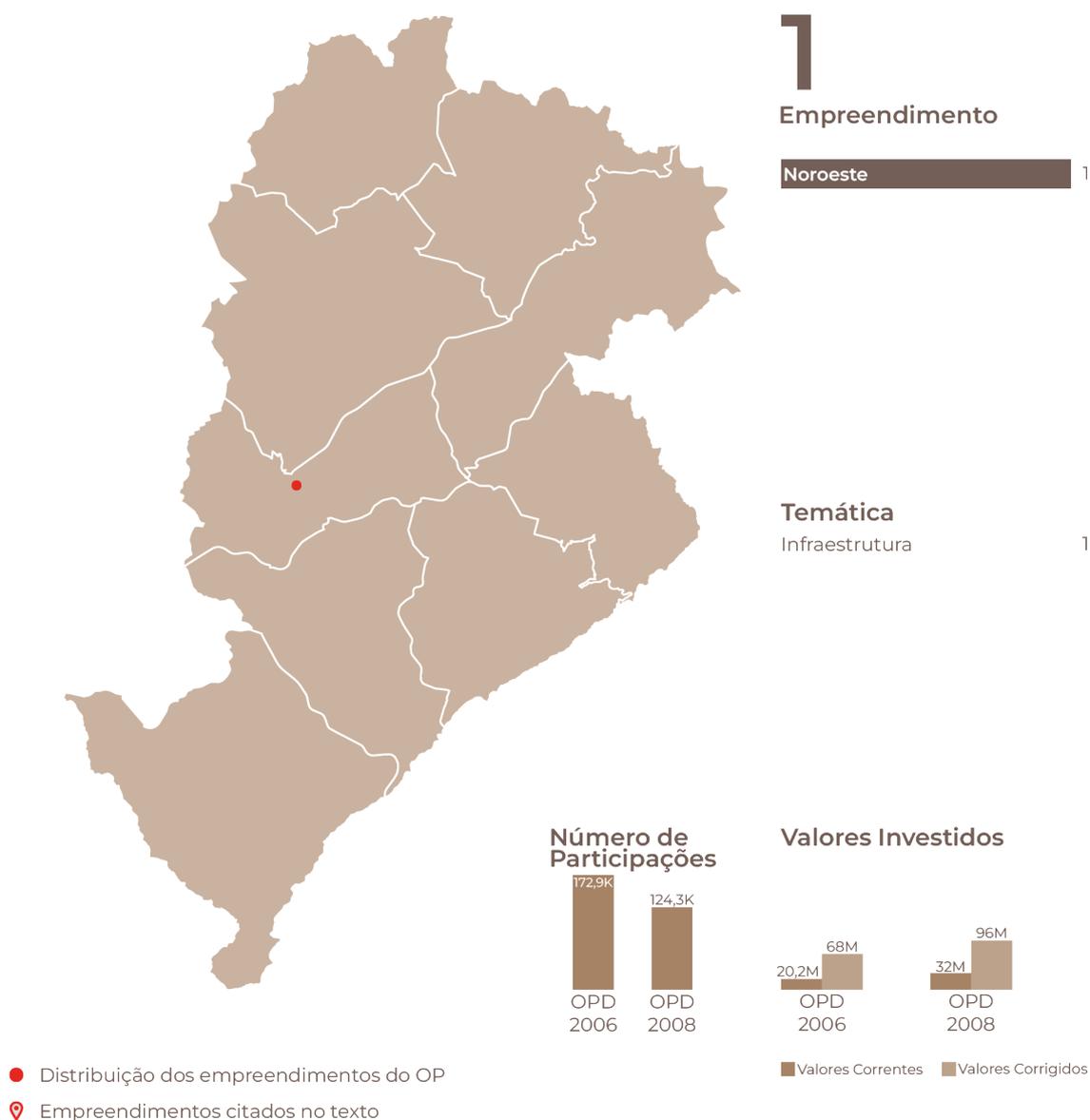
(...) fez-se um grande esforço para reduzir o passivo e para ter aquele ‘numerozinho’ de 1000 obras. Houve um esforço muito grande de integração entre planejamento urbano, Urbel, Sudecap e Secretaria de Planejamento para entender quais eram os entraves que variavam enormemente, desde ausência de terreno, mudança no escopo da obra, problema legal, enfim, um recurso muito maior do que o previsto originalmente... para tentar identificar quais seriam os problemas que a gente poderia solucionar da forma mais rápida possível. Tinha o objetivo de chegar às 1000 obras. Esse era um objetivo político também naquele momento. Então houve uma coisa também um pouco pragmática, decisão de governo, de também tentar buscar as obras que estavam pendentes e que a gente podia agilizar ali aquela pendência pra ter esse número de 1000 obras. (informação verbal)¹⁶⁵.

Além disso, os 15 anos do instrumento motivaram a elaboração de publicações, materiais informativos, além da realização de um Seminário Internacional de Orçamento Participativo, em conformidade com os esforços de internacionalização da prática, iniciados nos anos anteriores. O caderno do plano de empreendimentos dessa edição do OP (Belo Horizonte, 2008, p.6) dá grande ênfase para a qualidade do instrumento em integrar “urbanização física e a intervenção social e a articulação entre planejamento da cidade e a participação popular na gestão pública local”, sinalizando a tendência,

.....
165 NABUCO, Ana Luiza. Entrevista V. [mai. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp4 (47 min.).

acumulada ao longo das últimas edições, de alinhamento do instrumento com as metas e mecanismos de planejamento da administração. Em grande medida, essa edição do OPBH foi apresentada como uma celebração do sucesso dessa política e das conquistas dos últimos anos, com vistas a uma consolidação do instrumento para o futuro. Ainda nesse aspecto, o documento da prefeitura enfatiza a realização de esforços de formação e “qualificação” do OP, com destaque para as 300 vagas ofertadas (presume-se que na “Escola da Participação”, instituída no OP anterior) para delegados das COM-FORÇAs para cursos de qualificação (Belo Horizonte, 2008).

O OPR 2009/2010 contou com 44 mil participações, o que representa um crescimento em relação à edição anterior e o segundo maior número na série histórica. Foram destinados R\$110 milhões para as 109 obras do OPR e R\$50 milhões para o OPD (cuja única obra escolhida foi orçada em apenas R\$32 milhões), totalizando R\$142 milhões (valores correntes — R\$388.101.364,40 em valores corrigidos), representando um aumento expressivo (mesmo considerando a inflação) em relação às edições anteriores.



Mapa 28 - Mapa do OP Digital 2008. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.

A segunda edição do OPD, por sua vez, apresentou grandes modificações em relação à anterior. Para o OPD 2008, a votação digital deveria escolher apenas uma obra viária, de grande porte e caráter estruturante, para toda a cidade. Para tanto, a prefeitura indicou 5 possíveis obras (desta vez, sem uma consulta às COMFORÇAS, levando apenas em consideração o VIURBS, plano de mobilidade da cidade), orçadas em até R\$50 milhões, entre as quais a cada cidadão poderia votar em apenas uma. Além disso, foi introduzida a possibilidade do voto por telefone, além de uma série de inovações na plataforma digital, descritas por Sampaio (2010):

As maiores novidades se mostraram no próprio site do OPD. Primeiramente, as informações sobre cada obra aumentaram em comparação a 2006. Uma grande melhoria foi a inclusão de ilustrações que mostravam as atuais vias “antes” e “depois” da reforma. Também foram disponibilizados vídeos educativos, explicando os impactos e benefícios que seriam gerados pela realização de cada obra.

Além dos vídeos, outros recursos multimidiáticos da internet foram aproveitados, como a utilização de mapas virtuais para facilitar a localização da obra e também dos pontos de votação. Ainda através dos mapas virtuais, o internauta poderia navegar pela cidade, na qual estavam marcados pontos turísticos e históricos da cidade. Foi incluído um Quiz com esses pontos importantes na cidade.

Finalmente, as ferramentas participativas foram ampliadas. Além do fórum de discussão, que foi reativado, foram implementadas duas novas ferramentas. A primeira foi a possibilidade de se postar “recados” online. Em cada obra, havia uma opção de se deixar um recado. Diferentemente do fórum, não era preciso se cadastrar ou mesmo se identificar para postar os comentários. (...)

Além dessas características, foi implantado um Chat entre cidadãos e representantes da Prefeitura. Em datas previamente agendadas, o Chat era aberto e o representante do Executivo municipal estava presente para ouvir sugestões, críticas e retirar dúvidas diversas dos participantes a respeito de um tema previamente decidido pela PBH. Foi realizado um total de quatro Chats entre cidadãos e representantes da Prefeitura. (Sampaio, 2010, p.96-97).

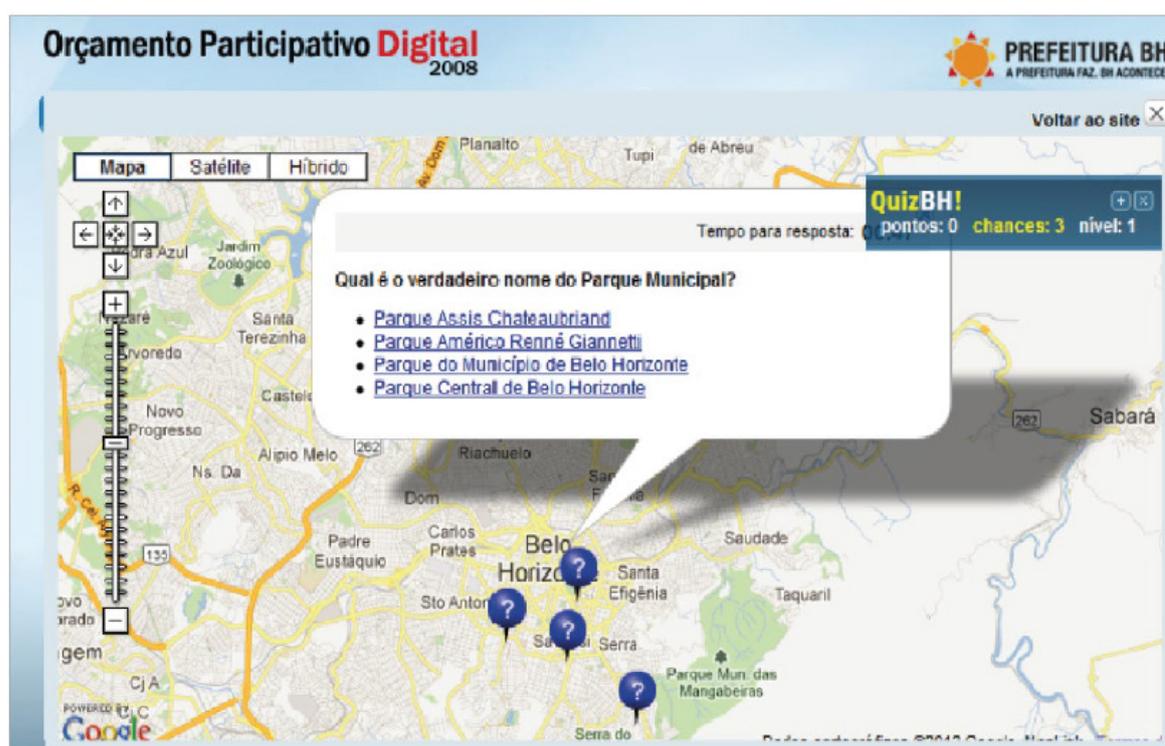
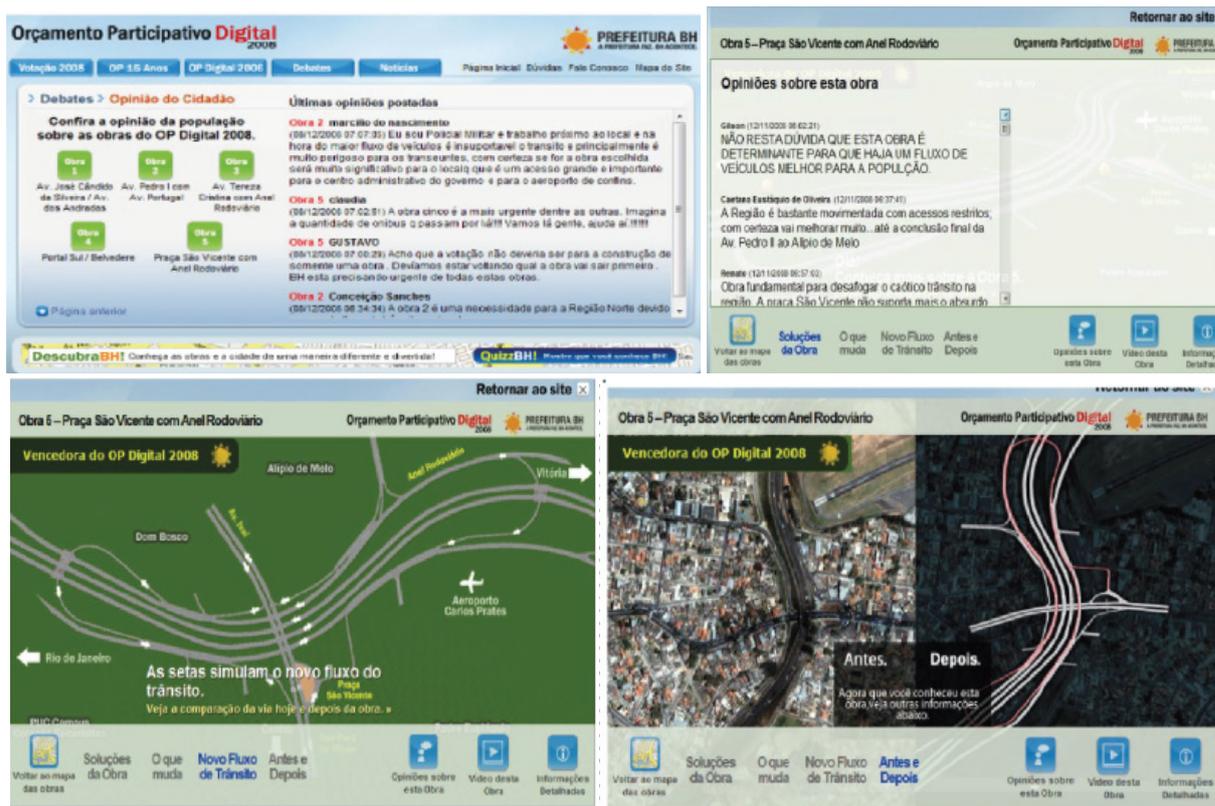


Figura 85 - Imagem da plataforma do OPD 2008. Fonte: Sampaio, 2022.



Figuras 86, 87, 88 e 89 - Imagens da plataforma do OPD 2008. Fonte: Sampaio, 2022.

Assim, é possível identificar uma série de medidas adotadas nesta edição para ampliar o caráter participativo e, sobretudo, interativo da ferramenta do OPD. Ampliaram-se também os esforços de divulgação e mobilização, com a instalação de 270 pontos de votação presencial (inclusive com pontos itinerantes) e 800 monitores foram capacitados para auxiliar as votações. Nabuco *et al* (2009) ressaltam que, para o OPD 2008, foram introduzidas medidas de segurança para garantir que não houvesse fraudes, contudo, Barros e Sampaio (2017) argumentam que, mesmo assim, as medidas não foram suficientes, de forma que muitas pessoas conseguiam votar com o número do título de eleitor de outras, sem que houvesse um mecanismo para identificação e autenticação dos votantes. A edição contou com 124.320 votos — menos do que a edição anterior mas, ainda assim, um número expressivo — e resultou na escolha da obra da alça viária da Praça São Vicente com Anel Rodoviário, localizada na regional Noroeste. Nabuco *et al* (2009) ressaltam a importância da votação pelo telefone para a escolha da obra, na medida em que esse mecanismo favoreceu a maior votação de pessoas de regiões mais empobrecidas da cidade:

Ao longo do processo de votação observou-se, a partir da segunda semana, uma disputa intensa entre duas obras: Obra 4 - Portal Sul e Obra 5 - Praça São Vicente. A obra 4 - Portal Sul, segunda mais votada com 23,5% dos votos, foi identificada como beneficiária dos bairros de renda média e alta. Enquanto a Obra 5 - Praça São Vicente, vencedora com 42% dos votos, foi identificada como beneficiária dos bairros de renda baixa. Considerando esse cenário, os resultados indicam que a participação por telefone foi decisiva para o resultado final da votação para a Obra 5- Praça São Vicente: do total de votos recebidos por esta obra 86,8% foram realizados pela internet e 13,2% pelo telefone, recebendo assim 40,6% dos votos totais realizados pela internet e 54,9% dos votos totais realizados pelo telefone. Enquanto que para a Obra 4 - Portal Sul o telefone foi responsável por apenas 3,5% do total de votos recebidos. (Nabuco *et al.*, 2009, p.152)

O principal problema do OPD 2008 se deu, em alguma medida, para além da responsabilidade da administração municipal mas, ainda assim, teve um impacto significativamente negativo na percepção do instrumento. Ocorre que, após a escolha da obra da alça do Anel Rodoviário, este empreendimento foi absorvido por um projeto mais amplo, de responsabilidade do Governo Federal que, por entraves burocráticos, nunca realizou a obra. Assim, a grande mobilização em torno de uma única grande obra para a cidade, que nem ao menos chegou a ser iniciada, representou um grande fator de descredibilização do instrumento. Evidentemente, por mais que a não execução da obra não seja exatamente demérito da prefeitura, o acontecimento evidencia a fragilidade da concepção do processo para a escolha de apenas uma obra, sobretudo, tratando-se de uma obra dessa magnitude, envolvendo uma rodovia federal.

Ainda no ano de 2008, novas ocupações voltariam a ocorrer, demonstrando a maior instabilidade política do momento e o maior “fôlego” dos novos movimentos dissidentes em relação ao período anterior. Lourenço (2017) explica que, após as experiências das ocupações Caracol e João de Barro I, II e III, os movimentos dissidentes perceberam a fragilidade da estratégia da ocupação de edifícios (ocupação vertical), tendo-se atentado para as maiores possibilidades da ocupação de terrenos (ocupação horizontal) e do processo de autoconstrução dos moradores — tendo como grande referência, a Ocupação Corumbiara, da década anterior —. Essa mudança de perspectiva tinha como motivação tanto uma estratégia política, na medida em que é mais fácil resistir ao despejo em uma ocupação horizontal, onde há maior dispersão espacial, além de maior vínculo dos moradores com as moradias construídas; quanto fatores conjunturais. Canettieri *et al* (2020) argumentam que, como resultado dos ganhos salariais proporcionados pelos governos petistas, mas ainda sem um atendimento satisfatório pelas políticas habitacionais e pressionados pela valorização imobiliária, muitos membros do movimento sem casa optaram pela via da autoconstrução nas ocupações, sendo capazes de arcar com os custos da construção, mas não da regularização da posse. É em meio a esse contexto que surge a Ocupação Camilo Torres, em fevereiro de 2008, sob responsabilidade das Brigadas Populares. Lourenço (2017) apresenta um relato muito simbólico desse processo, a partir da entrevista com um militante não identificado do movimento em questão:

Em fevereiro de 2008, a gente pode falar mesmo que foi o processo de resgate das ocupações. Belo Horizonte sempre foi criada através de ocupações, seja organizada ou espontânea. O mapa de Belo Horizonte foi se construindo assim. Aí, iniciou-se a ocupação Camilo Torres. Parte dela foi despejada pela Prefeitura logo no início. Nós reocupamos essa parte no mesmo ano de 2008, no início de outubro, até foi no momento da eleição. Soltamos até um manifesto interessante, falando que os nossos sonhos não cabiam dentro de uma urna, era através da luta mesmo (ENTREVISTADO 1, 2014) (Lourenço, 2017, p.210).

Assim, a Ocupação Camilo Torres dá início a um movimento de ocupações horizontais organizadas que se multiplicaria e intensificaria bastante no período seguinte. Canettieri *et al* (2020, p.7) argumentam que esse novo ciclo seria motivado por um “esvaziamento das instâncias participativas”, e estaria inaugurando um “novo repertório de ação política”, mobilizando “uma grande rede de apoio, entre movimentos sociais, ativistas, advogados, acadêmicos, artistas e partidos políticos”. Os relatos apresentados evidenciam o caráter dissidente desses movimentos e a grande aversão à institucionalidade e, sobretudo, à política eleitoral. Além disso, fica clara a posição antagônica estabelecida por essas

organizações em relação à administração municipal, à PMH e às instâncias participativas, enxergadas como “esvaziadas”.

7.8 Eleições de 2008

Também em 2008, ocorreram as eleições municipais. Apesar da emergência de tensões e contestações, a gestão Pimentel chegou a seu último ano com índices expressivos de aprovação, chegando a 74% da população que considerava a gestão “boa ou ótima”, 20% como “regular” e apenas 5% de avaliação “ruim ou péssima” (Rodrigues, 2023). Contudo, Rodrigues (2023) explica que, no mesmo período, a gestão estadual do tucano Aécio Neves alcançava bons índices de aprovação, também na casa dos 90%. O receio de que o PSDB apresentasse uma candidatura competitiva, apoiada por Aécio, e que ameaçasse a continuidade do projeto petista em Belo Horizonte fez com que os partidos chegassem a uma solução inusitada. PT e PSDB haviam sido os principais oponentes nas últimas quatro eleições municipais e, além disso, o PSDB era também o principal partido de oposição ao Governo Lula em âmbito nacional. Ainda assim, acordos entre as direções dos partidos levantaram a possibilidade de que, tanto Pimentel, quanto Aécio apoiassem um mesmo candidato. O nome apresentado era o do empresário Márcio Lacerda, filiado ao PSB.

Lacerda era um empresário de sucesso no ramo das telecomunicações e vinha de uma trajetória política um tanto ambivalente. O político iniciou sua atuação no movimento estudantil, vinculando-se ao PCB e à ALN e, por isso, foi preso durante a Ditadura Militar, supostamente, no mesmo presídio e no mesmo período em que esteve encarcerado Fernando Pimentel¹⁶⁶. Após o fim do Regime Militar, Lacerda constrói uma proeminente carreira no ramo da telefonia, sendo o fundador das empresas Consultel e Batik. Ainda assim, ele mantém certa proximidade com o PCB, sobretudo da parcela do partido que se transformou no PPS, nos anos 1990, sob a direção de Roberto Freire. Assim, Lacerda apoia a candidatura de Ciro Gomes à presidência em 2002, lançada pelo PPS e, após o candidato derrotado ter se tornado Ministro da Integração Nacional do Governo Lula, torna-se secretário executivo da pasta, à convite de Ciro. (Rodrigues, 2023). Alguns anos mais tarde, o empresário deixa o Governo Federal para trabalhar como Secretário de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais, sob o governo de Aécio Neves. Assim, sua dupla vinculação aos governos Lula e Aécio parecia suficientemente válida para a concertação de uma aliança entre as duas forças políticas, ainda que antagônicas.

Evidentemente, a sugestão da aliança causou grandes descontentamentos e disputas internas no PT, com manifestações de grande insatisfação por parte, por exemplo, do ex-prefeito Patrus Ananias. Ainda assim, após um processo interno tenso e polarizado, a convenção eleitoral do PT confirmou o apoio à candidatura de Márcio Lacerda, indicando o então deputado estadual pelo partido, Roberto Carvalho, como vice-prefeito na chapa. (Rodrigues, 2023). Vale ressaltar que, ainda que Lacerda tivesse o apoio informal de Aécio e do PSDB, a convenção do PT vetou a coligação com o

.....
¹⁶⁶ Informações presentes na página da wikipédia dedicada ao político (<https://pt.wikipedia.org/wiki/Marcio_Lacerda>. Acesso em: 20/05/2024.) e corroboradas pelo relato de Medeiros (informação verbal).

PSDB e o PPS na chapa, por serem esses alguns dos principais partidos de oposição ao Governo Lula. Além disso, destaca-se que o PCdoB, aliado histórico das administrações petistas na cidade, lançou candidatura própria por não estar de acordo com a aliança proposta, apresentando o nome de Jô Moraes que, inclusive, larga muito bem colocada nas pesquisas de opinião, perdendo apoio ao longo do processo eleitoral.



Figura 90 - Imagem da campanha eleitoral de Marcio Lacerda, mostrando o apoio de Aécio Neves e Fernando Pimentel ao candidato. Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=xU1gbP5BrGo&ab_channel=canaldavitoriaci>. Acesso em:24/04/2024.

Assim, a chapa nomeada como “Aliança por BH” consolidou-se, apesar das profundas controvérsias, como representante da continuidade das administrações petistas e, ao mesmo tempo, do sucesso da gestão estadual tucana. O principal adversário da candidatura de Lacerda foi Leonardo Quintão, filiado ao PMDB e candidato com grande interlocução com o eleitorado evangélico (“segmento” que já se havia feito representado no pleito anterior, com João Leite). Ao contrário do que se poderia imaginar, a disputa eleitoral foi bastante acirrada, de forma que Lacerda e Quintão tenham chegado ao segundo turno com 44% e 41% dos votos, respectivamente. Após os desdobramentos da campanha, Lacerda consolida sua vantagem, sendo eleito com 59% dos votos no segundo turno. No que se refere às eleições legislativas, o PT perde um assento, garantindo 6 cadeiras na CMBH, e o PCdoB mantém 1 vaga no parlamento. Contudo, destaca-se que muitos dos parlamentares eleitos pelo PT para essa legislatura eram provenientes de outros partidos, tendo assumido a vaga de figuras mais antigas na fileiras do PT (como era o caso de Paulo Lamac, Silvinho Rezende e João Locadora). Além disso, o PSB (partido do prefeito eleito) obteve apenas duas posições na CMBH, de forma que a aliança com o PT seria bastante requisitada para o governo (considerando-se que o partido elegeu a maior bancada).

GRÁFICO - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2008

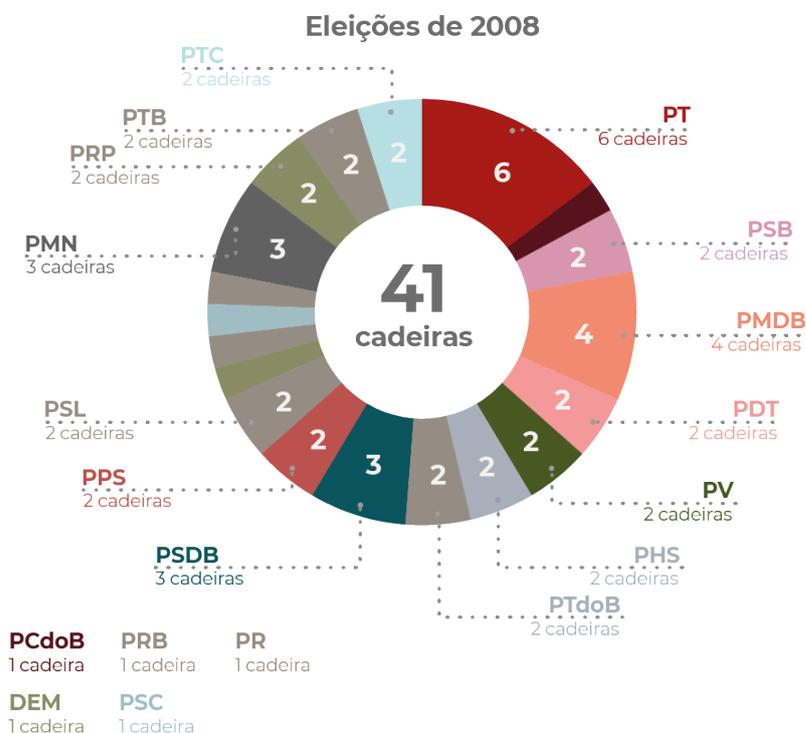


Gráfico 11 - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2008. Fonte: produzido pelo autor com base em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/pagina-basica/2021/05/legislaturas_-_vereadores_-_1947-2020_atualizado_05.05.21.pdf>. Acesso em: 16/06/2024.

Assim, com as eleições de 2008, inicia-se um novo ciclo político em Belo Horizonte em que grandes conquistas e práticas das gestões populares — já bastante “adaptadas” no período Pimentel — estariam sob ameaça por um aceno à direita. O processo que se seguiu ao pleito em questão é repleto de tensões e complexidades, com grandes modificações impostas às políticas iniciadas nos anos anteriores (algumas com algum sentido de continuidade, outras partindo de mudanças estruturais) e com a intensificação dos movimentos dissidentes e autonomistas, conforme será abordado no capítulo 9.

7.9 Avaliação da “Segunda Fase do OPBH”

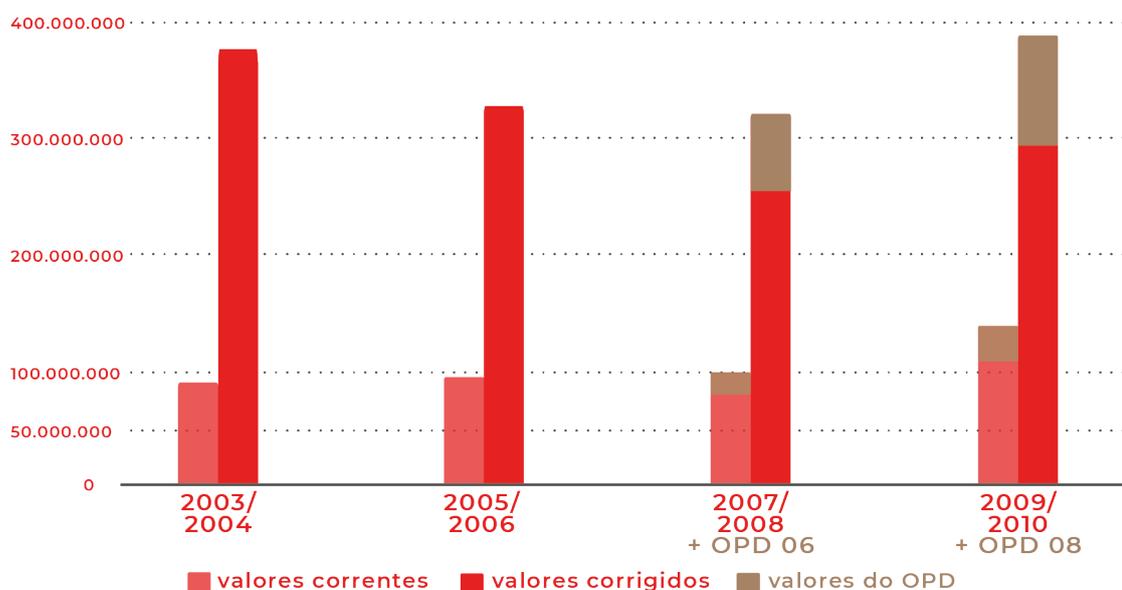
A segunda fase do OPBH, portanto, caracteriza-se por grandes transformações na prática do instrumento, em grande medida, em linha com as mudanças vivenciadas no país no período em questão. Ainda que os procedimentos do OP propriamente ditos (sobretudo, no caso do OPR) não tenham sofrido grandes modificações para além de alguns ajustes que consolidam tendências já estabelecidas no período anterior, é possível afirmar que o instrumento se insere de forma diferenciada na agenda municipal. Destaca-se, nesse sentido, mudança de ênfase contida no OP, de uma lógica mais focada na participação e envolvimento cidadão e comunitário, em direção a uma preconização dos investimentos, da entrega de obras e do cumprimento de metas de gestão. Evidentemente, esse processo está intimamente associado ao salto quantitativo de investimentos públicos vivenciado no país nesse período, a um *boom* da indústria da construção civil e à articulação entre as políticas municipais e nacionais — com todas as

virtudes e limitações que a conjunção desses processos apresentaram —.

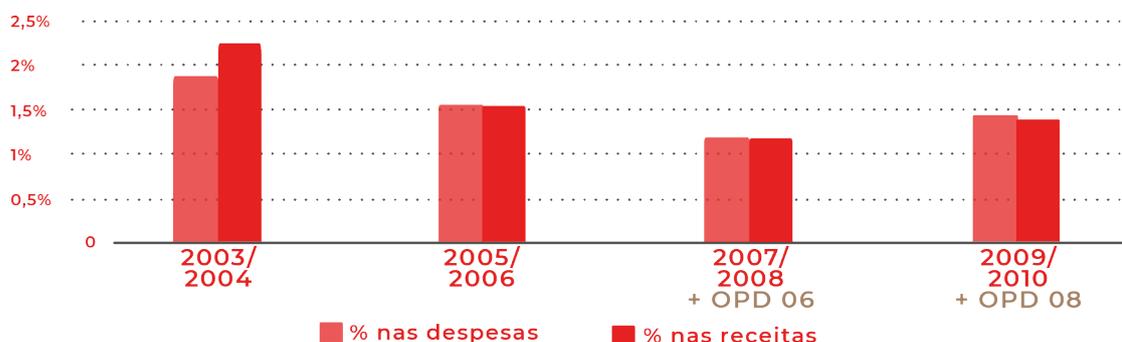
No que se refere à participação, observa-se nesse período uma tendência relativamente estável de crescimento dos números do OPR, demonstrando a consolidação do instrumento no cenário político da cidade. A grande novidade nesse aspecto fica por conta do surgimento do OPD, que traz consigo uma nova tipologia participativa, com ênfase em aspectos diferenciados: uma ampliação do público participante, tanto numericamente, quanto dos segmentos sociais envolvidos; uma participação sobre questões mais amplas e menos localizadas; e um tipo de participação mais pontual e menos vinculante. Apesar das fragilidades contidas nessa proposta — sobretudo, no que se refere à “qualidade” da participação e a incidência de fraudes —, destaca-se que os resultados das duas primeiras edições são bastante expressivos, alcançando cerca de 10% e 8% do eleitorado da cidade, respectivamente. Além disso, a despeito das preocupações existentes de que o OPD prejudicaria a participação no OPR, na prática, esse processo não se verificou, uma vez que os números de participação do instrumento regional são crescentes no período.

Segunda Fase do OPBH em números

Valores correntes e corrigidos



Percentual do OP nas despesas e receitas totais



Gráficos 12 e 13 - Valores (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a “segunda fase” e percentual desses valores em relação às despesas e receitas totais da prefeitura no mesmo ano para cada edição do OP. Fonte: produzido pelo autor com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP (anexo 2) e da pesquisa ObservaOP, extraídos do Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

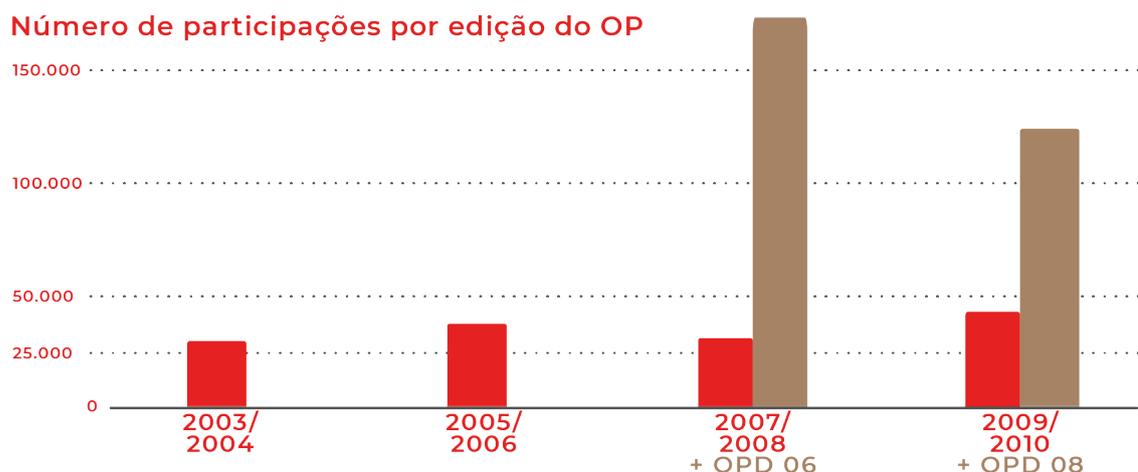
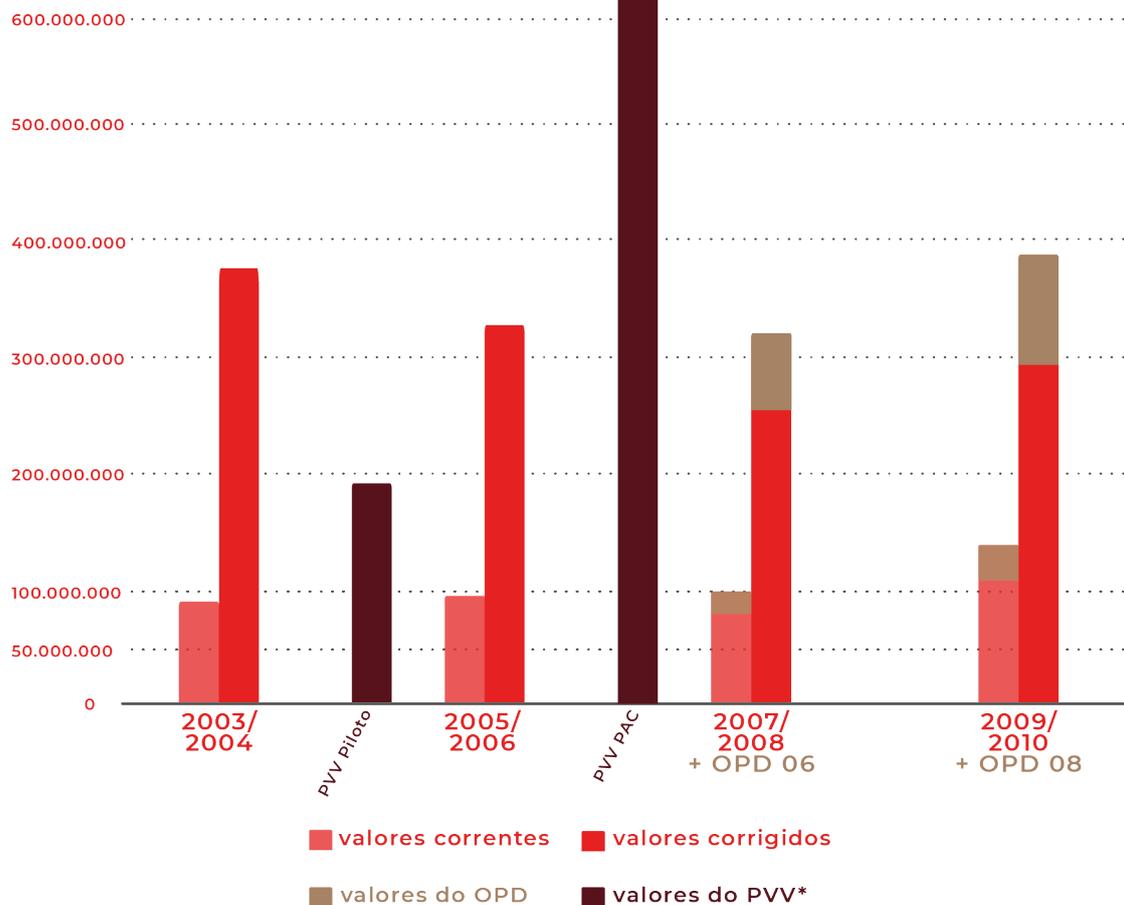


Gráfico 14 - Número de participações por edição do OP na “segunda fase”. Fonte: produzido pelo autor com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP (anexo 2)

Em relação aos valores destinados aos OPs, é possível observar um constante e ligeiro crescimento dos valores correntes. Contudo, observando os valores corrigidos, percebe-se, em primeiro lugar, uma queda expressiva em relação ao final do período anterior e, ademais, uma constante e ligeira queda nos anos que se seguem, revertida na última edição (que, evidentemente, implica em menores compromissos para a gestão municipal, uma vez que tratam-se de obras que ficam sob a responsabilidade da gestão seguinte). O mesmo padrão se verifica quando observadas as participações dos valores do OP nas receitas totais, despesas totais e investimentos, ou seja, constante queda entre as edições de 2003/2004 e 2007/2008 com relativa recomposição na última edição do período (2009/2010). Ainda que a tendência de queda seja evidente, é necessário inserir a análise dos números do OP dentro do quadro geral de investimentos da prefeitura do momento — sobretudo, considerando-se que a participação dos investimentos na despesa total praticamente dobrou entre 2002 e 2008 —.

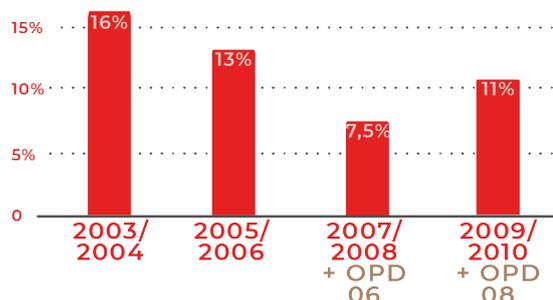
Ressalta-se que, a partir de 2005, chegam à cidade os investimentos do PVV, em um primeiro momento, os R\$190 milhões do BNDES e, após 2007, os R\$692 milhões do PAC-UAP. Por mais que esses recursos não tenham sido objeto de processos de deliberação popular no OP, é necessário salientar que esses investimentos foram feitos no escopo de um programa que se constitui como continuidade direta do “sistema” estabelecido entre OP e PGE, executando obras resultantes dos processos participativos desses dois instrumentos, além de serem submetidos aos processos participativos (ou, ao menos, consultivos) do próprio PVV. Nesse sentido, a partir de um novo arranjo institucional, envolvendo planejamento e políticas públicas a nível nacional e o financiamento de grandes instituições financeiras, viabilizam-se investimentos em uma escala sem precedentes para a cidade, em grande medida, como resultado do percurso do OP e da evolução da pauta da urbanização de vilas e favelas na cidade.

Valores correntes e corrigidos

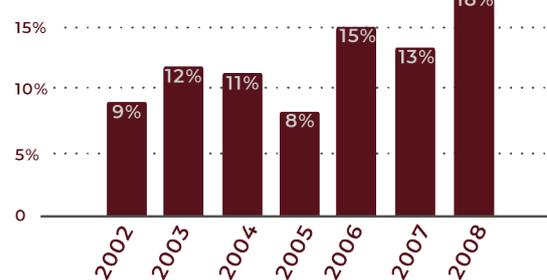


*: Os valores do PVV foram extraídos de Cardoso e Denaldi (2018), contudo, os autores não deixam claro se tratam-se dos valores nominais dos contratos ou de valores corrigidos.

Percentual do OP nos investimentos



Percentual dos investimentos na despesa total



Gráficos 15, 16 e 17 - Valores (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a “segunda fase”, comparados aos valores do PVV; percentual desses valores em relação ao investimento total da prefeitura no mesmo ano para cada edição do OP e percentual dos investimentos na despesa total. Fonte: produzido pelo autor com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP (anexo 2), em Cardoso e Denaldi (2018) e da pesquisa ObservaOP, extraídos do Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/indexjsf>>.

Por outro lado, a intensa ampliação dos investimentos durante a gestão Pimentel foi também acompanhada por uma mudança de postura da gestão municipal. Não apenas nos marcos do OP, mas em toda a administração pública, assume-se uma prioridade para a entrega de obras, especialmente, aquelas de maior escopo e visibilidade, dinâmica traduzida pelo *slogan* de “Bom de Serviço”, adotado por Pimentel em sua campanha à reeleição. Essa mudança pode ser associada a diferentes fatores: o

primeiro deles, evidentemente, trata-se do perfil do prefeito, que diferentemente de Patrus Ananias (e, em certa medida, Célio de Castro), tinha menores vínculos com organizações de base, em especial, da Igreja Católica, sendo proveniente de uma trajetória mais vinculada à academia, sobretudo, ao Cedeplar-UFMG. Da mesma forma, o secretariado da prefeitura passa por uma mudança de perfil semelhante, na medida em que os principais nomes das gestões Patrus e Célio (como Luiz Dulci e Maurício Borges) passam a integrar o Governo Federal, a partir de 2003, e seus cargos são preenchidos por quadros de perfil mais próximo ao do prefeito, como foram os secretários de Governo, Paulo Moura, e de Planejamento, Júlio Pires.

Além disso, é evidente também uma influência do novo momento político e econômico vivenciado no país. Da mesma forma em que o Governo Lula estabeleceu uma nova relação social a partir dos programas de distribuição de renda, ganhos salariais e dinamização econômica (sobretudo pela via do consumo interno), a gestão Pimentel parece ter acompanhado essa tendência, relacionando-se com a população a partir da lógica da ampliação dos “acessos” e elevação da condição social. Esse processo é multifacetado, uma vez que, ainda que tenham-se verificado significativas transformações sociais (tanto na escala nacional, como municipal), inaugura-se uma relação com a cidadania de um “eleitor consumidor” de políticas públicas, obras, etc, em detrimento de uma vinculação mais próxima, participativa e politizada, priorizada nas gestões anteriores. (Rodrigues, 2023). Ainda assim, essa estratégia parece ter revertido grande sucesso político ao prefeito ou, ao menos, sucesso eleitoral. Conforme apresentado, deve-se destacar que Pimentel foi o único prefeito das administrações populares na cidade que conseguiu eleger-se em primeiro turno (nas eleições de 2004), manteve as mais altas taxas de aprovação entre as três administrações e, além disso, no período em questão, o PT volta a ampliar sua bancada na CMBH, que vinha sendo reduzida desde 1992.

Outra importante característica da gestão Pimentel se trata da melhor relação com o setor privado em comparação com as administrações anteriores. Em grande medida, é possível afirmar que há, no período Pimentel, uma incorporação até então não experimentada da **lógica do Planejamento Estratégico Urbano** (conforme apresentado no capítulo 4) na condução política da cidade. Esse aspecto é refletido por iniciativas como a Revitalização do Conjunto Arquitetônico da Pampulha, o Programa Centro Vivo, as 10 OUs conduzidas durante o período, os esforços de internacionalização da cidade e até mesmo o OPD e a “campanha” pelas 1000 obras do OP. Em outras palavras, são todas essas iniciativas que avançam no sentido de uma promoção imagética da cidade, ainda que isso não seja direcionado (exclusivamente) para a captação de investimentos externos ou ao turismo, como priorizam os “manuais” do Planejamento Estratégico. Contudo, algumas dessas medidas, sem dúvidas, exigiram uma maior abertura para os interesses do setor privado, sobretudo no que se refere às OUs, com grande apelo ao capital imobiliário. Ainda assim, esses processos se dão sem que tenha se perdido uma ênfase nas políticas sociais de cunho redistributivo e nos investimentos nas áreas menos servidas da cidade, determinando a abordagem dessa gestão para o princípio da “inversão de prioridades”.

Outro aspecto verificado nesse período foi a mencionada perda de qualidade dos processos participativos, com uma relação mais distanciada entre a prefeitura e as organizações populares e comunitárias. É evidente que esse processo não se inicia na gestão Pimentel, sendo influenciado pela

maior vinculação dos processos participativos aos instrumentos de planejamento que se configura desde o final da gestão Patrus, sendo ampliada constantemente nas duas administrações seguintes. Porém, não só a gestão Pimentel situa-se em um momento em que essa vinculação está mais consolidada — com a predominância dos PGEs já elaborados e com os critérios de priorização de obras do OP já estabelecidos —, como se dá também um aprofundamento dessa dinâmica pela associação do OP a certas metas de gestão e planejamento, como a execução do PVV, a marca das 1000 obras, ou mesmo algumas metas relativas a políticas setoriais. Esse processo pode ser verificado a partir de alguns relatos apresentados ao longo do capítulo, que evidenciam problemas relativos aos próprios processos participativos.

A exemplo, a dinâmica estabelecida na aprovação dos Centros Culturais, narrada por Dias e Gonçalves (2022) é ilustrativa de como a “diretriz” estabelecida pelo poder público pela implementação e/ou priorização de certos equipamentos nos processos participativos prejudicaram a identificação da população com a participação e com os próprios equipamentos conquistados. Além disso, os problemas identificados na implementação das intervenções do PVV, conforme relatam Moura (informação verbal)¹⁶⁷, Moreira (2022) e Souza (2022), são fortemente associados a problemas dos próprios processos participativos, uma vez que houve um descompasso entre os momentos e públicos envolvidos com as etapas de participação no OP, nos PGEs e, finalmente, durante a implementação do PVV — elemento complexificado, ainda, pela necessidade de articulação com um programa federal (PAC-UAP) —. Finalmente, ressalta-se a contínua controvérsia em torno da política habitacional que passa, a partir de 2003, para a responsabilidade do Governo Federal, o que gera novos entraves e dificuldades ao atendimento de uma fila que já se mostrava extensa nas administrações anteriores. Nesse aspecto, ainda que o período em questão tenha resultado na produção de muitas unidades habitacionais¹⁶⁸, destaca-se que há um aumento da demanda por habitação de interesse social, provocada pelos problemas provenientes da multiplicação das remoções e insuficiência das indenizações do PVV e, principalmente, pela elevação do preço dos imóveis na cidade.

Apesar do acúmulo de controvérsias e do inegável afastamento da gestão municipal em relação aos grupos sociais organizados, é possível ainda afirmar que a participação permanece como uma agenda prioritária dessa administração e que o OP é bastante valorizado no período. Ainda assim, as limitações apresentadas justificam a emergência (ou, ao menos, o fortalecimento) de uma linha política dissidente e contestatória. Há um deslocamento de parte dos movimentos organizados pela habitação em direção a uma postura autonomista e descrente em relação à colaboração institucional, ao mesmo tempo em que organizações e partidos políticos de perfil mais radicalizado se estabelecem como opositores à esquerda das administrações petistas (como foi o caso do PCR, associado ao MLB, e do PSOL, que se associa fortemente às Brigadas Populares no período seguinte), confluindo em torno da questão habitacional. Estabelecem-se, assim, novas reivindicações de representação política

.....
167 MOURA, Simone. Entrevista IV. [ago. 2023]. Entrevistadores: Henrique Dias Porto e Anderson Quintella. Belo Horizonte, 2023. 1 arquivo.mp (43 min.).

168 Medeiros (2022) aponta que, entre 1994 e 2010, foram entregues 3.840 unidades do OPH, realizados 2.120 reassentamentos e mais 1.590 unidades resultantes de outros programas habitacionais. Além disso, de 2000 a 2009, em Belo Horizonte, foram viabilizadas 7.261 unidades do PAR, totalizando 14.811 unidades habitacionais. (Medeiros, 2022).

— ou mesmo de recusa à representação, no que se refere ao aspecto eleitoral —, refratárias aos esforços de ordenamento territorial implementados ao longo das gestões municipais do campo popular e voltadas à experimentação, inclusive, de **formas alternativas de planejamento na autonomia** (em linha com aquilo que foi descrito como **Planejamento Radical**, e outras abordagens, que serão trabalhadas no capítulo seguinte).

Apesar dos avanços contidos na gestão Pimentel em termos da participação popular e do desenvolvimento territorial, a finalização desse ciclo político se deu de forma a rebaixar significativamente as possibilidades futuras. Nesse sentido, deve-se destacar o acordo firmado com o PSDB para o apoio à candidatura de Lacerda — que, apesar de ter uma trajetória política na esquerda, era essencialmente um ator do setor privado —. Assim, o PT distancia-se da lógica contida no “modo petista de governar”, implementada desde a gestão Patrus, que preconizava uma “politização do conflito com o capital privado”, em direção a uma despolitização da disputa de classes em nome da garantia da vitória eleitoral. Nesse aspecto, deve-se ainda ressaltar a fragilidade desse diagnóstico, uma vez que a eleição de Lacerda, com o apoio de Pimentel e Aécio, se deu de forma muito mais tensa e acirrada do que as anteriores, quando o campo popular se apresentou de forma “pura” e relativamente unificado.

Ressalta-se, finalmente, que o acordo estabelecido pela candidatura de Lacerda em nome de “juntar os diferentes para uma aliança em prol de melhorias para a população” (Rodrigues, 2023, p.117) simboliza a busca pela formação de um consenso inédito entre as duas principais forças políticas do período pós-redemocratização. Nesse sentido, além de exigir um discurso despolitizado para sua legitimação, a aliança une lados opostos do espectro político, abrindo espaço para a manifestação de novas forças (eleitorais ou não), seja no que se refere aos movimentos dissidentes e partidos associados, seja em relação ao eleitorado evangélico que, vale lembrar, sustentou as duas candidaturas de oposição nas eleições de 2004 e 2008, ainda que construídas em partidos tradicionais (PSB/PSDB e PMDB).

8. pós-2008:

**crise financeira,
de representação
política e territorial**



O período que se inicia no final da década de 2000 é marcado por acontecimentos significativos que influenciam as dinâmicas geopolíticas, econômicas e culturais nas mais diferentes escalas até os dias de hoje. Neste capítulo, inicia-se com uma análise da situação geopolítica disparada pela crise financeira global de 2008, suas influências na eclosão de um ciclo de protestos globais e na reorganização das relações políticas e econômicas internacionais, que caminham no sentido de um “deslocamento do centro dinâmico mundial para o Oriente”. (Pochmann, 2022). Ainda no âmbito da geopolítica, apresenta-se a inserção do Brasil nesse processo, tanto no que se refere à integração do país em arranjos internacionais alternativos, quanto às medidas políticas e econômicas tomadas internamente como resposta à crise e busca pela instituição de um novo modelo de desenvolvimento. Além disso, abordam-se os protestos de Junho de 2013 sob a ótica da crise de representação política e territorial instaurada em decorrência dos processos narrados, bem como a crise política e econômica que se instala no país após esse período, levando ao Golpe de 2016 e à descontinuidade de boa parte dos OPs brasileiros. Neste capítulo, ainda, retoma-se a discussão da teoria do planejamento, apresentando as abordagens do Planejamento Insurgente (Miraftab, 2009, 2016), Planejamento Subversivo (Randolph, 2008; 2014; 2021) e Planejamento Conflitual (Vainer; 2014; Vainer, et al., 2016; Oliveira; Sánchez; Vainer, 2020), todas elas bastante influenciadas pelo cenário de descaracterização e/ou insuficiência das instituições participativas brasileiras (e também de outros contextos), apostando em uma concepção de planejamento na autonomia. Finalmente, apresenta-se um breve panorama da situação demográfica e territorial de Belo Horizonte, para que as dinâmicas territoriais propriamente ditas sejam introduzidas no capítulo seguinte, juntamente à análise da terceira e última fase do OPBH.

8.1 Geopolítica

Os últimos anos da primeira década do século XXI foram marcados por um dos principais eventos da história recente, que teria grandes repercussões econômicas, políticas e geopolíticas nos anos seguintes. Trata-se da Crise Financeira de 2008, que tem início no sistema financeiro norte-americano entre 2007 e 2008 e se desdobra pela economia mundial, atingindo estruturalmente diversos países. Para Moniz Bandeira (2016) a crise teria sido resultado de um processo extenso de desregulamentação das atividades especulativas na economia estadunidense, que teria raízes ainda na década de 1970. O autor enfatiza que as progressivas desregulamentações permitiram que se formasse todo um sistema de especulação sobre as hipotecas, “baseadas em empréstimos *subprime* [ou seja, de maior risco], seguros derivativos, especulações com papéis podres” que atingiram um valor total de 80% do PIB do país, na ordem dos 14,58 trilhões de dólares (Bandeira, 2016, p.69). Esse processo significou a radical financeirização da economia dos Estados Unidos, de forma que qualquer atividade econômica desse país estivesse, em algum nível, atrelada a um sistema de financiamentos, linhas de “mercados futuros”, *swaps*, derivativos, entre outras categorias financeiras, todas entremeadas por super bancos e “*financial holding companies*”.

Assim, em meados de 2007, quando veio à tona a insolubilidade de diversos desses títulos — provocada pela inadimplência das hipotecas que lastreavam os títulos *subprime* — alastrou-se uma

crise financeira de grandes proporções, provocando a falência de dois dos maiores bancos de investimentos dos EUA, Lehman Brothers e Bear Stearns, além de outros, tais como o Merrill Lynch e AIG Financial Products, entre 2007 e 2008, ameaçando também o Goldman Sachs, Citigroup e Wachovia (Bandeira, 2016). Com isso, o sistema financeiro estadunidense teve de recorrer a volumosos “pacotes de salvamento” por parte do *Federal Reserve* e dos próprios recursos do Tesouro Americano, além de investimentos estrangeiros provenientes, sobretudo, de fundos soberanos da Ásia e do Oriente Médio. (Bandeira, 2016). Outro desdobramento da crise foi uma ainda maior concentração do sistema financeiro, na medida em que muitos dos bancos mais afetados pelo *crash* foram incorporados por instituições financeiras maiores, como JPMorgan Chase, Bank of America, Citigroup, Wells Fargo, Goldman Sachs e Morgan Stanley, seis grandes instituições que, segundo Bandeira (2016), passaram a controlar quase metade da economia dos EUA.

Quanto aos desdobramentos globais da crise, a instabilidade foi sentida especialmente na Europa, na medida em que as instituições financeiras do velho continente tinham grande integração com o mercado norte-americano. Os principais atingidos foram países, em alguma medida, “periféricos” no arranjo político e econômico da União Européia/Zona do Euro, como Irlanda, Portugal, Espanha e Grécia. Esses países, além de terem economias menos estruturadas do que nações mais centrais no ecossistema político-econômico europeu, como Alemanha e França, não detinham também grandes condições de intervirem em favor do salvamento de suas economias, por terem a emissão monetária e o controle de diversas medidas econômicas atreladas à Zona do Euro e aos ditames de Bruxelas.

Um importante desdobramento da crise, tanto na Europa, quanto nos EUA, foi a eclosão de movimentos populares e protestos “multitudinários”. Conforme trabalhado no capítulo 2, já em 2010 os protestos da Primavera Árabe inauguraram um “modelo” de mobilização que se apropriava das novas possibilidades trazidas pelas redes sociais para a organização de manifestações descentralizadas e espontâneas, mediante a ocupação do espaço público, ativando o par “Redes e Ruas”. (Castells, 2013). Conforme demonstrado no início desta dissertação, a influência dos protestos árabes e o contexto de crise econômica na Europa foram disparadores do movimento 15M, na Espanha, a partir de Maio de 2011. O 15M trazia consigo uma grande ênfase nos aspectos territoriais da crise econômica, como a dificuldade de grande parte da população em pagar os encarecidos aluguéis e hipotecas nas principais cidades espanholas, o desemprego urbano e o desmonte das estruturas de bem-estar social, ao mesmo tempo em que uma rejeição latente às estruturas políticas tradicionais do país, identificando tanto o social-democrata PSOE, quanto o conservador PP enquanto faces de uma mesma investida neoliberal e financista sobre o que se entendia como os “comuns urbanos”. Em Setembro do mesmo ano, a onda de protestos chega ao epicentro da crise de 2008: o distrito financeiro de Nova York, ou, *Wall Street*. Em consonância com os espanhóis, os protestos do *Occupy Wall Street* (que rapidamente se multiplicaram por outras cidades do país) rejeitavam as forças políticas tradicionais norte-americanas e, sobretudo, o profundo entrelaçamento entre o exercício da política e o poder do sistema financeiro nos EUA. Ocupando as ruas e praças do distrito financeiro, os manifestantes denunciavam as (cada vez mais) deterioradas condições de vida dos “99%” da população, em contraste com os generosos “pacotes de salvamento” destinados aos oligopólios do sistema financeiro.



Figuras 90, 91, 92 e 93 - Imagens do Occupy Wall Street e do 15M Fonte: Wikimedia Commons, autores Mike Fleshman, Lee Hassl, Olmo Calvo e Fotograccion. Creative Commons Attribution.

Nesse sentido, além de grandes sintomas da decadência das condições de vida da maior parte da população dos países do ocidente industrializado provocada pelo avanço irrestrito do neoliberalismo e da financeirização, esses protestos representavam também o nascimento de uma nova tipologia política. Os movimentos, protagonizados por jovens e estudantes, tinham como bandeira agregadora das diversas reivindicações e pautas a recusa às formas tradicionais e estabelecidas de representação política. A partir dessa recusa, eram apresentadas diferentes respostas, sejam as novas reivindicações de representação política das plataformas municipalistas espanholas, ou mesmo do “partido pirata” norte-americano, seja a ênfase nos processos locais e auto-organizados de democracia direta. Em ambos os casos, prevalecia uma forte aposta no potencial da internet e das tecnologias da informação enquanto ferramentas de mobilização e participação política consideradas como capazes de alcançar transformações significativas¹⁶⁹. Além disso, estabelece-se a partir dessas experiências uma rede internacional de cooperação e solidariedade entre organizações políticas orientadas em torno desse tipo de mobilização.

8.1.1 O deslocamento do centro dinâmico mundial para o Oriente

Além dos efeitos imediatos nos países mais afetados, a Crise de 2008 provocou também grandes reorganizações geopolíticas em escala global. O economista Márcio Pochmann¹⁷⁰ (2022) considera

169 Uma análise aprofundada sobre esse aspecto pode ser encontrada em Nobre; Borges e Rena (2020).

170 Márcio Pochmann concedeu uma fala para o grupo GeoPT como parte de um webinar (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_oEnXha7PVk>) e transcrita para a revista Indisciplinar (disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/issue/view/1815/361>>).

que a crise teria sido responsável por evidenciar a debilidade da fase de expansão financeira do ciclo de acumulação liderado pelos EUA, processo notabilizado também pelas cada vez mais eminentes derrotas militares estadunidenses nos principais conflitos armados iniciados por esse país no século XXI, no Iraque e Afeganistão. Em contraposição, o economista acredita que estaria se conformando um “deslocamento do centro dinâmico mundial do Ocidente para o Oriente”, na medida em que, na Ásia, “ao contrário do Ocidente, estaria em proliferação a internalização dos investimentos privados externos sob o controle estatal”, com grande proeminência da experiência socialista chinesa e de outros “capitalismos de Estado” asiáticos. (Pochmann, 2022, p.137). O autor destaca o fato de que, em decorrência do processo de expansão adotado pela República Popular da China ao final do século XX, o país teria chegado a representar $\frac{2}{3}$ do comércio mundial, sendo ainda responsável por uma grandiosa rede de infraestrutura conectada internacionalmente. (Pochmann, 2022, p.135).

Esse “deslocamento do centro dinâmico” em direção ao Oriente é marcado por uma transformação não apenas de cunho comercial, mas, também muito intensamente, no âmbito das relações internacionais. Há de se destacar o lançamento, em 2013, por parte do governo chinês da “Iniciativa Cinturão e Rota” (*Belt and Road Initiative* [BRI] — também conhecida como Nova Rota da Seda), que consiste em uma série de acordos internacionais com cerca de 150 países, voltados para o estabelecimento de rotas comerciais globalmente conectadas mediante a construção de projetos de infraestrutura logística e o estabelecimento de parcerias, apresentando-se “como alternativa ao modelo econômico que valoriza a especulação em detrimento da produção, apoia-se no rentismo em vez do trabalho”. (Pochmann, 2022, p.131). Além da BRI, a China integra, desde 2001, a Organização de Cooperação de Xangai (*Shanghai Cooperation Organization* [SCO]), organização política, econômica e militar, estabelecida como “contraponto” à OTAN, reunindo importantes países do continente asiático, sobretudo no aspecto militar, como a Rússia, o Irã, a Índia e o Paquistão. Por sua vez, a Rússia tem estabelecido também diversos acordos internacionais voltados para a sua integração regional, como é o caso da União Econômica Eurasiática (UEE), que reúne algumas das ex-repúblicas soviéticas sobre a esfera de influência política e econômica russa, como o Cazaquistão e a Bielorrússia.

O geógrafo Fábio Tozi (2018) considera que esses processos fazem parte de um movimento de contestação à hegemonia ocidental e norte-americana, na medida em que possibilita-se o surgimento de projetos de “hegemonia não-ocidentais”. Assim, a formação desses blocos e arranjos representariam a “emergência de uma forma de hegemonia (talvez ancorada em elementos culturais tradicionais do oriente) que se baseia na integração comercial e, sobretudo, territorial como ação de hegemonia”. (Tozi, 2018, p.87). Em consonância com essa interpretação, Javier Vadell, Leonardo Ramos e Pedro Neves (2014) consideram que estaria se estabelecendo um “Consenso Asiático”, em contraposição ao Consenso de Washington, não mais baseado em relações internacionais de endividamento e submissão econômica, mas sim em “novas oportunidades de comércio, investimento em energia e recursos naturais, e de auxílio financeiro e infraestrutural”, sobretudo, capitaneadas pelos esforços de comércio exterior chineses. (Vadell *et al.*, 2014, p.98).

Evidentemente, esses esforços não se dão de forma linear e sem que se imponham desafios e limitações. Apesar da proeminência asiática nas relações internacionais recentes, o Ocidente, sobretu-

do os EUA, não deixaram de disputar a hegemonia internacional, provocando uma “nova redivisão geopolítica do mundo”. (Pochmann, 2022, p.137). A multiplicação de instabilidades globais recentes (como é o caso do conflito armado na Ucrânia e as tensões em Taiwan) é bastante representativa do novo estado de disputas geopolíticas globais, com grandes interferências, inclusive, em processos políticos locais nos mais diversos contextos em que essa disputa se manifesta. Bandeira (2016) enfatiza, por exemplo, como os processos das “Revoluções Coloridas” — abordadas no capítulo 2 — que se deram em países vizinhos à Rússia no início dos anos 2000 têm grande relação com um projeto de boicote à integração regional desses países com o gigante eurasiático. Destaca-se, sobretudo, o caso da Ucrânia, que se desdobra desde 2004 com uma intensa disputa entre grupos pró-OTAN, majoritários em Kiev, e os grupos pró-Rússia, localizados no leste do país. É relevante observar como, nesse caso, e de forma semelhante em outras Revoluções Coloridas, houve um significativo apoio de agências de inteligência ocidentais e ONGs internacionais à organização de protestos “pró-ocidente”, fórmula que tem sido reproduzida em diferentes partes do mundo onde verifica-se a tensão geopolítica atual. (Bandeira, 2016).

Em meio a todas essas transformações, o Brasil se integra aos processos globais de disputa pela hegemonia a partir da formação dos BRICS. Conforme apresentado no capítulo 6, o país já vinha, desde o início do Governo Lula, de um período de diversos esforços de mudança da posição brasileira nas relações internacionais, priorizando os acordos Sul-Sul, como a integração regional latino-americana, o estabelecimento de acordos de cooperação com países africanos, além da criação, em 2003, de um fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAs), que representava uma influência ampliada da política externa brasileira. Nesse contexto, nos últimos anos do segundo mandato de Lula, surge, primeiramente, o BRIC, bloco formado por Brasil, Rússia, Índia e China que, a partir de 2010 contaria com a adesão da África do Sul, “completando” os BRICS. Além de um fórum de diálogo e cooperação, a formação do bloco contou com o estabelecimento de um “Acordo Contingente de Reservas” e de um banco multilateral, o Novo Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank* [NDB]), ambos voltados a garantir uma maior integração econômica entre os países, promover o financiamento de projetos de infraestrutura e a proteção mútua desses países em relação às flutuações e arbitrariedades do sistema financeiro internacional. Tozi (2018) argumenta que a formação do bloco é orientada por uma coerência geopolítica dos países-membros, uma vez que todos eles seriam “países-monstros”, ou seja: territórios continentais com populações gigantescas, marcados pela heterogeneidade e complexidade. Nesse sentido, o autor defende que a formação dos BRICS seria também um ponto fundamental na dinâmica geopolítica do século XXI e na disputa por hegemonia, tornando o Brasil um ator absolutamente central na articulação de arranjos alternativos. (Tozi, 2018).

Além da coerência em termos demográficos e territoriais, havia, em alguma medida, um certo alinhamento econômico entre os países dos BRICS, na medida em que todos estavam em processo de crescimento acelerado (evidentemente, em estágios e intensidades distintas). Nesse sentido, destaca-se o contraste existente, em um mesmo período histórico, entre o Ocidente industrializado (notadamente, Europa e EUA), e o bloco de países emergentes: de um lado o decaimento das condições de vida ocasionado pelo avanço irrestrito da financeirização; de outro, impressionantes taxas de crescimento

econômico alavancadas por investimentos produtivos e pela elevação progressiva do padrão de vida (e consumo) das grandes populações desses países. Nesse aspecto, a formação do bloco e a dispersão de investimentos produtivos internacionalmente (no caso da China), podem ser, inclusive, interpretados como medidas anticíclicas, ou seja, voltadas a poupar a economia desses países dos reveses da crise internacional. Para o caso brasileiro, é possível identificar uma certa inspiração no modelo de crescimento econômico chinês, na medida em que o Governo, sobretudo a partir do segundo mandato de Lula, aposta na indústria da construção civil e no consumo da crescente classe média do país como elemento impulsionador da economia nacional.

8.1.2 O projeto de um Brasil Maior

Além dos grandes esforços na política externa, o final do segundo mandato de Lula foi marcado também por grandes transformações internas. Uma das principais medidas desse governo se deu no ano de 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O programa foi concebido como uma nova abordagem do Governo perante a questão da moradia, uma vez que incorporou todos os programas anteriores voltados à provisão habitacional (PAR, PCS, PSH e Pró-Moradia), assumindo algumas de suas características no novo desenho institucional. O PMCMV visava o atendimento de diferentes tipos de demanda, com três diferentes “faixas de atendimento”, que variavam de zero a dez salários mínimos, adotando diferentes critérios de elegibilidade e níveis de subsídio — incorporando, inclusive, a possibilidade da autogestão (antes prevista no PCS), por meio da modalidade do “MCMV Entidades” —. A efetivação do programa era baseada na combinação de uma série de atores, “como construtoras de todos os portes, movimentos populares, cooperativas rurais e urbanas e os bancos públicos, Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil (BB)”. (Mercadante; Zero, 2018, p.36). Além do objetivo de enfrentamento ao déficit habitacional e incorporação das demandas populares, já há algum tempo, discutidas e sistematizadas em espaços como o Conselho e a Conferência Nacional das Cidades, o PMCMV tinha também um propósito econômico bastante destacado.

Sob influência da crise financeira internacional, em 2009, o Brasil já começava a observar a desaceleração do crescimento econômico, e mesmo, uma pequena retração. Nesse sentido, o lançamento do PMCMV, dada a magnitude dos investimentos públicos previstos, foi concebido como a principal medida anticíclica adotada pelo Governo no sentido de reverter o processo de recessão, com foco na geração de empregos e impulsionamento da indústria da construção civil. Nesse aspecto, o programa foi bem sucedido, produzindo significativos resultados na economia do país, como destaca a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato:

Após a crise de 2008, essa orientação foi aprofundada. Em 2009, foram lançados o PAC II e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, desenhado por empresários da construção e do mercado imobiliário em parceria com o governo federal. Teve então início um *boom* imobiliário de enormes proporções nas grandes cidades. Enquanto em 2009 o PIB brasileiro e da construção civil foram negativos, contrariando a tendência anterior, em 2010 o PIB nacional foi de 7,5% e o da construção civil, 11,7%. Em seis regiões metropolitanas, o desemprego, que atingia 12,8% em 2003, caiu para 5,8% em 2012. A taxa de desemprego da construção civil no período diminuiu de 9,8% para 2,7%. O investimento de capitais pri-

vados no mercado residencial cresceu 45 vezes, passando de R\$ 1,8 bilhão em 2002 para R\$ 79,9 bilhões em 2011, e os subsídios governamentais (em escala inédita no país) cresceram de R\$ 784.727 milhões para mais de R\$ 5,3 bilhões em 2011. (Maricato, 2013, p.20-21).

Além disso, o programa apresentou uma escala de atendimento inédita, conforme destacam Mercadante e Zero (2018), com a contratação de 4,5 milhões de moradias entre 2009 e 2016, em 96% dos municípios do país, sendo 1,7 milhões dessas unidades destinadas a famílias com renda até R\$ 1.600,00. Contudo, uma avaliação do programa deixa bastante evidente o quanto a sua dimensão econômica e anticíclica foi mais priorizada do que a provisão habitacional propriamente dita. As arquitetas e urbanistas Denise Nascimento e Raquel Braga (2009) convergem com Maricato (2013) na interpretação de que o PMCMV reproduziu a “lógica bancária” presente nas políticas habitacionais do período militar (BNH e SFH), na medida em que o programa afastou da política habitacional a agenda da reforma urbana, concentrando-se no financiamento público da ação do setor imobiliário, sobre o qual recaiu a responsabilidade das decisões de planejamento e projeto.

Nesse sentido, a efetivação do PMCMV suscita uma série de críticas, sobretudo, voltadas às qualidades espaciais, arquitetônicas e da inserção urbana das unidades habitacionais produzidas. Denise Nascimento (2016) destaca que, uma vez que o programa (em termos administrativos) era estabelecido entre CEF e governos municipais com vistas a uma “adaptabilidade” a diferentes condições, a instituição financeira apresentava apenas algumas diretrizes projetuais pouco específicas para os empreendimentos, de forma que a predominância dos conjuntos habitacionais produzidos sejam resultantes da reprodução das determinações mínimas da CEF por parte das construtoras. Assim, a arquiteta destaca que prevalece, entre os conjuntos construídos, uma lógica condominial e uma padronização arquitetônica pouco ou nada adequada às especificidades de cada local para onde os empreendimentos são destinados.

O discurso “de fazer o que a lei manda”, sob a ótica de todas as construtoras como cumpridoras do seu dever, e que converge com o discurso da Caixa, “eles fazem o mínimo que a gente pede”, tem alimentado continuamente a produção do PMCMV. Todas as regras e exigências do PMCMV, ainda que estabelecidas pela Caixa e Ministério das Cidades e cumpridas pela iniciativa privada, permitem o protagonismo das construtoras na definição espacial, construtiva e territorial, gerando-se, ao final, um padrão nacional de moradia social acatado pelos municípios, independentemente das características físicas dos terrenos, das condições bioclimáticas locais e das necessidades habitacionais dos moradores. (Nascimento, 2016, p.150).

Ademais, destacam-se os problemas da inserção urbana dos conjuntos produzidos pelo PMCMV, em muitos casos, localizados nos limites urbanos de grandes cidades, com acesso deficitário a bens e serviços urbanos, mobilidade, etc. Em outras palavras, a lógica do programa — baseada na disponibilização de crédito para a população e desoneração para as construtoras — estaria resultando em um “planejamento da habitação social voltado única e exclusivamente para a produção quantitativa de unidades, em um processo alienado da análise macro de dinâmica socioterritorial”, levando à “produção massificada de condomínios privados sem urbanidade e de higienização de territórios já ocupados”. (Nascimento, 2016, p.152). A despeito dos problemas identificados, Nascimento (2016, p.151) ainda ressalta a avaliação predominantemente positiva por parte dos beneficiados do programa, uma vez que o imaginário predominante do “sonho da casa própria” seria sobressalente em rela-

ção à percepção da segregação socioespacial.

Além das questões de ordem projetual e espacial, o PMCMV acumulou controvérsias também no que se refere à sua efetividade em conter o déficit habitacional. Ambas Nascimento (2016) e Maricato (2013) avaliam que, em decorrência da elevação do preço dos imóveis provocada pelo *boom* imobiliário e a intensificação da atividade especulativa desse setor, a situação observada em muitas cidades — sobretudo grandes metrópoles — após alguns anos de implementação do PMCMV é de persistência do déficit habitacional, quando não de incremento. Dessa forma, enquanto parte da população consegue garantir o acesso à moradia subsidiada, outra parte se vê obrigada a deixar seu local de moradia em decorrência da elevação dos preços dos imóveis e dos aluguéis.

Conforme mencionado no capítulo anterior, dinâmica semelhante se dá a partir da interação entre o PMCMV e o PAC-UAP. Cardoso e Denaldi (2018b) e Aragão e Santos (2018) descrevem que, a partir do lançamento do Minha Casa, Minha Vida, a provisão habitacional prevista nas intervenções do PAC-UAP passou a ser responsabilidade do novo programa. Essa associação produziu algumas incompatibilidades, como descrevem Aragão e Santos (2018) para o caso de Belo Horizonte, em que essa medida inviabilizou a promoção de muitos reassentamentos de famílias removidas dentro dos perímetros de intervenção, uma vez que o PMCMV apenas permitia a produção de unidades habitacionais em terrenos judicialmente regularizados, o que praticamente inviabilizava a sua efetivação dentro de vilas e favelas.

Reafirmando a estratégia de ampliação dos investimentos públicos, no último ano do Governo Lula (2010) é lançado o PAC 2, que teria início apenas no mandato seguinte. O novo programa de investimentos, contudo, apresentava um perfil diferenciado em relação ao primeiro. A exemplo, Cardoso e Denaldi (2018) ressaltam que o PAC 2 praticamente não contou com investimentos em urbanização de vilas e favelas, apresentando apenas 5 contratos dessa natureza. As modalidades de investimento eram predominantemente voltadas à produção de infraestrutura, entre as quais destacam-se o “PAC Cidade Melhor”, que englobava obras de mobilidade urbana (já com ênfase na preparação das cidades sede da Copa do Mundo de 2014); o “PAC Energia”, voltado aos investimentos na matriz energética do país, com grande destaque para a descoberta do Pré-Sal; e o “PAC Minha Casa, Minha Vida”, que visava destinar recursos para a efetivação e continuidade do programa.

Foi nesse contexto em que se deu a sucessão presidencial, nas eleições de 2010. Dilma Rousseff, candidata indicada para dar continuidade ao projeto petista, era Ministra Chefe da Casa Civil do Governo Lula (tendo chefiado a pasta de Minas e Energia, no primeiro mandato) e, portanto, tinha uma relação íntima com o PAC e demais projetos de infraestrutura e investimentos do governo. Se ao longo dos dois mandatos de Lula, estabeleceu-se uma tensão entre a ala mais ortodoxa e conservadora (em termos econômicos) do governo, e outra de orientação desenvolvimentista e heterodoxa, a indicação de Dilma como candidata à presidência representava um triunfo do segundo grupo. Essa divisão se expressava, inclusive, pelas candidaturas de oposição, tendo José Serra (PSDB) como representante de uma abordagem econômica liberal, e Marina Silva (PV) — recém desligada do PT e do Ministério do Meio Ambiente por discordâncias em relação à condução da política ambiental e energética do governo —, que se colocava como representante de uma perspectiva crítica ao desenvolvimentismo

petista, a partir de um viés ambientalista. O triunfo eleitoral de Dilma, portanto, representou um “sinal verde” para que o novo governo dobrasse a aposta na estratégia de ampliação dos investimentos públicos como elemento propulsor do desenvolvimento, tendo programas como o PAC e o PMCMV como protagonistas dessa estratégia.

Uma das principais medidas do primeiro Governo Dilma, nesse sentido, consistiu em uma reorientação da política econômica do país. Apesar do expressivo crescimento econômico e das melhorias sociais, os Governos Lula não alteraram significativamente as posições macroeconômicas inauguradas pelos Governos FHC, em grande medida, associadas à integração subordinada do país ao processo da globalização neoliberal. A saber, a lógica do “Tripé Macroeconômico” (Metas de inflação, Câmbio Flutuante e Responsabilidade fiscal) permaneceu como orientadora da política econômica do país — sobretudo a partir da atuação do Banco Central, comandado por Henrique Meirelles — provocando uma intensificação do processo de desindustrialização, a despeito dos esforços concentrados no impulsionamento de alguns setores (com destaque para a indústria naval, petroquímica e da construção civil). Assim, parte expressiva do crescimento econômico brasileiro nos anos Lula foi referente ao bônus da balança comercial, provocado pela enorme demanda por produtos primários brasileiros (principalmente, minério de ferro e soja) resultante, sobretudo, da acelerada demanda da economia chinesa. Apesar de garantir uma situação relativamente confortável frente às flutuações econômicas internacionais (especialmente com o acúmulo expressivo de reservas cambiais), essa dinâmica consolidou a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho como país primário-exportador, o que não contribuía com a geração de postos de trabalho de qualidade e com a consolidação do desenvolvimento econômico e social.

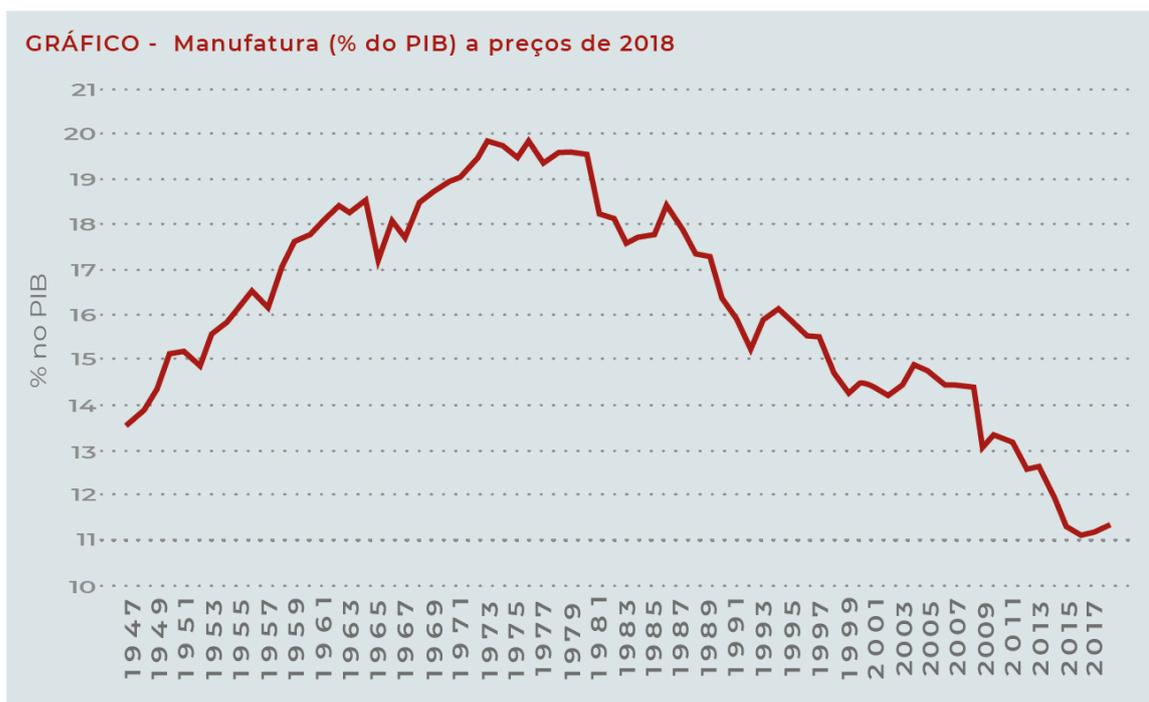


Gráfico 18 - Percentual da manufatura no PIB brasileiro. Fonte: Gráfico adaptado a partir do artigo Desindustrialização Setorial E Estagnação De Longo Prazo Da Manufatura Brasileira, de Paulo César Morceiro e Joaquim José Martins Guilhoto (2019, p.8)

Assim, em contraposição a essa agenda, o Governo Dilma interpretou estar em um momento

político favorável para implementar mudanças que orientassem o país em direção à industrialização e ao desenvolvimento. Dessa forma, já em seu primeiro ano de mandato, Dilma anuncia a “Nova Matriz Econômica” (NME), pacote de medidas que tinha como propósito enfrentar os principais “gargalos” de desenvolvimento do país, dando maior protagonismo à indústria na condução do crescimento econômico nacional. Entre as medidas, destacam-se a redução da taxa de juros, a desvalorização do câmbio, a desoneração tributária das indústrias, a expansão do crédito, via BNDES, para esse tipo de atividade econômica, o investimento em projetos de infraestrutura logística e a redução das tarifas de energia. Assim, em contraposição à lógica de incentivo ao consumo interno, consagrada nos anos Lula, a estratégia lançada pelo Governo Dilma privilegiava as exportações de produtos manufaturados. Como parte da NME, foi lançado também o “Plano Brasil Maior”, que tinha como propósito elevar a competitividade da indústria brasileira diante dos mercados globais.

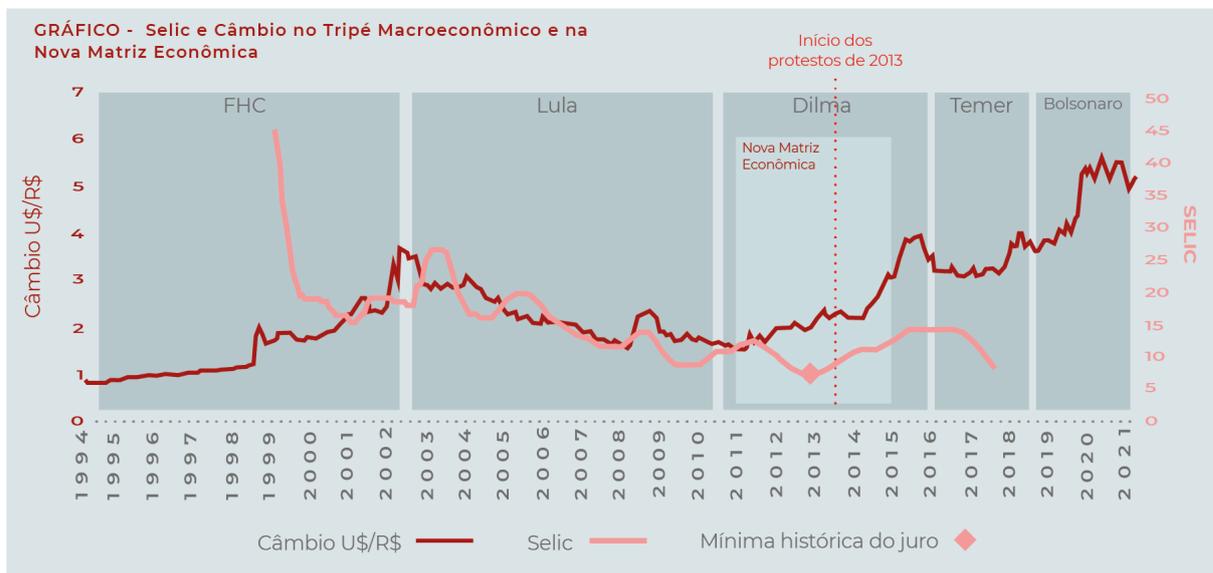


Gráfico 19 - Comparação da taxa de câmbio e taxa de juros ao longo dos mandatos presidenciais, com destaque para a NME. Fonte: Gráfico de elaboração própria a partir de dados disponíveis em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Taxa_Selic>, e <<https://www.parmais.com.br/blog/a-trajetoria-do-dolar-desde-o-plano-real/>>. Acesso em: 29/01/2022.

Além disso, é relevante destacar, em relação ao primeiro Governo Dilma, a grande ênfase dada às obras preparatórias nas cidades sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, inclusive, a partir de investimentos do PAC 2, conforme mencionado. Tratavam-se de obras de infraestrutura viária, projetos urbanísticos de requalificação, investimentos no setor hoteleiro e, evidentemente, obras relativas aos complexos esportivos, frequentemente promovidas em arranjos entre setor público (em diferentes níveis administrativos) e privado, e dotados de muita atenção da mídia e da opinião pública. Ainda com grandes incertezas a respeito dos rumos da nova estratégia econômica, o primeiro Governo Dilma parecia caminhar na direção correta, apresentando indicadores econômicos e sociais favoráveis, atingindo, inclusive, a mínima histórica da taxa de desemprego¹⁷¹.

8.1.3 Junho de 2013: a multidão contra o Brasil Maior

.....
171 6,3% em 2013, segundo dados do IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego>. Acesso em: 27/05/2024.

A despeito do inicial sucesso econômico e político do Governo Dilma, o final de seu primeiro mandato foi marcado por um dos eventos políticos mais importantes da história recente do país. Tratam-se dos protestos de Junho de 2013, que se alastraram por diversas cidades do país levando milhões de pessoas às ruas com perfis e demandas variadas. Inicialmente, contudo, os protestos tinham como reivindicação única a pauta da mobilidade urbana, protagonizada pelo Movimento Passe Livre (MPL) que, desde 2003, já vinha organizando manifestações expressivas a respeito dessa temática em diferentes cidades brasileiras — com especial destaque para as de Salvador (2003) e Florianópolis (2004) — (MPL, 2013). A partir do início da década de 2010, contudo, as manifestações do movimento ganharam escala nacional, contrapondo-se ao aumento das tarifas do transporte público em diversas cidades. O movimento foi especialmente organizado e visibilizado no caso de São Paulo, onde, entre o final de Maio e o início de Junho de 2013, o MPL promoveu manifestações contra o aumento da passagem de ônibus, e que apresentavam adesão significativa em relação aos protestos anteriores.

Cronologia

2003 – Revolta do Buzu em Salvador (agosto-setembro).

2004 – Revolta da Catraca barra o aumento em Florianópolis (junho) e aprova lei do passe livre estudantil (26 de outubro); surge o Comitê do Passe Livre em São Paulo.

2005 – Plenária de fundação do MPL-Brasil no V Fórum Social Mundial em Porto Alegre (janeiro); luta contra o aumento em São Paulo (fevereiro); II Revolta da Catraca barra o aumento em Florianópolis (junho); mobilizações revogam o aumento em Vitória (julho).

2006 – Encontro Nacional do Movimento Passe Livre (junho); luta contra o aumento em São Paulo (novembro-dezembro).

2008 – Grande luta contra o aumento no Distrito Federal (outubro).

2009 – Aprovação do passe livre estudantil no Distrito Federal (julho); ocupação da Secretaria de Transportes em São Paulo (novembro).

2010 – Luta contra o aumento em São Paulo (janeiro).

2011 – Luta contra o aumento em São Paulo e em várias capitais (janeiro-março); mobilizações revogam aumento em Teresina (agosto).

2013 – Lutas na região metropolitana de São Paulo conquistam revogação do aumento no Taboão da Serra (janeiro); mobilização derruba aumento em Porto Alegre (abril); Jornadas de Junho conquistam revogação do aumento em mais de cem cidades. (MPL, 2013, p.15-16).

PASSE LIVRE **Passe Livre São Paulo** compartilhou a própria foto. ...
19 de maio de 2013 · 🌐

Vem pra rua vem, contra o aumento!
<https://www.facebook.com/events/138015713055660/>



PASSE LIVRE São Paulo
16 de maio de 2013 · 🌐 Curtir Página

Figura 94 - Postagem do MPL no Facebook com a convocação para o "Primeiro Ato". Fonte: Página do MPL no facebook.

Naquele momento, o MPL adotou a estratégia de realizar “atos” sucessivos, convocados pelas redes sociais, que tiveram início no dia 6 de Junho, repetindo-se no dia 7, 11 e 13. Ocorre que, no quarto desses “atos”, a Polícia Militar de São Paulo reprimiu duramente os manifestantes, fato que teve uma cobertura midiática expressiva. Assim, a repercussão nacional da manifestação e, sobretudo, da violência policial mobilizada para seu enfrentamento, provocou a disseminação e popularização do movimento pelo país, ocasionando a eclosão de mais um ato, no dia 17, com mais de 250 mil manifestantes em São Paulo, além da realização de manifestações em mais de 20 cidades. (Secco, 2013). Os protestos voltaram a ocorrer nos dias 18 e 19, em muitas cidades do país, o que levou a uma rápida reação do poder público, com medidas de desoneração, por parte do Governo Federal, e abertura de negociações por parte de algumas prefeituras (como foi o caso em São Paulo), o que levou à revogação dos aumentos em cerca de cem cidades do país ao longo do mês, conforme explica o historiador

Lincoln Secco (2013). Essa medida representava uma vitória das manifestações iniciais, uma vez que havia sido alcançada a principal reivindicação postulada pelos protestos. Contudo, naquela altura, o MPL já não representava mais a massa dos manifestantes, com demandas, perfis e expectativas bastante diversificadas, que levaram à popularização do *slogan*: “não é só por vinte centavos”. Sob essa nova perspectiva multifacetada, as manifestações se expandiram significativamente, chegando a um auge (no dia 20/06) de cerca de 140 cidades e 3 milhões de pessoas em todo o país. (Secco, 2013).

Assim, de forma absolutamente inesperada, os protestos de Junho tomaram proporções nacionais, incorporando insatisfações das mais diversas naturezas, entre elas, um forte sentimento anti governista. É importante destacar que, ainda que essas organizações tenham tido alguma participação nos protestos, os movimentos tradicionais de esquerda — movimentos populares, como o MST, centrais sindicais, como a CUT, entre outros — não tiveram grande relevância nos atos em questão. Pelo contrário, Gohn (2014) demonstra que, para a grande maioria dos manifestantes, aqueles protestos representavam seu “batismo na política”, tratando-se, majoritariamente, de jovens de classe média com alta escolaridade. Desde o início das convocações do MPL (e, inclusive, em protestos anteriores do movimento), as Jornadas de Junho já eram dotadas de um caráter “apartidário”, coerente com as orientações do movimento. Contudo, com a popularização dos protestos, a partir do dia 17, rapidamente disseminou-se uma perspectiva “anti-partidária”, que se manifestava nos gritos de “sem bandeira”, na expulsão e repreensão de manifestantes que portassem símbolos de partidos de esquerda (sobretudo, do PT), ou mesmo de movimentos organizados tradicionais.

Em grande medida, os protestos brasileiros reproduziram os padrões inaugurados pelo ciclo de protestos multitudinários, iniciados dois anos antes no Oriente Médio, EUA e Espanha. Ou seja, os atos eram convocados pelas redes sociais e de forma descentralizada, não contavam com lideranças aparentes, mobilizavam uma lógica de “enxame” — rápidas e inesperadas concentrações de manifestantes — e eram compostos, predominantemente, por jovens e estudantes de classe média. Além disso, prevalecia entre os manifestantes uma postura de rejeição às forças políticas tradicionais (com especial destaque para o PT), o que surgiu de forma bastante inesperada, dados os altos índices de popularidade do Governo Dilma naquele momento e a situação de pujança econômica e relativa estabilização social vivenciadas no país.

O caráter “inesperado” dos protestos, contudo, é contestado por Maricato (2013). A arquitetura argumenta que, para aqueles que se atentassem à questão urbana, os protestos de 2013 eram absolutamente previsíveis, representando, portanto, uma resposta imediata à degradação das condições de vida urbana no país. Nesse sentido, a autora destaca como possíveis motivadores da indignação concentrada nos protestos o aumento da violência urbana nas principais cidades do país ao longo das décadas anteriores; a elevação dos preços da propriedade fundiária (decorrentes, em grande medida, das políticas governamentais como o PMCMV e o PAC); a piora das condições de mobilidade urbana, decorrente da desoneração da indústria automobilística e da proliferação de grandes obras viárias voltadas para o automóvel individual; e uma percepção de ineficiência e despropósito dos gastos públicos com as intervenções voltadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas. (Maricato, 2013). Em suma, Maricato (2013) acredita que o abandono da agenda de reforma urbana por parte dos governos pe-

tistas — bem como dos movimentos “acomodados no espaço institucional” — teria transformado as grandes cidades brasileiras em um foco de indignações e reivindicações políticas. É relevante observar, ainda, como a autora associa todos esses problemas a um entrelaçamento da ação do poder público com o capital imobiliário, que teria relação com o modelo vigente de financiamento de campanhas eleitorais, de forma que a solução das questões colocadas não estaria no âmbito do planejamento urbano, mas sim de um “reforma política”. (Maricato, 2013, p.23).

Essa percepção foi bastante disseminada também entre os manifestantes, com associações das intervenções urbanas da Copa do Mundo e das Olimpíadas (entre outros projetos) a alegações de corrupção, além de uma insatisfação ampla (e pouco específica) com o sistema político brasileiro. Nesse aspecto, é possível identificar — mesmo que em circunstâncias muito distintas — uma coincidência das reivindicações ao mesmo tempo urbanas/territoriais e políticas dos manifestantes brasileiros com aquelas articuladas no ciclo global de protestos multitudinários. Michael Hardt¹⁷² (2014), inclusive, associa os protestos de Junho a esse ciclo, enfatizando o caráter da auto-organização e horizontalidade das manifestações, bem como a heterogeneidade de seus manifestantes e pautas e as suas “maneiras de compartilhamento e cooperação, gerando uma série de demandas e perspectivas agrupadas na luta”. (Hardt, 2014, p.7). Além disso, alguns autores vinculados ao 15M (e que tiveram também participação direta nos protestos brasileiros), como Bernardo Gutierrez (2014) e Pablo de Soto *et al* (2014), convergem com Hardt (2014) ao classificar os movimentos de Junho como parte da rede global de manifestações pela criação do comum. Esse “comum” estaria contido nas formas insurgentes e inventivas de ocupação do espaço urbano, frequentemente permeadas por intervenções artísticas e culturais, experimentadas nos diferentes protestos do país, à maneira como se deu nas praças ocupadas da Espanha, dos EUA e do Oriente Médio.



.....
172 A seguir, serão referenciados uma série de autores vinculados a um debate filosófico/político, articulado em torno do conceito de “multidão” (Hardt; Negri, 2001; 2005; 2011; 2018) e, ao mesmo tempo, diretamente envolvidos com o ciclo de protestos multitudinários em diferentes países e circunstâncias enquanto ativistas, articuladores e “intelectuais orgânicos”. Além de Michael Hardt, co-autor do conceito de multidão, esse é também o caso para Bernardo Gutierrez, Pablo de Soto, Giuseppe Cocco, Bruno Cava e Barbara Szaniecki. Ressalta-se que é dada uma ênfase maior às interpretações das Jornadas de Junho a partir desse recorte conceitual específico por ser essa uma interpretação que parte de bases filosóficas e conceituais coincidentes com as que se adota neste trabalho, além do fato de essa rede de intelectuais e ativistas ter cumprido um papel significativo nos eventos que se pretende narrar para o caso de Belo Horizonte, conforme será abordado no próximo capítulo.



Figuras 95, 96, 97 e 98 - Imagens dos protestos de Junho de 2013 no Rio de Janeiro e em São Paulo. Fonte: imagens do livro *Amanhã vai ser Maior* de Bruno Cava e Giuseppe Cocco (2014).

Essas formas de apropriação e criação dos comuns urbanos seriam, portanto, contraposições diretas às formas de produção do espaço e intervenção territorial engendradas na associação entre investimentos estatais e capital imobiliário. O cientista político italiano Giuseppe Cocco (2014, p.22) associa a indignação das ruas a uma rejeição ao neodesenvolvimentismo e “Projeto Nacional” petista que, para ele, trataria-se de um “capitalismo de Estado” articulado em “redes de compadrio”. Em consonância com Cocco, o engenheiro Bruno Cava (2013) argumenta que a ampliação das pautas das ruas — de um protesto contra o aumento das passagens de ônibus, até manifestações motivadas por um descontentamento político generalizado — teria ocorrido mediante a percepção dos “custos do progresso”, “pondo em xeque a narrativa oficial de um Brasil onde o futuro teria chegado, de janelas abertas para o primeiro mundo”. (Cava, 2013, p.15). Com isso, os protestos de 2013 teriam se apoiado em “lutas antecedentes e mobilizações já existentes”, fortalecidas pela “potência das ruas”, bem como aberto a possibilidade para novos questionamentos, que tocassem no cerne da distinção entre público x privado, que trouxessem à tona novas e latentes pautas em um movimento de destituir o velho “modelo representativo brasileiro” para constituir o novo. Destituía-se um suposto “consenso” em torno da modernização do país em nome do surgimento de um “carnaval da criação”. (Cava, 2013).

Assim, as narrativas que opunham os protestos em relação aos governos petistas identificavam o cerne dos problemas apontados justamente na ênfase dada por essas administrações — sobretudo, a partir do segundo Governo Lula e com mais intensidade a partir do Governo Dilma — à agenda desenvolvimentista. De forma análoga com o que se deu no caso de Belo Horizonte ao longo da administração Pimentel (conforme descrito no capítulo anterior), esse período representa um afastamento das administrações do partido de alguns princípios contidos no “modo petista de governar”, como a politização do conflito com o capital privado, em favor das ideias contidas em um “Projeto de Nação”, de um “Brasil Maior”, que tinham como componentes centrais a elevação do protagonismo da indústria nacional e, sobretudo, das “campeãs nacionais” da construção civil. Conseqüentemente, a ênfase na disputa fundiária e na função social da propriedade urbana, contidas nos ideais da Reforma Urbana e referendadas pelas administrações petistas dos anos 1990, tiveram de ser preteridas por uma outra interpretação da questão urbana que, alternativamente, elegia as grandes cidades como

plataformas de investimentos e viabilização de uma política macroeconômica anticíclica, com vistas à geração de emprego e alavancagem do desenvolvimento, sem que isso significasse uma antagonização com poderes tradicionalmente instituídos no espaço urbano.

Além disso, Cocco e Cava consideram que teria ocorrido um “fechamento”, por parte do Governo Dilma, em comparação com o que se deu no período Lula, no âmbito da cultura e de um desinteresse “diante das questões dos direitos das minorias, das mulheres, dos sem terra, dos negros, dos LGBT, dos pobres, das favelas e dos indígenas”. (Cocco; Cava, 2013, p.77). Esse processo teria ocorrido mediante uma burocratização do PT — “visceralmente afetado pelo funcionamento do estado” — e suas bases sociais organizadas, bem como pela diferença de perfil político entre Lula e Dilma. Em face dessas condições, do suposto abandono da dimensão democratizante e minoritária do lulismo em nome do “Brasil Maior” de Dilma, Cocco e Cava (2013) consideravam que a multidão autônoma dos protestos estaria afirmando “de maneira constituinte outros valores”. “O movimento de junho assinala que a nova composição social do Brasil é um terreno de luta aberto como alternativa radical, entre a sua homologação dentro dos valores exauridos do capital global, e a formação selvagem da nova composição do trabalho metropolitano”. (Cocco; Cava, 2013, p.80).

Assim, os autores tocam em um elemento essencial das reflexões a respeito desses protestos: os sujeitos mobilizados. No capítulo anterior, o relato apresentado de Simone Moura (informação verbal)¹⁷³ ilustra de forma muito clara como, apesar das contradições e limitações, as políticas de inclusão promovidas pelos governos petistas — seja no que se refere à urbanização, no caso de Belo Horizonte, seja em relação à distribuição de renda e acesso a certos direitos, em âmbito nacional — foram capazes de conformar uma nova geração de sujeitos elevados à condição de cidadania, ao trânsito em determinados espaços antes muito inacessíveis e, sobretudo, à condição de reivindicar por mais. Reflexões semelhantes foram delineadas por Cocco (2009) que mobiliza o conceito de multidão para argumentar que a protagonização dos pobres enquanto sujeitos de direito no ideal lulista estaria conformando uma multidão brasileira, uma “classe sem nome”, dotada de grande potencial transformador e, sobretudo, “alçada à condição de desejar”. A partir da eclosão das Jornadas, a designer Barbara Szaniecki (2014) argumenta que seriam esses mesmos cidadãos “emergentes”, da “Classe C”, das “velhas ou novas classes médias” que se beneficiaram das transformações sociais dos Governos Lula, que estariam agora nas ruas, mobilizando-se e reivindicando por outras e novas possibilidades.

Evidentemente, havia nos protestos manifestantes de diferentes origens e características, inclusive, muitos vinculados às lutas marginalizadas e minoritárias que ganharam força com as Jornadas, como foi o caso do enfrentamento às remoções decorrentes das obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas, no Rio de Janeiro, e das Ocupações Urbanas, em Belo Horizonte (conforme será abordado no próximo capítulo). Contudo, a afirmação de que a multidão dos protestos seria resultado de uma “recomposição autônoma da classe sem nome” — ou seja, dos pobres emergentes do lulismo —, como fizeram Cocco e Cava (2013, p.77) em consonância com Szaniecki (2014), é questionável. Por mais que houvesse manifestantes pobres e periféricos, os atos das Jornadas de Junho eram compostos

.....
173 MOURA, Simone. Entrevista IV. [ago. 2023]. Entrevistadores: Henrique Dias Porto e Anderson Quintella. Belo Horizonte, 2023. 1 arquivo.mp4 (43 min.).

majoritariamente por jovens de classe média alta, conforme pontuou Gohn (2014), a partir de uma pesquisa realizada na manifestação do dia 20/06 em São Paulo¹⁷⁴.

A idade predominante na pesquisa Ibope foi de 14 a 24 anos (43%). Entre 14 e 29 anos de idade a soma sobe para 63% do total. O grau de escolaridade revela-nos que a grande maioria que saiu às ruas foi de camadas média para cima. 43% tinham curso superior; 49% tinham ensino básico completo e superior incompleto. Apenas 8% tinham só ensino básico incompleto. (...)

Quanto à renda familiar dos participantes, 23% era de indivíduos com mais de 10 salários-Mínimos (SM), entre 5 a 10 SM abrangia 26%. Somando-se a estes dois últimos dados, têm-se 49% com mais de 5 SM. Até 2 SM, apenas 15%. Isso leva-nos a afirmar: os mais pobres, a periferia, não estiveram presentes nas manifestações em junho. Não estavam ausentes, mas o caráter do movimento de massa não foi dado por eles. O transporte público foi o motivo primeiro das razões da participação de (37,6%), seguida de outra razão abrangente e importante para se refletir: ambiente político (29,9%). Direitos e democracia foram temas citados como motivação ínfima, apenas 0,6%. (...) Indagados sobre a participação anterior, 54% já tinham e 46% era a primeira vez, corroborando hipótese deste livro de que muitos estavam realizando seu batismo na política. (Gohn, 2014, p. 39 - 43).

Ainda que o perfil socioeconômico dos manifestantes não corrobore exatamente com as interpretações de Cocco e Cava (2013) e Szaniecki (2014), é relevante atentar-se ao argumento, apresentado pelos autores, de que os protestos seriam resultantes de um “desejo por mais”. Nesse sentido, Cocco e Cava (2013) consideram que e os protestos de Junho seriam o “melhor resultado dos governos Lula e Dilma”, no sentido de serem não uma revolta motivada por condições precárias de vida — apesar de firmemente condenarem o suposto “descaso” dos governos petistas com populações periféricas e minorias — mas sim uma revolta dos jovens moldados nas boas condições dos anos petistas, do excesso, da abundância, de um “querer mais”.

Hoje, no governo e no PT, se perguntam: por que tanta insatisfação em um cenário de relativa inclusão social de milhões de brasileiros? Por que tantas manifestações num momento em que a crise do capitalismo não só passou ao largo da economia brasileira, mas também configurou uma oportunidade para a sua afirmação nacionalista no mercado mundial? (...) Mas, em junho, não foi somente a população atingida pelos grandes eventos ou pela higienização urbana que se rebelou. Sucedeu um efeito de escala, colhendo apoios num gigantesco espectro social. Vários analistas de esquerda não conseguem perceber o kairós da multidão brasileira porque estão prisioneiros da lógica do quanto pior, melhor. As manifestações demonstram o contrário, que quanto melhor, melhor! No outono brasileiro, sentimos o eco do outono quente italiano de 1969: QUEREMOS TUDO! (Cocco; Cava, 2013, p.76)

É relevante observar como as manifestações de 2013 são coincidentes com um momento no qual consolidava-se uma certa “migração” da base de apoio do PT em direção aos estados do Norte e do Nordeste, sobretudo no interior, onde os efeitos das políticas sociais redistributivas dos governos Lula e Dilma eram mais evidentes. Em contraponto, as grandes cidades do Sudeste e do Sul — que foram, durante a década de 1990, as principais plataformas do petismo — tornaram-se palcos da insatisfação com relação aos governos do partido, fortemente canalizadas nos protestos de Junho. Pochmann (2022) associa esse processo à desindustrialização brasileira, que se manifestava desde a década de 1990 — objeto de combate, inclusive, das iniciativas macroeconômicas do Governo Dilma, como o Plano Brasil Maior —, na medida em que “a estruturação partidária com forte ênfase na classe

174 Estes dados foram retirados de uma pesquisa realizada pelo Ibope em 20 de junho de 2013, quando foram entrevistadas 2002 pessoas, sendo que 438 (36%) moravam em São Paulo, e o percentual de homens e mulheres era equivalente.

trabalhadora moldada no interior da sociedade urbana e industrial passou a perder lastro transformador na realidade”. (Pochmann, 2022, p.143). Em outras palavras, com a reprimarização da economia brasileira e a transformação dos grandes centros urbanos em direção a um protagonismo dos serviços, em detrimento da indústria, a tipologia política do PT, moldada já no final do período de pujança da indústria nacional, deixa de se relacionar com os desejos e anseios políticos emergentes. Assim, esses mesmos centros urbanos tornam-se palco de uma nova estrutura social órfã de representação política adequada.

Contudo, essa “inadequação” do petismo em capturar o sentimento político emergente e oferecer uma representação política correspondente não significa que esse espaço político tenha se mantido desocupado. Destaca-se, de forma bastante associada aos movimentos de 2013, a emergência de novas reivindicações de representação política, ainda que não eleitorais. A exemplo, conforme demonstramos em Silva, Nobre, Porto e Souto (2022), os anos 2000 e 2010 representam uma profusão de ONGs (nacionais e internacionais) sobre domínios antes protagonizados por partidos e movimentos populares que se associaram aos canais de participação institucional. Essas ONGs, em muitos casos, tiveram incidência direta sobre os debates políticos que motivaram os protestos de 2013 (conforme será abordado no capítulo seguinte, para o caso de Belo Horizonte). Por outro lado, o período representa também o crescimento de organizações de direita e conservadoras, como foi o caso do Movimento Brasil Livre (MBL), que se tornaria grande arituclador de protestos contra o governo no período subsequente.

Em uma contribuição recente¹⁷⁵, Gohn (2024) avalia algumas das novidades, em termos de organização política e social, que se apresentaram no ciclo inaugurado pelas Jornadas de Junho¹⁷⁶:

(...) chegou um momento, no Brasil, que eu vejo como o início do quinto ciclo: junho de 2013, que também tem que se dividir um pouco internamente porque não foi homogêneo. (...) O ativismo dos jovens com uso das novas tecnologias alterou-se, do militante ao ativista. Eu diferencio porque o militante é algo que tem uma articulação com uma determinada causa que tenha um partido, um movimento, são relações diretas, muitas vezes podem ter até hierarquias dentro dessas lutas e o ativista não, é um compromisso mais circunstancial. Ele está aqui agora, depois ele está simultaneamente em outra causa. O ativista opera muito via as redes sociais e a internet. Surge, então, um sujeito político, que tinha ganho espaço desde o Fórum Social Mundial, e com ele a questão dos indignados. A indignação passa a ser vista como um valor humano essencial para se conquistar a justiça social. Surge também, assim como tivemos nos anos 1990, um crescimento das ONGs, que passam a concorrer na questão da participação com os movimentos sociais, e com os novos coletivos. Estes últimos são a grande novidade. Num primeiro momento tem-se um número muito grande de coletivos culturais, e atualmente se vê coletivos feministas, coletivos que dão origem aos mandatos coletivos, coletivos autonomistas com uma base mais anarquista, constroem outras trajetórias com uma outra visão de mundo, e os coletivos que estão dentro da ordem institucional, mas querem uma outra ordem institucional e tentam eleger seus representantes, assim como se tem coletivos até no MST, na sua reestruturação. Vários movimentos também se reestruturaram e tentaram também criar os coletivos, uma forma predominante de ação coletiva, principalmente dos jovens (...).

Esse quinto ciclo também demarcou a questão das camadas médias nas ruas.

175 Maria da Glória Gohn (2024) proferiu uma fala para o webinar Cultura e lutas urbanas, organizado pelo grupo Indisciplinar e transcrito para a produção do livro de mesmo nome (Rena *et al.*, 2024).

176 A autora estabelece seis ciclos de participação e protestos políticos, dos quais o período iniciado em Junho de 2013 seria o quinto (Gohn, 2024).

Antes, quem saía na rua nos protestos e manifestações eram as camadas populares, lutas da periferia ou lutas rurais dos Sem-Terra ou a luta dos Sem-Teto, o que eu chamo de movimentos clássicos, no eixo dos sindicatos e um certo grupo de movimentos de estudantes e profissionais da educação básica. Os movimentos clássicos têm como fundamento a questão da desigualdade, a luta por direitos, luta pela justiça social, etc. A partir de 2013, entram novos repertórios com a questão da corrupção, contra a política, políticos, porque neste momento se tem uma virada: 2013 é uma coisa, em 2014 outra - vários ativistas que estavam em 2013 formam o que eu chamo de organizações movimentalistas que depois passam a ser genericamente englobados como movimentos de direita: o MBL, o Vem pra Rua. É nesse momento que eles são formados e pautam a questão da luta política por reforma do Estado e o Impeachment da Presidenta Dilma, que foi o que mais aglutinou.

Essas organizações movimentalistas são para alguns contra-movimentos, vão trazer em cena os conservadores, porque antes quando se falava em movimento social, eram sempre movimentos que estavam no sentido emancipatório, na luta por justiça, por direitos, por igualdade. Paralelamente saía um grupo dos movimentos clássicos, e podia sair o outro, dos contra-movimentos no outro dia. Isso demarcou o divisionismo e sair às ruas, segundo dado movimento ou organização, deixou de ser forma de uma prática social de uma ala apenas, mas passou a ser uma forma de protesto de duas correntes antagônicas. Os movimentos neoliberais, conservadores, surgem e são uma das novidades a partir de 2013. Mas também uma outra novidade a partir de 2013 são os autonomistas, são aqueles que saíram nas grandes manifestações e não se identificam com os movimentos clássicos, e poderão ter alguma identificação, ou não, com os novos movimentos sociais, mas de qualquer forma eles têm outras visões de mundo. Nesse momento, os autonomistas, cujas bases são outras, ou no anarquismo ou no socialismo libertário, eles crescem e passam a ter uma certa hegemonia nos novos grupos dos jovens e uma influência muito grande junto aos coletivos. (Gohn, 2024, p.22-24).

Assim, o principal resultado imediato das Jornadas de Junho foi a perda de popularidade do Governo Dilma. Apesar dos esforços do governo em tentar se beneficiar da energia das ruas enquanto um elemento de apoio para a promoção de transformações estruturais — sintetizado em medidas como a destinação dos Royalties do Pré-Sal para a educação e saúde, a formulação de um plano nacional de mobilidade urbana, entre outras medidas anunciadas em resposta aos protestos —, o caráter anti governo e, sobretudo, antipetista do movimento foi irreversível. De Março a Julho de 2013, a popularidade de Dilma caiu 32 pontos percentuais¹⁷⁷, evidentemente, com grande influência das ruas.

8.1.4 Crise, Golpe e a inflexão neoliberal

Ainda assim, nas eleições de 2014, Dilma garante a sua reeleição, derrotando o candidato de oposição Aécio Neves (PSDB) por uma margem estreita. Logo ao início de seu segundo mandato, contudo, já estava claro que as condições de governabilidade não seriam favoráveis. Desde 2014, a NME já começava a mostrar fragilidades e a suscitar processos econômicos que levariam a uma crise. O pacote de desonerações fiscais direcionado à indústria não surtiu os efeitos esperados uma vez que, ao invés de intensificarem a produção de manufaturas, o movimento observado por parte das empresas do setor de transformação foi o aumento e recomposição das margens de lucro, sem que se aumentasse a utilização das capacidades instaladas. Assim, logo após o início de seu segundo mandato, percebendo os possíveis revezes da estratégia adotada e, sobretudo, a grande pressão política e midiática exercida sobre esse aspecto, o Governo Dilma altera substancialmente os rumos da política

.....
177 Levantamento do Ibope, Disponível em: < <https://arte.folha.uol.com.br/graficos/zzXby/?>> . Acesso em: 28/05/2024.

econômica.

Esse processo se manifestou com a demissão do Ministro da Fazenda, Guido Mantega — que havia conduzido a “guinada desenvolvimentista” dos governos do PT, desde o segundo mandato de Lula —, substituído por Joaquim Levy¹⁷⁸, nome de grande circulação e simpatia no mercado financeiro, bastante celebrado pela mídia empresarial. Levy praticamente reverteu todas as iniciativas da NME, alterando a estratégia do governo para uma lógica de contenção de gastos e elevação dos juros, como forma de conter a inflação e desvalorização do câmbio. Esse processo de choque causou — ou, ao menos, intensificou — uma crise econômica, levando a uma piora de indicadores (como desemprego, pobreza, poder de compra, entre outros) que vinham de um histórico de melhorias constantes e estáveis durante praticamente todo o período dos governos petistas.

A esse cenário, soma-se a proliferação de manifestações após o ciclo de 2013, desta vez, declaradamente contrárias ao governo e organizadas por grupos de direita e extrema-direita. Além disso, tem início também em 2014 a Operação Lava Jato, que colocou sob investigação não apenas quadros expressivos dos governos do PT e base aliada, como também grandes nomes das maiores empresas do ramo da construção civil e da indústria petroquímica no país — atividades que se configuravam, justamente, como cerne da estratégia econômica desenvolvimentista do primeiro Governo Dilma —. A operação, repleta de controvérsias e ilegalidades (inclusive a colaboração do Departamento de Justiça dos EUA), gradualmente levou a um desmonte, tanto do ecossistema de alianças políticas firmadas pelos governos petistas para efetivação de seus projetos, quanto das estruturas econômicas implicadas para tal. É relevante observar como, seja no que se refere a crítica à esquerda, dos protestos de 2013, seja em relação ao movimento de direita e à Operação Lava Jato, o grande elemento evidenciado pelos opositores dos governos petistas foi a agenda desenvolvimentista, operacionalizada mediante grandes projetos de infraestrutura.

Com um ambiente político deteriorado, a agenda do *impeachment* da presidenta Dilma avançou rapidamente no congresso nacional, levando a um golpe parlamentar, efetivado em agosto de 2016. O período posterior ao Golpe trouxe um desmonte generalizado de diversas políticas iniciadas pelos governos petistas, acompanhado por uma inflexão neoliberal e financista em diversos aspectos da política e economia do país. Uma avaliação desse período, contudo, excede o escopo do presente trabalho, uma vez que pretende-se analisar as condições relativas ao ciclo que se encerra em 2016, tanto com o Golpe, quanto com a descontinuidade do OP de Belo Horizonte, objeto de investigação da dissertação.

Ainda assim, antes de apresentar as tendências e reflexões da teoria do planejamento delineadas nas décadas de 2000 e 2010, será apresentado um breve quadro da situação dos OPs no país no período em questão, compreendendo o período posterior a 2016.

.....
178 Economista anteriormente ligado ao Banco Bradesco e de grande circulação em instituições financeiras, inclusive, internacionais.

8.1.5 Declínio e descontinuidade dos OPs no Brasil

A partir do mandato de 2017 - 2020, a adoção dos OPs no Brasil sofre um decréscimo significativo. Os dados quantitativos a respeito dos OPs nos períodos de 2017 - 2020 e 2021 - 2024 ainda são restritos e imprecisos, contudo, parece haver já um entendimento relativamente consolidado de que os OPs brasileiros estão em decadência¹⁷⁹ (Bezerra; Junqueira, 2021; Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018; Lüchmann; Bogo, 2022). Seja em relação ao número de ocorrências de OP no país, seja pela descaracterização das experiências persistentes, parece claro que, atualmente, o instrumento não tem mais o mesmo prestígio, efetividade e notoriedade de seus anos iniciais. Diversas hipóteses têm sido estruturadas no debate acadêmico visando explicar esse fenômeno. Uma delas parte da constatação de que o OP no Brasil se constituiu de forma muito intimamente relacionada com o PT e que, portanto, a principal razão para o declínio da adoção dessa política seria uma mudança na estratégia de atuação do partido. (Hunter, 2010; Spada, 2014). Segundo essa visão, o OP teria servido como uma importante estratégia eleitoral para o PT que, após alcançar seu “objetivo” — ou seja, a conquista do executivo federal — o teria preterido em favor de outras táticas.

Carla Bezerra (2017) e Carla Bezerra e Murilo Junqueira (2021), por outro lado, sem contestar a grande vinculação que o OP tem em relação ao PT no Brasil e a possível influência de dinâmicas partidárias na decadência do instrumento, buscam apresentar outras condições que podem ter influenciado essa movimentação, para além de um simples cálculo eleitoral. Em consonância com Úrsula Peres (2020), os autores argumentam que, ao final da década de 1990, o país passou por diversas reformas que reverteram a autonomia financeira obtida pelos municípios com o pacto federativo de 1988. Trata-se, sobretudo, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e de algumas leis que fixam repasses e percentuais de receita obrigatoriamente para determinadas políticas (sobretudo, saúde e educação) que, a partir de 1988, passam a ser de responsabilidade dos municípios. Os autores pontuam que, apesar dos efeitos positivos destas medidas, como o “saneamento” das contas públicas e a garantia de serviços básicos capilarizados, essas medidas também afetaram gravemente a capacidade financeira dos municípios e, portanto, dos OPs, na medida em que restringe-se a discricionariedade dos recursos públicos municipais a uma margem muito pequena, ao mesmo tempo em que se instituem grandes restrições ao endividamento e operações de crédito dos governos estaduais e municipais. Uma vez que os OPs dependem, sobretudo, dos recursos de investimento das prefeituras, Bezerra e Junqueira (2021) argumentam que essas medidas criam grandes dificuldades para o sucesso dos OPs a partir do início dos anos 2000, o que reduz drasticamente a efetividade deste instrumento, influenciando, tanto quadros do PT, quanto de outros partidos, a abandoná-lo.

Para além de uma visão estritamente fiscal, Lígia Lüchmann, Wagner Romão e Julian Borba

.....
 179 Um dos poucos estudos publicados sobre a adoção do OP em municípios brasileiros para o período posterior a 2016 foi realizado por Lüchmann e Bogo (2022), fundamentado em uma metodologia que combina as duas bases de dados anteriormente mencionadas – do *Brazilian Participatory Budgeting Census* (Spada, 2014) e da RBOP (Fedozzi, Furtado; Rangel, 2018) – com um levantamento inédito, feito nos *sites* das prefeituras e por meio de ligações telefônicas. Os autores apontam que, em 2019, havia apenas 32 experiências ativas de OP no Brasil, representando uma queda de mais de 80% em relação às 172 ocorrências mapeadas em 2016. Ademais, Lüchmann e Bogo (2022) demonstram que, dos 140 OPs descontinuados nesse período, 78 foram extintos em decorrência da derrota eleitoral do PT nos municípios em questão.

(2018) apresentam um quadro de possíveis motivos para a decadência dos OPs a partir de diferentes perspectivas. Observando o contexto político brasileiro das últimas décadas, os autores afirmam que a crise política que se inicia em meados da década de 2010 — com intensos ataques midiáticos e judiciais ao PT, que levaram ao golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, além da perda de 50% das prefeituras comandadas pelo partido nas eleições de 2016 — certamente afetou radicalmente a adoção dos OPs. Soma-se a isso a emergência de uma grande desconfiança para com a participação institucionalizada e a demanda por novas formas de representação política (em grande medida, associadas a plataformas digitais) e, paralelamente, um predomínio do conservadorismo na política partidária e no debate público. Além disso, os autores analisam aspectos político-institucionais, referentes à já mencionada ampliação das coalizões do PT (tanto no âmbito nacional, como municipal) que, quando não suprimem o OP em prefeituras em que agentes políticos mais à direita pressionam por adequações na agenda política, o delegam a uma posição secundária na administração municipal, com menor atenção e dedicação do corpo técnico e menor dotação orçamentária. Por fim, Lüchmann, Romão e Borba (2018) abordam uma dimensão metodológica dos processos participativos, para afirmar que a predominância dos OPs, ao longo das últimas duas décadas, deixaram de se renovar em termos procedimentais e de público, levando a uma perda do dinamismo do instrumento e, sobretudo, de seu potencial democratizante e redistributivo.

Nos parece que, enquanto instituições que desafiam o que já está instituído, os OPs carregam consigo a necessidade de constante renovação como uma condição para a sua sobrevivência. E, quando tais instituições se tornam uma rotina, elas, em muitos casos, perdem sua característica inovadora e desafiadora, iniciando um lento decaimento em direção à extinção. Elas desaparecem não por que sua morte é decretada por um governante, mas porque elas cessam de ser centrais na configuração dos processos políticos. Elas morrem em um sentido político bem antes de serem formalmente extintas. (Lüchmann; Romão; Borba, 2018, p.103 - tradução livre).

Finalmente, Luciano Fedozzi, Adriana Furtado e Rodrigo Rangel (2018) apresentam algumas considerações voltadas à qualidade dos OPs brasileiros que também delimitam hipóteses para a sua decadência. Os autores argumentam que, ao longo do tempo, o modelo de representação inaugurado pelo OP de Porto Alegre (delegados e conselheiros eleitos nas subdivisões territoriais, o que representava uma amplificação das vozes de populações marginalizadas) deixou de ser aprimorado nos diversos OPs do país, tanto em termos da renovação dos participantes, quanto da qualidade da participação, no que se refere à disponibilidade de informações e outras formas de garantir uma participação isonômica. Além disso, a perda de efetividade dos processos participativos — ou seja, a incapacidade de conclusão das demandas eleitas pelos participantes — é apresentada como um fator central pelos autores, que a associam à perda de relevância do OP nas prefeituras e aos constrangimentos fiscais impostos ao instrumento. Ademais, Fedozzi, Furtado e Rangel (2018) pontuam uma baixa vinculação dos OPs brasileiros aos mecanismos de planejamento urbano, o que teria tido influência sobre a perda de efetividade do instrumento (na medida em que a participação se desvincula de uma visão abrangente do espaço urbano), além de um isolamento dos OPs nas administrações municipais frente a outras formas de intervenção urbana mais fortemente associadas aos temas centrais do planejamento das cidades.

Assim, delinear-se inúmeros e diferentes fatores que levaram os OPs brasileiros a um estado de decadência. Ao que tudo indica, novas dinâmicas políticas, econômicas e sociais tornaram obsoletas as características mais virtuosas do OP no país ou mesmo impossibilitaram a sua efetivação. Evidentemente, este processo se relaciona com a crise dos próprios sentidos da democracia e da representação política e territorial no país. Assim, a limitação das tipologias participativas e da aposta na colaboração institucional em avançar significativamente no ambiente político, cultural e social que se delineou no período em questão suscitou também novas interpretações e estratégias no âmbito do planejamento, abordadas adiante.

8.2 Teoria do Planejamento

No âmbito da teoria do planejamento, as discussões que se desdobraram durante as décadas de 2000 e 2010 são diretamente influenciadas pelas modalidades apresentadas nas duas décadas anteriores — seja como referências ou antagonismos —. As tendências apresentadas adiante são motivadas por uma percepção cada vez mais consolidada da inviabilidade de uma participação e/ou colaboração institucional que preserve os anseios, estratégias e objetivos das organizações populares em luta pela apropriação do espaço urbano. Nesse sentido, percebe-se uma forte ênfase na lógica da autonomia e da insurgência, caminhando na direção de uma concepção do planejamento fora do Estado, em linha com a tendência apresentada por Friedmann (1987) em sua proposta de um Planejamento Radical. Vale destacar, ainda, que todas as três “modalidades” apresentadas adiante, em maior ou menor medida, influenciaram e foram influenciadas pelo ciclo de movimentos insurgentes e multitudinários apresentado neste capítulo.

8.2.1 Planejamento Insurgente

Se o Planejamento Radical foi pensado prioritariamente para o Norte global, o “planejamento insurgente” é proposto justamente como um esforço de “situar o planejamento radical no Sul global”. (Miraftab, 2009, p.32 - tradução livre). O conceito é de autoria de Faranak Miraftab, autora sul-africana, radicada nos Estados Unidos, que aborda em suas análises processos políticos de seu país de origem, bem como da Bolívia, do Brasil e de outras localidades do Sul Global. As reflexões de Miraftab (2009, 2016) são fortemente referenciadas na proposta do planejamento radical, tal como descrito por Friedmann (1987), contudo, buscam revisá-la à luz de conceitos do pensamento decolonial — mobilizando autores como Frantz Fanon, Edward Said e Achille Mbembe¹⁸⁰ —, bem como da ideia de “cidadania insurgente”, proposta por James Holston¹⁸¹, e da noção de “hegemonia” e “contra-hegemonia”, articulada por Antonio Gramsci¹⁸².

Miraftab (2009) sugere que, nas últimas décadas, a prática do planejamento radical teria sido excessivamente focada nas noções de “participação” e “inclusão”, ao passo que o planejamento insurgente deveria ser capaz de responder às renovadas formas neoliberais de “dominação pela inclusão”. A autora faz referência aos processos políticos recentes de democratização, re-democratização ou independência/descolonização de países do Terceiro Mundo, a partir dos quais promoveu-se o reconhecimento da cidadania de populações anteriormente excluídas dos processos políticos, a descentralização das estruturas estatais e a promoção de arranjos de “governança inclusiva”. Em paralelo a esses processos, Miraftab (2009) ressalta a adoção de um “léxico” de participação e inclusão por forças hegemônicas, como as instituições financeiras internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, entre outras), que passam a adotar a participação social como critério de uma “boa

.....
180 Algumas referências apresentadas pela autora são Fanon (1986), Said (1994) e Mbembe (2004).

181 Refere-se aqui ao livro “Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil” (2008), do antropólogo norte-americano James Holston.

182 Filósofo marxista italiano (1891- 1937).

governança”, operacionalizada, sobretudo, a partir de entidades “autorizadas” como representação da sociedade civil, como as ONGs. Segundo a autora, esta dinâmica configura uma “estabilização das relações sociedade-Estado”, que garante uma “inclusão simbólica, mas não necessariamente configura uma redistribuição material”. (Miraftab, 2009, p.34 - tradução livre).

Assim, a autora argumenta que essa “disjunção entre inclusão formal e substantiva” é justamente o que motiva a erupção de práticas de “cidadania insurgente” de comunidades marginalizadas, as quais seriam as verdadeiras responsáveis pela promoção de uma cidadania “tangível”. Para Miraftab (2009), a “hipocrisia da cidadania moderna pode ser observada mais claramente no Sul global” (p.40 - tradução livre), uma vez que, enquanto nas democracias liberais do Norte, ela é percebida por um encolhimento das garantias do Estado de bem-estar-social, em países como Brasil e África do Sul, ela é escancarada pela discrepância entre a recém conquistada cidadania universal e as condições materiais de vida da maior parte da população. Sendo assim, o planejamento insurgente se constitui a partir da observação da ampla maioria da população do Sul global, que cotidianamente produz, planeja e desenvolve seus territórios urbanos e comunitários na informalidade, muito além das instâncias tradicionais do planejamento. Em outras palavras:

As práticas de planejamento insurgente reconhecem o que a força hegemônica do capitalismo neoliberal tenta obscurecer: as potentes práticas opositoras e transformadoras que cidadãos e populações marginalizadas inventam fora da definição de inclusão do capitalismo global. (Miraftab, 2009, p.43 - tradução livre).

Assim, a prática do planejamento insurgente seria baseada em um esforço de historicizar e contextualizar as noções de inclusão e participação adotadas pelo planejamento radical, bem como historicizar e contextualizar o planejamento como um todo. Para tanto, a autora sugere que as práticas insurgentes ocorram entre os espaços “convidados” de participação — ou seja, as instâncias formais de participação popular e reivindicação de direitos constitucionais — e os espaços “inventados” — que dizem respeito às insurgências e às práticas contra-hegemônicas que buscam subverter a ordem vigente, resgatar a memória histórica de uma determinada luta política e ampliar as possibilidades existentes de reivindicação —. Ademais, Miraftab (2009, 2016) enfatiza a necessidade de uma “descolonização da imaginação dos planejadores”. Em outras palavras, a autora acredita ser necessário combater uma imagem enraizadamente ocidental do planejamento, das cidades, do desenvolvimento e da modernidade. Para tanto, as insurgências e a atuação pelos espaços inventados se colocam como essenciais na criação de novas possibilidades.

Vale ressaltar que Miraftab (2009, 2016) não é tão categórica quanto Friedmann (1987) em delimitar as “atribuições” do tipo de planejador que ela propõe. Isso se dá pelo fato de que a autora está menos preocupada em informar a prática dos planejadores e mais em situar o planejamento como um todo em face às desafiadoras realidades do Sul Global (bem como suas imprescindíveis lições para o Norte). Por isso, Miraftab (2009) delimita apenas que o planejamento insurgente deve ser “transgressivo, contra-hegemônico e imaginativo”. Além disso, a autora enfatiza também as necessárias mudanças no ensino do planejamento para promover uma perspectiva adequada aos desafios colocados. (Miraftab, 2016).

É importante observar como, enquanto Friedmann (1987) pondera a pertinência de práticas

radicais no Sul Global frente à profundidade das transformações necessárias para efetivamente melhorar as condições materiais de vida da população, MirafTAB (2009, 2016) evoca uma perspectiva decolonial, para a qual seria, antes, necessário abandonar concepções ocidentais e/ou colonizadas de desenvolvimento e modernidade. Contudo, a autora não avança substancialmente para indicar de que forma essas necessidades materiais deveriam ser atendidas. Pelo contrário, ela foca em apontar as formas como já se resolvem paliativamente problemas estruturais na informalidade, bem como a insuficiência dos métodos tradicionais de planejamento em fazê-lo.

8.2.2 Planejamento Subversivo

Outro autor que se propõe ao exercício de questionar os pressupostos filosóficos e epistemológicos do planejamento é o professor Rainer Randolph (2008, 2014, 2021). Randolph é alemão, radicado no Brasil, e tem se dedicado à construção do conceito de “planejamento subversivo” enquanto uma das propostas de planejamento menos centradas no Estado e na racionalidade instrumental capitalista. Contudo, ao contrário de MirafTAB (2009, 2016), Randolph não referencia suas reflexões a partir da proposta do planejamento radical e do pensamento de Friedmann (1987), mas sim a partir do Planejamento Comunicacional ou Colaborativo, conforme apresentado, uma modalidade de planejamento baseada na teoria da ação comunicativa, desenvolvida pelo filósofo Jürgen Habermas, e transposta para o campo do planejamento por Healey (1993) e Forester (1988)¹⁸³.

A partir dessas referências, Randolph (2008, 2014, 2021) analisa algumas experiências brasileiras de planejamento participativo — em maior medida, os Planos Diretores Participativos — para concluir que as ocasiões nas quais a proposta comunicativa consegue superar uma racionalidade instrumental, e aproximar-se da “práxis”, se configuram mais como exceções do que regra neste tipo de iniciativa. Com base nessa constatação, o autor conclui que a proposta comunicativa, apesar de seus méritos na promoção de espaços de interlocução, não seria capaz de reconfigurar substancialmente as relações entre Estado e sociedade, estando fadada a reproduzir dinâmicas hegemônicas e legitimar a prevalência da racionalidade instrumental sobre o mundo da vida.

Nesse sentido, Randolph (2008, 2014, 2021) propõe o planejamento subversivo como uma “superação dialética” da proposta comunicativa. O autor aposta em uma radicalização do papel do planejador enquanto “tradutor” ou “intermediário” entre duas racionalidades distintas, buscando subverter a própria concepção do planejamento visando a constituição de um “meta-planejamento”, à maneira em que Lefebvre constitui uma “meta-filosofia”, ou seja, menos interessado em representações e discursos, e mais fortemente vinculado à práxis. Para tanto, Randolph (2021) combina a abordagem comunicativa de Habermas com concepções filosóficas de Lefebvre e Boaventura de Souza Santos¹⁸⁴, traçando paralelos entre conceitos dos três autores e buscando, nos últimos dois, perspectivas adequadas a uma radicalização da proposta do planejamento comunicativo em direção a um planejamento subversivo, verdadeiramente adequado a incidir no “mundo da vida”.

183 Enquanto referências do trabalho de Habermas e Healey, o autor cita Habermas (1995; 1997) e Healey (1993; 1997).

184 Para este debate, o autor apresenta referências como Lefebvre (1991) e Santos (2003; 2004).

Dessa forma, às concepções de “sistemas” e “mundo da vida”, Randolph (2021) associa a “representação dos espaços” e os “espaços de representação”, ou, espaços concebidos e espaços vividos, na perspectiva lefebvriana. Com isso, o autor busca ampliar a perspectiva comunicativa a partir de uma investigação a respeito de distintos “espaço-tempos” constituintes destas duas dimensões.

É preciso reconhecer as divergências e possíveis conflitos entre as representações lógicas e abstratas do espaço-tempo concebidas pelos planejadores, por um lado, e a vivência difusa, pouco explícita e nem sempre discursivamente acessível daqueles que participam desse processo, por outro. (Randolph, 2021, p.101).

Assim, Randolph (2021) lança mão das concepções lefebvrianas de “produção social do espaço”, “espaço social” e, sobretudo, “práticas espaciais” como condicionantes para uma compreensão adequada da relação entre os espaços vividos e concebidos e, conseqüentemente, da possível concepção de um meta-planejamento.

A partir de Boaventura Santos, Randolph (2021) levanta uma reflexão a respeito da “racionalidade ocidental” que, segundo ele, embasa tanto as práticas tradicionais do planejamento, quanto as práticas comunicativas. Nesse sentido o autor considera que uma condição para conformar um planejamento verdadeiramente subversivo seria a crítica a esta racionalidade ocidental — denominada por Boaventura Santos enquanto uma “razão indolente” —, sem a qual qualquer proposta alternativa estaria fadada a reproduzir um efeito de ocultação e descrédito das experiências sociais. Assim, Randolph (2021) adota a proposta de uma “razão cosmopolita” de Boaventura Santos como a chave para se valorizar e reconhecer os avanços das diversas práticas sociais subordinadas — sobretudo, aquelas localizadas no Sul global —. Assim, incorpora-se à prática do planejamento uma concepção temporal distinta que destitui a “contração do presente e expansão do futuro” impostas pela razão indolente ocidental, em favor de uma “expansão do presente e contração do futuro” (Santos, 2003), a partir das quais amplia-se o domínio “das experiências sociais já disponíveis”, assim como o das “experiências sociais possíveis”. (Randolph, 2021, p.108).

Importante ressaltar que o autor, assim como Miraftab (2009, 2016), não indica um procedimento que configura a modalidade de planejamento que propõe, uma vez que considera que:

(...) o planejamento subversivo não deve ser compreendido como modelo, mas como uma prática que decorre de uma determinada compreensão do mundo contemporânea e uma profunda preocupação de buscar direções de sua transformação ou, talvez, procura identificar no presente – naquilo que já existe e anuncia sua existência – as potencialidades para uma transformação no futuro. (Randolph, 2008, p.8).

Contudo, é possível identificar perspectivas distintas em sua concepção do planejamento subversivo em diferentes momentos de sua elaboração teórica, muito provavelmente, influenciadas pelo contexto de cada publicação. Randolph (2008), por exemplo, privilegia uma ênfase no ensino do planejamento como meio de transformação da prática, aproximando-se das colocações de Miraftab (2016). Alguns anos mais tarde e claramente influenciado pelo ciclo de protestos de Junho de 2013, Randolph (2014) propõe uma reflexão a respeito das categorias de “revolução”, “insurreição” e “subversão”, apontando os protestos autônomos e a produção de “Zonas Autônomas Temporárias” (TAZ) como métodos para uma ampliação de horizontes e subversão da imaginação dos planejadores nos momentos de sublevação social. Por outro lado, o mais recente dos três textos, Randolph

(2021) resgata as experiências participativas informadas pela proposta comunicativa criticando-as, vislumbrando uma “subversão” ou “superação dialética” destas, mas preservando suas características virtuosas e a necessidade de se promover “traduções” e “interloquções” entre racionalidades distintas (instrumental e comunicativa).

8.2.3 Planejamento Conflitual

Finalmente, a proposta do “planejamento conflitual” é apresentada como a mais fortemente “contextualizada” das aqui analisadas. Trata-se de uma construção conceitual articulada no Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual (NEPLAC), do IPPUR/UFRJ, e capitaneada pelo professor Carlos Vainer (2014) (Vainer, et al., 2016) (Oliveira; Sánchez; Vainer, 2020). A elaboração do conceito está associada a uma experiência do laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN), também coordenado pelo professor Vainer (anterior ao surgimento do NEPLAC), em colaboração com o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), quando o movimento solicitou ao grupo a elaboração de um “Plano de desenvolvimento” que pudesse ser apresentado como contraponto aos planos do Estado para a implementação das barragens de Itá e Machadinho, ambas no Rio Grande do Sul. A experiência resultou na produção do “Plandesca – Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens de Itá e Machadinho” (Tanaka, 2017), bem como motivou a conceituação da ideia de um “Planejamento conflitual”.

Após essa experiência primordial, a consolidação do conceito e a prática decorrente dele passa a ser fortemente referenciada em dinâmicas urbanas do Rio de Janeiro (cidade onde se situam o ETTERN e o NEPLAC) e, sobretudo, dos processos de planejamento estratégico desenvolvidos na cidade desde a década de 1990 até o ciclo mais recente no contexto dos megaeventos esportivos internacionais que ocorreram no Brasil. Mais especificamente, a proposta foca nos conflitos urbanos suscitados por este tipo de intervenção e tem como maior expoente de seu desenvolvimento o “Plano Popular da Vila Autódromo”, processo de planejamento alternativo realizado pelo NEPLAC junto a uma comunidade ameaçada de remoção por obras do complexo olímpico do Rio de Janeiro. (Oliveira; Sánchez; Vainer, 2020).

Assim, o planejamento conflitual é apresentado de forma antagônica à ideia de planejamento estratégico, considerando que este modelo seria responsável pela promoção de uma “cidade empresa”, operacionalizada pela fabricação de consensos e pelo “banimento da política”. Como oposição a essa lógica, o planejamento conflitual se constitui como um método que privilegia os conflitos urbanos como força criadora e dotados de potencial revelador das dinâmicas sociais que conformam a cidade. Vainer (2014) considera que é nos conflitos em que os “grupos sociais dominados constituem-se enquanto sujeitos coletivos no espaço público – isto é, enquanto sujeitos políticos” (p.9). Nesse sentido, os conflitos urbanos seriam a única força capaz de promover transformações e conquistas no âmbito da política e do planejamento que, caso não sejam “perturbados” por relações conflituosas com movimentos populares, permanecem enquanto reprodutores de uma lógica de mercantilização do espaço.

São eles [os conflitos], e apenas eles, capazes de introduzir desequilíbrios e rupturas numa cidade que produz e reproduz em escala ampliada a desigualdade. São eles, e apenas eles,

capazes de engendrar sujeitos coletivos e dinâmicas sociais capazes de desafiar políticas urbanas que se acomodam, ou mesmo promovem ativamente a cidade negócio, a cidade-mercadoria. (Vainer, 2014, p.12-13).

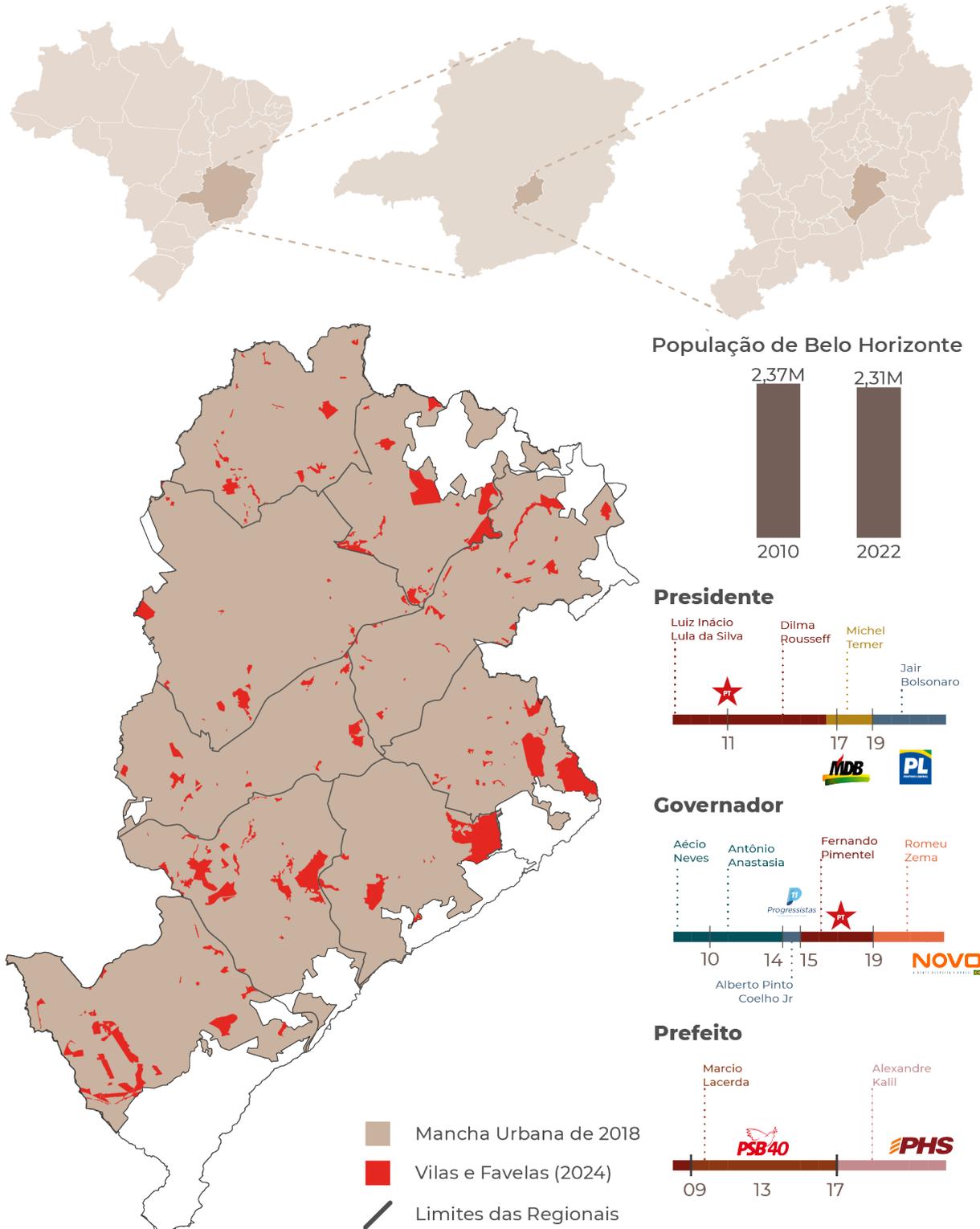
Oliveira, Sánchez e Vainer (2020) mencionam as propostas de planejamento radical e planejamento insurgente, mas não chegam a apontá-las como bases ou fundamentos para o planejamento conflitual. Pelo contrário, os autores apostam em uma conceituação própria, referenciada nas experiências autônomas de planejamento, organizadas em oposição aos processos de planejamento estratégico no Rio de Janeiro. Assim, conceituam o planejamento conflitual como “processos, metodologias, práticas que associam e subordinam os ritmos e modos de planejar espaços urbanos aos processos de lutas”. (Oliveira; Sánchez; Vainer, 2020, p.36).

Assim, a prática do planejamento conflitual constitui-se, em primeiro lugar, como a formação de um novo sujeito planejador, não mais situado na figura do técnico, mas sim em um coletivo social articulado e em luta. Dessa forma, a prática desta modalidade de planejamento seria baseada em uma afirmação permanente dos sujeitos políticos constituídos no conflito. Sendo assim, o planejamento conflitual considera a integração do planejamento ao processo de luta como única forma de escapar à reprodução de uma cidade empresa. Nesse sentido, Vainer (2014) faz um chamado para que os planejadores “tomem lado”:

Os planejadores que não querem ser transformados em meros projetistas da cidade empresa, estão convocados a integrarem-se aos conflitos, a tomar partido e a colocar a tecnologia e linguagem que dominam a serviço do planejamento conflitual, da autogestão urbana. Aprender a lidar com o conflito e com sujeitos sempre em construção no conflito e no ato planejador. (Vainer, 2014, p.15).

Com isso, o autor configura o planejamento conflitual enquanto uma prática “paralela” ao planejamento institucional, sempre a serviço de movimentos e populações “vitimadas” por processos de desenvolvimento territorial e, portanto, incapaz de ser concebido como uma prática mediada em relação ao Estado.

8.3 Dinâmicas territoriais



Mapa 29 - Situação territorial, demográfica e política de Belo Horizonte na década de 2010. Fonte: Produzido por Davi Carneiro a partir de dados do BHMap e do Censo.

Durante a década de 2010 o município de Belo Horizonte, pela primeira vez, apresentou um decréscimo populacional de -2,5%, passando de 2.375.151 habitantes em 2010, para 2.315.560 em 2022. Esse processo confirma e intensifica uma tendência iniciada na década anterior de dispersão do

crescimento populacional da RMBH em direção aos municípios metropolitanos, como Contagem, Ribeirão das Neves, Betim, Santa Luzia, Ibité, entre outros, que apresentaram crescimento populacional no mesmo período em que a capital demonstrou um decréscimo. A dinâmica é resultante, em alguma medida, da elevação do custo de vida e dos valores imobiliários em Belo Horizonte, bem como da maior consolidação da urbanização na predominância das áreas da cidade. A maior relevância da Região Metropolitana no período é confirmada pela iniciativa da elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH) contratado pelo Governo do Estado e elaborado pela UFMG, FJP e PUC-MG em 2011. No que se refere ao planejamento e divisão territorial no âmbito do município, durante o período, as ARs mantiveram o status de secretarias, com apenas algumas pequenas mudanças em suas composições (Barbabella, 2022), contudo, perdendo relevância política na agenda da prefeitura (conforme será abordado adiante). Além disso, destaca-se que foram efetivadas algumas alterações nos limites das ARs, que fizeram parte do processo de proposição dos Territórios de Gestão Compartilhada (TGCs), conforme será abordado adiante.

9. Terceira fase (2009 - 2016):

o empresariamento
urbano e as
insurgências
multitudinárias



Dadas todas as movimentações políticas realizadas para a consolidação da prefeitura de Lacerda, ao início de seu mandato, os rumos da nova administração pareciam ainda incertos e abertos à disputa. Assim como ocorreu na prefeitura de Célio de Castro (em relação ao secretariado da gestão Patrus), boa parte dos quadros do PT que haviam composto a equipe de Pimentel permaneceram na administração municipal ocupando, inclusive, cargos de relevância, como era o caso do Secretário de Políticas Urbanas, Murilo Valadares, e o Secretário de Planejamento, Orçamento e Informação, Helvécio Magalhães. Contudo, Lacerda não tardou a apresentar aquelas que seriam as marcas próprias de sua gestão, um tanto distanciadas da lógica estabelecida ao longo das administrações populares.

Rodrigues (2023) explica que, logo no primeiro ano de mandato, foi implementado por meio de um decreto o “Modelo de Gestão por Resultados”. O modelo consistia em uma iniciativa da gestão Lacerda de reformular as prioridades e estrutura administrativa da prefeitura, com base em um plano estratégico, intitulado “BH Metas e Resultados”. Assim, a **lógica do planejamento estratégico urbano**, que já havia sido mobilizada, ainda que marginalmente, nas administrações Célio de Castro e Pimentel, assume um caráter de centralidade na nova gestão. Segundo Rodrigues (2023) o plano estratégico foi elaborado com o propósito de produzir um diagnóstico situacional da cidade a partir de aspectos econômicos, sociais, demográficos e ambientais, tendo em vista, sobretudo, a consolidação da capital mineira como **centro de inovação e atração de investimentos**. Nesse sentido, a **lógica da competitividade e da eficiência** são alçadas a um status proeminente, como diretrizes orientadoras de toda a administração municipal. Esse processo nutre grandes relações com o contexto de preparação da cidade para a recepção da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos jogos de futebol feminino das Olimpíadas de 2016, bem como o processo de reconhecimento do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Pampulha como patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO, que se consolidou em 2016. Além da visibilização da cidade no plano nacional e internacional, essas circunstâncias exigiam a realização de obras voltadas para o turismo e recepção de eventos, naturalmente, concentradas em áreas já consolidadas e historicamente privilegiadas da cidade, em detrimento das periferias.

Ainda no ano de 2009, iniciou-se o processo de revisão do Plano Diretor municipal, elaborado em 1996, que abriria a possibilidade de promover certas adequações na política urbana da cidade, coerentes com as metas da nova gestão. A revisão do PD caminhou no sentido da adequação da lei às possibilidades regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, portanto, posteriormente à primeira redação do PD municipal. Entre as novidades apresentadas no processo de revisão, têm destaque as novas classificações previstas para o instrumento da Operação Urbana. Seguindo aquilo que prevê o Estatuto da Cidade, a revisão do PD estabeleceu que as OUs se dividiriam em duas categorias: Operação Urbana Simplificada (OUS), voltada para intervenções de menor impacto e complexidade, e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), referentes a grandes intervenções, predominantemente motivadas pela iniciativa privada (Rodrigues, 2023). As arquitetas e urbanistas Janaina Pinheiro, Josiane Alves, Brenda de Castro e Natacha Rena (2017) consideram que, entre os diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, as OUCs destacam-se como aquele com maior potencial de apropriação por forças de mercado. Isso se deve ao fato de que, em detrimento das

diversas possibilidades de arrecadação da mais-valia urbana previstas no estatuto — como o IPTU progressivo no tempo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, entre outros —, as OUCs partem da premissa de uma insuficiência de fundos públicos para a realização de grandes intervenções urbanísticas, atribuindo, portanto, o financiamento dessas intervenções à mecanismos financeiros, como os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs).

Uma OUC deve gerar e gerir seus próprios recursos, obtidos a partir da cobrança de contrapartidas pela compra de benefícios gerados por exceções à legislação urbana vigente. Estes recursos devem ser utilizados unicamente para o financiamento das obras realizadas dentro do perímetro definido no Plano Urbanístico [PU]. Com o objetivo de que os governos locais possam arrecadar recursos antecipadamente, o Estatuto da Cidade permitiu a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), ou seja, a comercialização de títulos imobiliários equivalentes ao valor do estoque edificável excedente definido no PU. Neste sentido, os CEPACs significaram uma avançada estratégia financeira em relação aos processos de capturas de mais-valias aplicados em outros países. (Pinheiro, *et al*, 2017, p.3).

Assim, o potencial contido na OUC de mobilização de investimentos privados e de promoção de grandes intervenções fez com que esse instrumento se tornasse uma ferramenta proeminente para a viabilização da agenda urbanística da administração Lacerda. Segundo Rodrigues (2023), durante essa gestão, foram apresentadas 27 propostas de OUs, das quais, 10 foram aprovadas, sendo duas delas referentes a OUCs de grande escala e impacto, conforme será descrito adiante.

Outro aspecto que se desdobrou ao início da gestão Lacerda foi a inserção de Belo Horizonte nos marcos do recém lançado Programa Minha Casa, Minha Vida. Medeiros (informação verbal)¹⁸⁵ relata que, a princípio, o prefeito havia demonstrado certa abertura para essa pauta, de forma que as diretrizes do programa tenham sido pautadas no CMH, indicando a possibilidade da viabilização de empreendimentos na cidade. Contudo, o engenheiro afirma que, com o passar do tempo, Lacerda passou a impor certas dificuldades à efetivação do PMCMV no município, sobretudo, no que se refere à disponibilização de terrenos. Esses entraves teriam levado a uma maior demora para a implementação do programa na cidade e, inclusive, ao desligamento de Medeiros do cargo de Secretário Adjunto de Habitação. Após esse momento, a pasta da Habitação, inclusive, seria reincorporada pela Urbel, denotando um menor grau de prioridade para essa temática dentro da administração municipal.

Ele [Lacerda] não queria mais a Secretaria Municipal Adjunta de Habitação. Ele achava que a produção de moradias deveria ficar a cargo de uma diretoria da Urbel. Aí o pessoal da Caixa e do Ministério das Cidades falou: “todo mundo querendo montar uma Secretaria de Habitação e ele está tirando a Secretaria de Habitação?”. [...] Então, o ambiente político ficou ruim. Eu não sei o que houve politicamente, o fato é o seguinte, eu fiquei muito desgostoso, porque era fácil acertar o jeito de escolher as famílias para o Minha Casa, Minha Vida. Eu dig o Minha Casa, Minha Vida eu vi paralisar ali. (informação verbal)¹⁸⁶.

Além dos entraves impostos à viabilização do PMCMV no município, a gestão Lacerda foi responsável também pela descontinuidade oficial do OPH. O instrumento, conforme mencionado, já estava em uma situação incerta desde que foram implementados os programas habitacionais do Governo Federal na cidade — inclusive, com duas edições do OP do PAR, em 2006 e 2008 —, não sendo

185 MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).

186 Idem.

mencionado nos cadernos de obras do OP desde a edição de 2005/2006. Contudo, a descontinuidade oficial dessa política ainda não havia sido confirmada, o que se deu apenas em 2010, possivelmente, de forma relacionada à saída de Medeiros da pasta da Habitação e da subordinação dessa temática à Urbel.

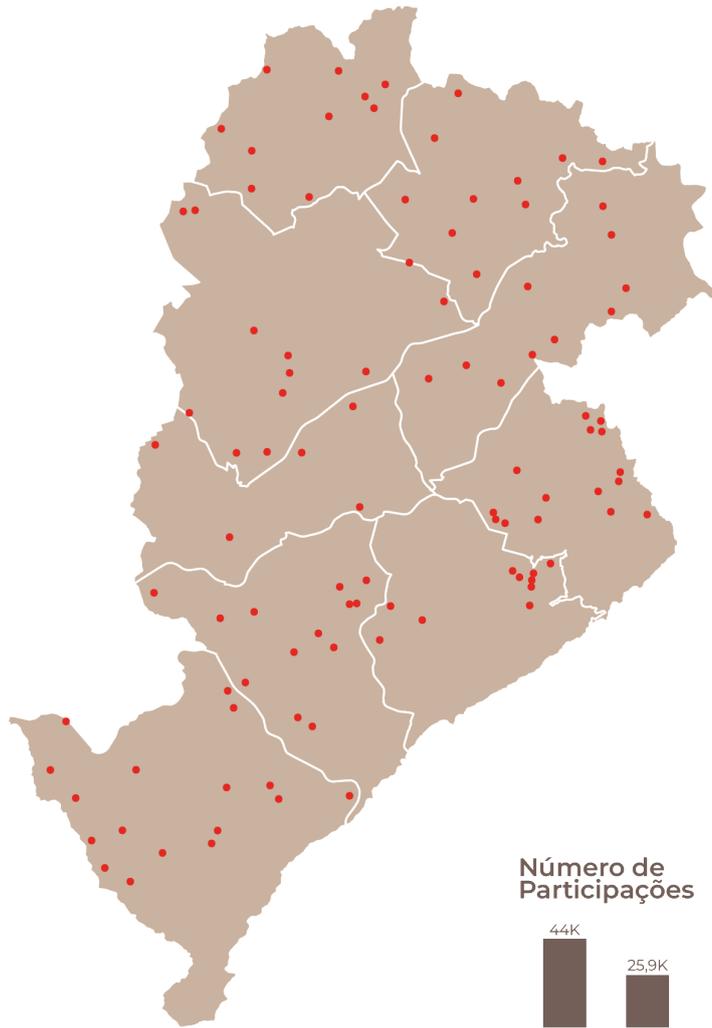
A demanda por habitação na cidade, contudo, permanecia latente e como um ponto de grande tensão política. Em continuidade ao processo iniciado no período anterior, em abril de 2009, estabeleceu-se mais uma ocupação horizontal em Belo Horizonte. Trata-se da Ocupação Dandara, localizada na regional Pampulha (em uma área limítrofe com a regional Venda Nova e o município de Ribeirão das Neves), e realizada em um terreno de 40 hectares, originando 887 lotes, sob responsabilidade das Brigadas Populares. (Nascimento, 2016; Lourenço, 2017). Além de uma continuidade dos esforços e do sucesso da Ocupação Camilo Torres, a Ocupação Dandara representava o estabelecimento de um novo modelo de articulação política, na medida em que contou com a participação de arquitetos, advogados populares, grupos de pesquisa da Escola de Arquitetura da UFMG e da PUC-MG¹⁸⁷, além de atores culturais, formando uma rede de apoio e mobilização que garantiu grande repercussão e sucesso para a iniciativa da ocupação. A participação desses grupos e profissionais voluntários se deu a partir da elaboração de projetos urbanos e arquitetônicos, do oferecimento de assistência jurídica, além do apoio e visibilização da iniciativa no sentido da promoção de legitimidade para a ocupação. Nesse sentido, essa experiência mobiliza, talvez de forma pioneira em Belo Horizonte, um nível elevado de planejamento e organização para uma ocupação urbana, **concebendo a atividade do planejamento a partir da autonomia**. Além disso, a ocupação representava a constituição de uma rede de atuação política de grupos de naturezas diversas, que protagonizariam grandes movimentações nos anos seguintes. Além dos já constituídos movimentos de habitação (BP e MLB) tratavam-se de profissionais autônomos, estudantes, ativistas e grupos culturais, descontentes com os rumos da política municipal e não mais reportados às representações políticas petistas.

.....
187 Naquele momento, os grupos participantes foram o Praxis (EA/UFMG), Serviço de Assistência Judiciária (PUC/Minas), Escritório de Integração (PUC/Minas) e Polos Cidadania (Direito/UFMG). (Nascimento, 2016).



Figuras 99, 100, 101 e 102 - Imagens do show da banda Graveola e o Lixo Polifônico na Ocupação Dandara, em 2011. Fonte: vídeo #RodadeConversa01 (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QcTV06mx_CA&t=685s&ab_channel=indisciplinar>. Acesso em: 03/06/2024) e Rena et al (2015).

9.1 OP 2011/2012: Você escolhe as obras. A Prefeitura realiza.

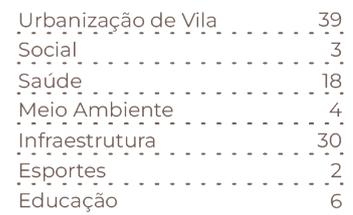


102

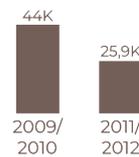
Empreendimentos



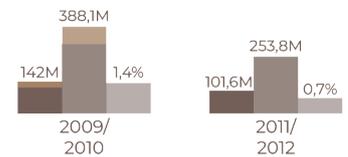
Temática



Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

- Valores Correntes
- Valores Corrigidos
- X% do OP sobre a receita total
- Valores do OP Digital

Mapa 30 - Mapa do OP 2011/2012. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>. Acesso em: 24/04/2024.

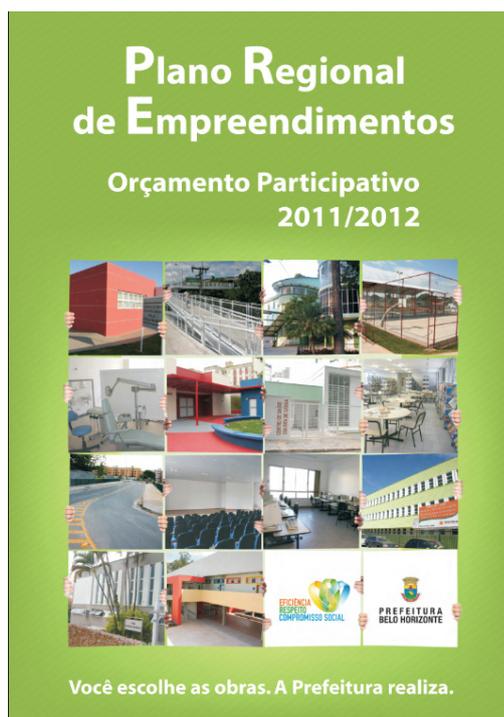


Figura 103 - Capa do plano de empreendimentos do OP 2011/2012. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

Já sob um cenário de relativa tensão política, o primeiro OP da gestão Lacerda foi realizado apenas no segundo ano de mandato (2010) para os exercícios de 2011 e 2012. Apesar da reorientação evidente das prioridades da administração municipal, o OP foi incorporado pela nova gestão como “parte do novo modelo de gestão da Prefeitura, o BH Metas e Resultados”, enquanto um dos esforços de “mobilização e capacitação da representação social” do plano estratégico. (Belo Horizonte, 2010). O OP 2011/2012 não contou com alterações em seus procedimentos, contudo, foram apresentadas algumas inovações no sentido da disponibilização de informações, o que configurava como uma das prioridades da nova administração. Nesse aspecto, foi introduzido um “Jornal do OP” e um “Portal do OP” (website), onde seriam disponibilizadas informações a respeito das obras e dos processos participativos. Além disso, foi instituído um “Comitê Governamental de Gestão Participativa (CGGP)”, composto por quadros da administração municipal e voltado à realização de diagnósticos sobre os processos do OP, uma COMFORÇA municipal, reunindo representantes de todas as regionais, bem como, foi autorizado o acesso dos delegados das COMFORÇAS aos canteiros de obras do OP. (Belo Horizonte, 2010).



Figuras 104 e 105 - Imagens do Jornal do OP e do Portal do OP. Fonte: Belo Horizonte (2010).

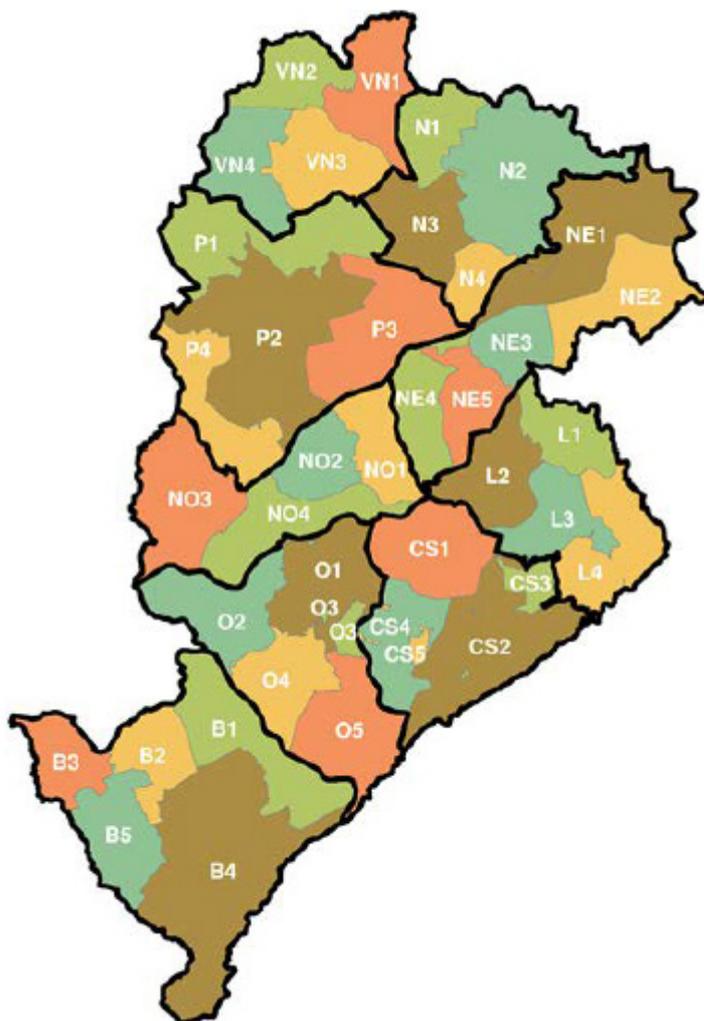
A edição de 2011/2012 ocorreu de forma isolada, sem que tenham sido realizados processos do OPD em paralelo (que se dariam apenas no ano seguinte), assim, os recursos destinados para essa edição foram significativamente inferiores. O caderno de empreendimentos dessa edição explica que teriam sido destinados R\$ 110 milhões para o OP, mas que, em decorrência da necessidade de ampliação do escopo de algumas obras da edição anterior (2009/2010), apenas R\$ 103 milhões foram colocados em discussão. Além disso, o caderno destaca que, pelo fato de as regionais Barreiro, Centro-Sul, Noroeste e Norte não terem alcançado os números mínimos de participação exigidos, os recursos foram “redistribuídos”, de forma que o valor destinado ao OP tenha sido de R\$101.614.862,53 (valores correntes — R\$253.840.043,81 em valores corrigidos). Além da redução dos recursos destinados por falta de participação — algo sem precedentes no OPBH —, a edição contou com um significativo decréscimo dos valores investidos, tanto no que se refere aos números correntes, quanto aos corrigidos. A edição resultou na aprovação de 102 obras e contou com 25.871 participações, pouco mais da metade da edição anterior, demonstrando um dos maiores decréscimos de participantes da série.

9.2 Gestão Compartilhada e Planejamento Participativo Regionalizado

A queda no número de participantes dessa edição do OP possivelmente teve relação com o status que essa política assumiu na nova administração, em alguma medida, ofuscado por outras iniciativas. Entre os anos de 2009 e 2011 estabeleceu-se um processo de reformulação da estrutura administrativa da prefeitura, voltado para uma adequação da máquina pública municipal aos princípios da nova gestão, balizados pelo plano estratégico “BH Metas e Resultados”. Parte desses esforços estiveram concentrados na criação da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC), instituída pela Lei Municipal nº 10.101/2011, com o propósito de “planejar e coordenar a implantação das políticas de participação popular no Município, fomentando o envolvimento habi-

tual 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 *apud* Barbabella, 2022). A nova secretaria, inclusive, incorporaria (gradualmente) o OP — que até então estava vinculado à Secretaria Adjunta de Planejamento —, contudo, sem que o instrumento configurasse a principal “frente de ação” da SMAGC.

A concepção e criação dessa secretaria é precedida por um processo de reformulação da divisão territorial da cidade e do OP. Ana Luiza Nabuco, Rodrigo Ferreira e Maria Cristina Almeida (2012) explicam que, naquele momento, havia um entendimento de que as “áreas homogêneas” constituídas pelas UPs não mais representavam áreas de fato homogêneas, “tendo em vista o crescimento não linear da cidade ao longo das duas últimas décadas, com o surgimento de novas centralidades, de vetores de forte expansão econômica e urbanística em algumas áreas, paralelamente ao arrefecimento do crescimento de outras regiões” (Nabuco *et al*, 2012, p.3). Assim, em decorrência de uma mudança nos limites das ARs, estabelecida pela Lei Municipal 10.231 de 2011, o prefeito encomendou à Sala de Situação Estratégica de Governo a produção de uma nova proposta de regionalização da cidade, voltada para orientar os processos do OP, mas também de uma série de iniciativas projetadas pela administração. O processo de elaboração envolveu quadros da prefeitura e pesquisadores da UFMG, levando em conta a atualização do conceito de “áreas homogêneas”, que deveriam conter condições de vida e acesso a bens e serviços urbanos similares no seu interior, serem dotadas de relativa continuidade no tecido urbano, utilizarem os bairros como unidades geográficas mínimas e estarem inseridas dentro de uma mesma Regional. (Nabuco *et al*, 2012; Barbabella, 2022). Como resultado, foram apresentados os 40 Territórios de Gestão Compartilhada (TGCs) — número inferior às 81 UPs, portanto, territórios de maior abrangência e contingente populacional —, de 4 a 5 por regional, com populações que variavam entre 18 mil e 101 mil habitantes.



Mapa 31 - Divisão territorial dos TGCs. Fonte: Nabuco et al (2012).

A proposta dos TGCs, contudo, não consistia meramente em uma reformulação da divisão territorial. Os territórios serviriam de base para a produção e compartilhamento de informações e diagnósticos, mediante processos participativos e de mobilização local, inseridos na lógica da “gestão compartilhada”, inclusive, para que a nova divisão territorial fosse compreendida e referendada pela população. (Nabuco *et al*, 2012). Em outras palavras, os TGCs serviriam como ponto de contato entre a administração municipal (que, a partir desse recorte territorial, produziria diagnósticos e informações georreferenciadas) e a população, que poderia acessar essas informações e apresentar suas próprias percepções.

Se, do ponto de vista técnico a nova regionalização significava a revisão territorial de um conceito já aplicado pelo governo municipal no seu planejamento - áreas homogêneas -, do ponto de vista político, a proposta de espacialização era radicalmente inovadora, pois deveria ser usada e apropriada não apenas pelo governo e seus técnicos, mas pelos cidadãos, em um processo conjunto - governo e sociedade civil - de aprofundamento do conhecimento sobre a cidade. Estatísticas, indicadores e dados georreferenciados produzidos pelo governo, relacionados às múltiplas realidades urbana, social e econômica destes territórios, além de informações sobre os investimentos em curso, deveriam ter seu acesso democratizado. Tais dados deveriam ser organizados para cada área homogênea e disponibilizados

não apenas para o Executivo Municipal, mas também para os cidadãos, em um processo que permitisse uma melhor compreensão, por parte do governo local e sociedade civil, dos problemas e necessidades intraurbanas. A disponibilização de informação era parte fundamental do diálogo que deveria se estabelecer entre estes segmentos, para planejar a cidade. (Nabuco *et al*, 2012, p.4).

Esse processo deu origem ao chamado Planejamento Participativo Regionalizado (PPR), que teve início em meados de 2011. O PPR se tratava justamente das reuniões, realizadas em cada um dos 40 TGCs, entre administração municipal e população, mediante estratégias de mobilização, apresentação de dados e diagnósticos e a escuta das demandas e percepções dos moradores a respeito de seus territórios. A proposta do novo instrumento — tido como “carro chefe” da SMAGC — era a de um processo consultivo, voltado para “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”. (Nabuco *et al*, 2012, p.4). Assim, as discussões do PPR, ainda que tivessem caráter apenas consultivo, deveriam incidir sobre os demais instrumentos de gestão, como o OP e, principalmente, os Planos Diretores Regionais (PDRs), que estavam em processo de elaboração. (Barbabella, 2022). Em entrevista para esta dissertação, Ana Luiza Nabuco explica que esse processo teria sido resultante de um conceito de “radicalização da democracia” defendido pelo prefeito, e implementado por uma equipe que havia trabalhado com Lacerda no governo Aécio:

(...) o Márcio tinha uma fala que ele trazia às vezes que era “Radicalizar a democracia”. E aí, de repente, [...] veio essa coisa da gestão compartilhada, já com uma equipe que o Márcio Lacerda trouxe — completamente desconhecida, até então, da gente — que era coordenada pela Madalena Franco Garcia, que vinha do governo do Estado. [...] E aí veio a Madalena com uma equipe ligada à mobilização: [Rodolfo] Cascão, que tem um grupo de teatro, o pessoal que já tinha trabalhado muito com mobilização na prefeitura, eu acho que na época do Patrus, veio a Fátima Abreu... Então, era uma coisa um pouco misturada com o ponto de vista político, né? Alguém como a Madalena, que era vista como alguém com perfil técnico, mas mais de centro político, tinha trabalhado no governo Aécio, etc, com um pessoal que era visto como gente do PT, lá da época do Patrus. E aí estrutura-se uma secretaria, que é a Secretaria de Gestão Compartilhada [...].

A Sala de Situação Estratégica, que até então era uma assessoria vinculada ao prefeito, passa a ser uma diretoria, algo do tipo, dentro da Secretaria de Gestão Compartilhada. Então eu passo a responder à Madalena Franco Garcia e não mais diretamente ao prefeito. E aí monta-se uma outra área, que era essa área de mobilização para esse Planejamento Participativo Regionalizado, PPR, a sigla que eles usavam. [...] A proposta era de fazer uma discussão regionalizada sobre a cidade que se queria, a partir — e isso era o que seria a radicalização da democracia — de dados gerados pela Sala de Situação Estratégica de Governo, sem nenhum filtro. Então, as informações estratégicas que eram geradas para o governo sobre desempenho da educação, de saúde... seriam levadas para as regionais e para abrir as mesmas — a proposta era interessante —, você abriria mesmo, sem filtro, a mesma estatística para discutir com a população. A gente gerou um monte de mapa, um monte de coisa, tinha dinheiro para isso, mas a coordenação do processo não era nossa. De novo, era desse pessoal lá do PPR. A gente [da Sala de Situação Estratégica de Governo] era muito mais as informações que estavam sendo compartilhadas. (informação verbal)¹⁸⁸.

Assim, o PPR seria a tipologia participativa prioritária da nova administração, que concebia a participação popular e a “radicalização da democracia” a partir de uma ótica de compartilhamento

188 NABUCO, Ana Luiza. Entrevista V. [mai. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp4 (47 min.).

de informações e promoção de diagnósticos compartilhados. De certa forma, a iniciativa reproduzia esforços anteriores, como aqueles contidos no OP Cidade, durante a gestão Célio de Castro, ou mesmo nas discussões participativas do PD de 1996, durante a gestão Patrus, de se criar um mecanismo participativo mais associado ao planejamento do que à gestão orçamentária. Contudo, Nabuco (informação verbal)¹⁸⁹ também ressalta que, não apenas o PPR foi estabelecido de forma desvinculada ao OP, mas também apresentado como um contraponto ao instrumento, disputando o “protagonismo” enquanto tipologia participativa municipal. A economista apresenta uma crítica ao processo, considerando que, em se tratando de um instrumento meramente consultivo, o PPR destituía o potencial redistributivo e de inversão de prioridades contido no OP:

Eu tenho algumas críticas ao processo. Uma delas, que não era um processo deliberativo, ele era um processo consultivo, não tinha nenhum recurso orçamentário para esse processo. E segundo, aí uma crítica dura, mas que eu faço sem vergonha [...]: Tinha uma sala pública dessas pessoas que estavam conduzindo o PPR que, algumas dessas que eu citei, [diziam] assim: “agora é muito mais interessante do que o Orçamento Participativo, porque vocês podem discutir tudo da cidade. Vocês podem trazer o que quiserem”. Ora, trazer o que quiserem, mas não tinha orçamento nenhum por traz! E [eles faziam] uma fala crítica com relação ao OP, no meu entendimento, disputando um espaço participativo ali, sem nenhuma interlocução, sem nenhuma articulação. Uma crítica pública inclusive, e que eu acho que foi feita de forma ingênua. Eu não acho que era uma intenção política, eu acho que era uma ingenuidade ali, um não entendimento do que era o Orçamento Participativo para uma turma que era bem intencionada — eu estou falando aí desses técnicos — e foi muito ruim. E eu acho que foi um enfraquecimento do processo [do OP] sim, sem dúvida. [...] Uma discussão que esvaziava completamente a discussão política e da cidade também. Enfim, foi muito ruim. Um processo que se esvaiu no tempo. Não aconteceu de novo. Eu tive a chance de fazer uma crítica diretamente, para o Márcio Lacerda na sala dele, falei: “prefeito, radicalização da democracia precisa ter um orçamento por trás. Não faz sentido um espaço apenas consultivo. E dois, um outro instrumento que se perde nessa discussão atual é o que se chama de ‘inversão de prioridades’. Não tem nenhum espaço para garantir a inversão de prioridades dentro do PPR. Nenhum”. Então, essa é minha avaliação desses anos.

Se eu posso fazer um elogio, é o fato de realmente o governo estar disposto a abrir as informações. Eu nunca sofri nenhum tipo de crivo ou filtro com relação a informação que poderia ser disponibilizada. Não era nada demais também, mas enfim, nunca teve nenhuma interferência nesse sentido. (informação verbal)¹⁹⁰.

Essa “disputa” estabelecida entre OP e PPR, apesar de não oficializada, foi especialmente sentida pelos participantes de ambos os processos — entre os quais, naturalmente, havia grande sobreposição —. A Gerente de Acompanhamento das Instâncias de Participação Popular da PBH, Verônica Sales¹⁹¹, em entrevista, argumentou que o processo do PPR não teria sido bem esclarecido para a população participante, de forma que tenham se produzido dois entendimentos equivocados: o primeiro, de que o processo seria voltado a recepção de demandas concretas e pontuais de obras (como era feito no OP), ao invés de diagnósticos e diretrizes de planejamento; e o segundo, de que o PPR seria designado para substituir o OP.

(...) não ficou claro para a população que o planejamento não é garantia de execução. [...]

.....
189 Idem.

190 Idem.

191 Verônica é funcionária de carreira da PBH e está vinculada ao OP desde 2009, quando passou a integrar a Secretaria Adjunta de Planejamento. Desde então, ela ocupou o cargo de gerente do OP (nas diferentes diretorias e secretarias as quais o instrumento esteve subordinado) em diferentes ocasiões, sendo, inclusive, responsável pela condução da atual retomada do instrumento. Verônica concedeu uma entrevista para a elaboração desta dissertação no dia 25/04/2024.

Então, quando [a população falava]: “Mas eu já pedi isso”, [a prefeitura respondia:] “você pediu onde?”, “Naquela reunião como planejamento, eu quero abrir uma rua.”, “Mas você não pediu isso, você sugeriu ou marcou uma posição com relação a uma situação específica”... Isso não ficou claro para a comunidade. E o pessoal do Orçamento Participativo ficou muito incomodado com isso, porque era um processo de escuta e as pessoas entendiam que estava validado, que vão fazer o que foi pedido, e [a população pensava:] “Para o OP já existe um processo inteiro, você vai tomar o OP da gente?”.

Em uma avaliação pessoal minha, eu acho que era uma intenção, mas que não se teve coragem para fazer, não teve ambiente para fazer, talvez o modelo que o prefeito, naquela ocasião, tinha mais intimidade seria com esse [do PPR] do que com o modelo do OP [...] Eu acho que era uma pretensão, mas que não se efetivou, nós tivemos [apenas] dois processos. Foi muito conflitante para o pessoal da comissão do OP esse processo, não ficou claro, e para a cidade que não participava do OP, algumas pessoas diziam: “Eu já pedi isso e o prefeito não fez. Eu registrei, eu entreguei o meu papel [dizendo] que eu queria isso e não entregaram”. Então acho que isso não ficou muito claro, a condução não conseguiu esclarecer para a comunidade que isso era um levantamento de expectativas, não era um levantamento de pedidos de obra. [...]

Para nós do OP, foi muito desafiador explicar para as pessoas [...] que aquilo não ia substituir o OP, a gente não tinha certeza, mas tinha de dizer: “Isso não é para substituir, é para complementar”. Então esse pedaço não ficou muito claro para a cidade, não foi bem digerido. (informação verbal)¹⁹².

Assim, ainda que estivesse sendo dada continuidade para as rodadas do OP (mesmo com a redução dos valores orçamentários), prevalecia uma percepção de que essa política não era mais uma prioridade da administração municipal. Ressalta-se que, no primeiro mandato de Lacerda, havia ainda uma grande heterogeneidade na composição da equipe de governo, de forma que o primeiro OP dessa administração tenha sido conduzido por duas secretarias chefiadas por quadros do PT (Políticas Urbanas, com Murilo Valadares, e Planejamento, Orçamento e Informação, com Helvécio Magalhães). Contudo, medidas como a criação da SMAGC, por exemplo, composta por uma equipe com orientação política mais à direita, sinalizava a intenção da administração municipal em introduzir novas concepções, não necessariamente coerentes e alinhados com as práticas das gestões anteriores.

9.3 Praia da Estação, Carnaval de rua e Fora Lacerda

Em paralelo a todo esse processo, outras movimentações políticas e culturais avançavam no sentido do acirramento das tensões na cidade. Ao final de 2009, a prefeitura editou o Decreto 13.798/2009, que proibia a realização de eventos de qualquer natureza na Praça da Estação, localizada no centro da cidade, sob a justificativa da impossibilidade da garantia da segurança pública e prevenção de depredações do patrimônio público no local, em função de suas amplas dimensões. (Belo Horizonte, 2009). A região central da cidade e, mais especificamente, o entorno da Praça da Estação, configurava (como configura até hoje) um espaço de grande circulação de um público heterogêneo, bem como de manifestações culturais populares, como era o caso do Duelo de MCs, que ocorria no baixio do Viaduto de Santa Tereza desde 2007, e que seria enquadrado na proibição de uso apresentada pela prefeitura. Por outro lado, conforme mencionado, a cidade encontrava-se em um momento de preparação para receber os jogos da Copa das Confederações, Copa do Mundo e Olimpíadas,

.....
¹⁹² SALES, Verônica.. Entrevista VI. [abr. 2024]. Entrevistadores: Henrique Porto, Maíra Nobre e Davi Carneiro. Belo Horizonte, 2024. 1 arquivo.mp3 (52 min.).

de forma que aquela região estivesse bastante visada pelo poder público, o que se confirmou com a posterior designação da Praça como “área FIFA”, ou seja, destinada à realização de eventos oficiais e exibições de jogos, subordinados às determinações e controles da FIFA e patrocinadores.

Assim, no início de 2010, em resposta ao decreto, grupos culturais e ativistas de diversas naturezas organizaram o movimento da “Praia da Estação”, que consistia na ocupação da praça por banhistas em um movimento cívico, artístico, político e cultural de enfrentamento à conduta do prefeito. Os ativistas que participaram da iniciativa tinham grandes entrelaçamentos com outros movimentos políticos e culturais emergentes na cidade — como era o caso das ocupações urbanas —, e apostavam em uma estratégia de mobilização descentralizada, pelas redes sociais, e na organização de protestos lúdicos e criativos, na mobilização de um certo caráter festivo, comum e artístico da ocupação do espaço urbano como elemento de luta. Natacha Rena (2013) associa um caráter multitudinário ao processo inaugurado pela Praia:

Em resposta ao decreto que proibiu o uso da praça para eventos, surgiu uma Multidão belorizontina: a “Praia da Estação”. Questionando de forma inusitada as restrições para uso deste suposto espaço público, a praia vem reunindo milhares de manifestantes banhistas carregando toalhas, cadeiras de praia, barracas, isopor, bicicletas, cachorros, crianças, tudo isto sob as águas frescas do caminhão pipa contratado após uma rodada de chapéu. Acontecimento espontâneo, a Praia tornou-se o principal foco de resistência à prefeitura e também uma fonte inesgotável de ataque contra as suas políticas higienistas. (Rena, 2013, não paginado).

Como desdobramento dessa iniciativa, deu-se início ao processo de retomada do Carnaval de Rua de Belo Horizonte. A cidade não contava com a realização expressiva de blocos de carnaval há décadas e, a partir do acontecimento da Praia da Estação, motivados por um movimento de ocupação do espaço público de forma lúdica e reivindicativa, diversos blocos foram formados pelos mesmos atores envolvidos com a iniciativa da Praia. O historiador Francisco Foureaux (2014) menciona os blocos Pula Catraca, BloComum, Tico Tico Serra Copo, Filhos de Tchatcha, entre outros, como diretamente vinculados a esse ímpeto inicial, e que “sem a permissão da prefeitura (...) estabelecem seu próprio calendário, cuidam de suas baterias, dos concursos, arranjam repertórios e fabricam marchinhas que tornam-se hinos políticos” (Foureaux, 2014, p.31).





Figuras 106, 107, 108, 109, 110 e 111 - Imagens da Praia da Estação, Carnaval de Rua e Movimento Fora Lacerda. Fonte: Dissertação de mestrado de Paula Berquó (2015).

Ainda como desdobramento da Praia, teve origem o movimento “Fora Lacerda”, responsável por uma série de mobilizações contrárias ao prefeito a partir de 2010. O movimento, animado pela mesma lógica horizontal, descentralizada, baseada na ocupação de espaços públicos e redes sociais, na produção cultural, estética e afetiva e, sobretudo, na reivindicação do comum como tática política,

formou parte da constituição de uma rede de atores de um novo ciclo de mobilizações na cidade. Assim como se deu na Praia e no Carnaval, o Fora Lacerda era predominantemente composto por ativistas e artistas, não vinculados a organizações tradicionais de esquerda e pouco (ou nada) associados ao meio político petista. O movimento apostava na replicação de intervenções gráficas, sempre na cor laranja, pelas redes sociais e espaços públicos, associando o prefeito a uma postura “empresarial” e, portanto, oposta aos anseios populares de apropriação e produção dos comuns urbanos (Rena; Bruzzi, 2014; Foureaux, 2014; Rena *et al.*, 2016). Em uma roda de conversa promovida pelo grupo Indisciplinar (Rena *et al.*, 2016), os ativistas Joviano Mayer e Paula Kimo explicam o entrelaçamento entre as diferentes iniciativas políticas e artísticas componentes desse ciclo:

JOVIANO: Surgiu a Praia no início de [2010], depois o Fora Lacerda, e aí, do Fora Lacerda a gente percebe que a maior parte dos ativistas que estão hoje nesses movimentos atuantes na cidade participaram, estavam ali próximos do Fora Lacerda, então também foi um momento de aglutinação de encontro. Eu também situo como um marco importante o show do Graveola e o Lixo Polifônico na ocupação Dandara, a Dandara ter nascido ali naquela ocasião, e o fato das ocupações serem retomadas por uma organização do tipo das Brigadas [Populares]. Porque, quando a gente pensa movimento social sem-teto, como eu conheço outras ocupações, pegando, por exemplo, o caso do MTST, é uma estrutura mais rígida, mais vertical, mais próxima do modelo tradicional de esquerda, de organização que se orienta pelo centralismo democrático e tudo, e nas Brigadas eu percebo uma organização mais fluida, e foi essa organização que retomou o processo de ocupações organizadas de sem-casa em Belo Horizonte em 2006 [referindo-se à Ocupação Caracol]. Eu acho isso, não dá pra deixar de reconhecer. Uma outra questão importante, nós tivemos 16 anos de gestão petista em Belo Horizonte, mas uma gestão petista com um projeto de participação popular, né? E que inaugurou uma série de políticas, por exemplo, os conselhos, os núcleos de moradia, que faziam a gestão da política de habitação de interesse social, o orçamento participativo, enfim, 16 anos de gestão petista, claro, com um atrofiamento das propostas iniciais, mas que deixou ali na cidade um germe de uma expectativa quanto à participação nos processos decisórios da cidade. (...)

PAULAK: O que o Joviano traz sobre a administração pública, pra mim isso é um marco: o prefeito Márcio Lacerda com todas as suas bizarrices nos ajudou a fortalecer. Ele faz com que a gente esteja na rua, cobrando, faz com que a gente fique mais ligado na opressão, na venda da cidade. Eu só tenho a agradecer ao Márcio Lacerda [Todos riem]. Talvez, se não fosse ele, se a gente continuasse com essa gestão PT que cria espaços de participação, mas que ao mesmo tempo controla o tempo todo a relação, seria diferente. Talvez estivéssemos acomodados nesse lugar de pseudoparticipação. (Rena *et al.*, 2016, p.21-23)

O relato apresentado é bastante elucidativo do caráter disruptivo e dissidente desse novo ciclo político. Tanto Joviano quanto Paula classificam a emergência dessa rede de grupos e atores mobilizados em oposição à prefeitura de Lacerda como um resultado do acúmulo de políticas participativas na cidade nos anos das gestões populares (e da percepção do fechamento desses espaços na nova gestão), contudo, ambos os ativistas são também categóricos em desvincular esses novos movimentos do ciclo petista. Ao contrário das formas de organização e representação mobilizadas pelo partido e movimentos associados — muito vinculadas ao ciclo político da redemocratização e à disputa da institucionalidade —, essa nova rede de atores trazia consigo um novo repertório, correspondente aos novos sujeitos políticos emergentes. Em grande medida, esse processo antecipa um sentimento prevalente nas Jornadas de Junho, conforme apresentadas no capítulo anterior, enquanto protestos do excesso, de um “querer mais”, em face da percepção dos limites das conquistas institucionais do ciclo político anterior.

Ao mesmo tempo, a emergência desses movimentos esteve progressivamente vinculada às ocupações urbanas, que passaram a integrar essa rede de cooperação e mobilização. Em 2010, na regional do Barreiro, foi realizada a ocupação Irmã Dorothy com cerca de 135 famílias, ao lado da já estabelecida Camilo Torres, também sob responsabilidade das BP. Na mesma região, em 2012, estabeleceu-se a ocupação Eliana Silva, sob coordenação do MLB (que havia promovido a ocupação Corumbiara nos arredores), com cerca de 300 famílias (Nascimento, 2016; Canetti *et al.*, 2020). Ambas as ocupações puderam contar com a **participação e auxílio de profissionais, ativistas e grupos mobilizados por esse novo ciclo contestatório que se organizava na cidade**, articulando as pautas da cultura, do comum e a crítica à agenda privatista da prefeitura, à já estabelecida demanda por habitação.

Assim, formava-se um “bloco” de oposição à administração Lacerda — sem representação parlamentar e sem participação expressiva de forças tradicionais da esquerda belo-horizontina —, composto por grupos emergentes, experimentais e diversos, convergentes em torno de uma identificação de Lacerda como “prefeito-empresário” e, portanto, antagonista de suas lutas. Nabuco apresenta uma visão desse processo a partir da administração municipal:

Eu trabalhava no prédio da prefeitura, então esses dias mesmo eu estava lembrando de ver, por exemplo, aquele movimento que eu não lembro o nome, mas que é um movimento da cultura, o pessoal de teatro, etc. E que já era [associado a]o movimento Fora Lacerda, que usava a cor laranja e que começa... Eu lembro de uma cena ali no balcão da prefeitura, olhando para a [Av.] Afonso Pena, eram 16 horas da tarde. Eram duas pessoas o movimento. Eram duas pessoas, na [Av.] Afonso Pena, e eles conseguiram parar a [Av.] Afonso Pena, pelo menos uma faixa. Era muito bem organizado. Eles já usavam, não sei se rede social, mas aplicativos para mobilização, eles tinham uma capacidade de mobilização incrível, impressionante. Era muito pequeno para o tanto que eles conseguiam fazer e o governo inicialmente os recebia. Eu não participava das reuniões, mas eu via eles entrando e saindo da sala.

Acho que isso não se manteve depois. Inicialmente eles eram recebidos pelo prefeito e eu acho que logo virou um embate duro mesmo. O Márcio Lacerda foi identificado como “prefeito empresário”. Aquela coisa dele de querer, um decreto eu acho, municipal, fechando o acesso e uso público da Praça da Estação e depois permitindo grandes eventos na Praça da Estação para empresas. Enfim, ele ali tem uma marca muito clara como prefeito empresário, que está atuando em benefício das grandes empresas. Eu acho que ele é mais complexo do que isso. E eu falo sempre, com reserva, porque é muito difícil criticar alguém que é duramente criticado pelo meu campo. Mas ele era um prefeito, por exemplo, com muita capacidade de escuta. Pelo menos eu assim, eu tinha muito espaço para falar, mas ele era mesmo. Ele tinha uma visão empresarial das coisas, fez muita bobagem nesse sentido de fechar uma praça, enfim, muitos erros. Ele era muito mal assessorado, eu acho. No sentido de que eram basicamente pessoas que vinham da iniciativa privada, não conheciam nada de setor público, a maior parte, com exceção dos secretários que vinham do Pimentel e permaneceram, né, Helvécio [Magalhães], Maria [Caldas], eu, Macaé [Evaristo] que estava lá, né? Mas a turma que veio com o Márcio era uma turma da iniciativa privada, tinha trabalhado com ele nas empresas dele, não entendia nada de setor público e achava que... falavam mal do Estado e achavam que eles iam resolver os problemas do Estado. (informação verbal)¹⁹³.

Assim, fica bastante evidente como principal foco dos descontentamentos a percepção de um processo de “empresariamento urbano” na gestão Lacerda. (Rodrigues, 2023). Conforme destacado por Nabuco (informação verbal)¹⁹⁴, ainda que houvesse aspectos de continuidade nessa administração em relação às gestões petistas — conduzidos pelo secretariado remanescente da gestão Pimentel

193 NABUCO, Ana Luiza. Entrevista V. [mai. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp4 (47 min.).

194 Idem.

—, o impulso de uma agenda com concepções privatistas e neoliberais avançava a partir do núcleo do governo.

9.4 PBH Ativos S/A e empresariamento urbano

Nesse aspecto, tem destaque a criação da empresa “PBH Ativos S/A”¹⁹⁵, entre os anos de 2010 e 2011. Rodrigues (2023) explica que — apesar de o município se encontrar em um cenário de superávit relativamente estável naquele momento — a empresa surge como uma clara subscrição da prefeitura à concepção neoliberal de que o poder público estaria sob constante crise fiscal e, portanto, precisaria recorrer a medidas extraordinárias (para além das formas tradicionais de financiamento, como a tributação) para “equalizar as contas públicas”. Nesse sentido, a PBH Ativos S/A consiste em uma empresa em sociedade anônima e capital fechado, com controle acionário da prefeitura, com o propósito de promover a “estruturação de privatizações, articulação de parcerias público-privadas [PPPs] e lançamento, via sistema financeiro, de títulos públicos lastreados a ativos do próprio município”. (Rodrigues, 2023, p.109). Em outras palavras, a empresa é destinada a promover a venda, alienação e/ou concessão do patrimônio público; estruturar PPPs para a prestação de serviços públicos ou gestão de equipamentos (como cemitérios, escolas, hospitais, parques, entre outros) e, especialmente, securitizar a dívida município via emissão de títulos, visando o adiantamento de receitas.

Essa iniciativa representa, de forma inequívoca, uma quebra nos princípios inaugurados pelas as gestões populares em diferentes dimensões. Por um lado, as concessões e privatizações — cuja justificativa de “equalização das contas públicas” não corresponde à situação fiscal do município naquele momento — desestruturaram significativamente a capacidade do poder público em coordenar as políticas setoriais, destinando a gestão de espaços e equipamentos para a iniciativa privada. Por outro, além do aporte significativo de recursos públicos para a estruturação da empresa (cerca de R\$280 milhões, em um primeiro momento¹⁹⁶), o processo de securitização da dívida tende a levar a administração municipal a um comprometimento constante do orçamento público no pagamento de juros e, principalmente, a uma ampliação desenfreada do endividamento municipal, o que limita a capacidade de investimentos, conforme explica Rodrigues (2023):

A dívida ativa de Belo Horizonte é composta, em sua maioria, por créditos tributários a serem recebidos pelo município. A PBH Ativos realiza o processo de securitização da dívida pública por meio da cessão da permissão, a um agente financeiro, para emitir papéis financeiros que teriam seu valor garantido pelos créditos tributários devidos à prefeitura. Após a emissão, esses papéis seriam vendidos no mercado financeiro e o valor recebido entraria no caixa da prefeitura, possibilitando financiamento adequado para a realização de políticas públicas, como obras de infraestrutura urbana. Ou seja, a “venda da dívida” da cidade seria uma condição garantidora para a realização de obras e investimentos e, nesse sentido, poderia orientar a própria política urbana, pois sem a “venda”, não haveria política a ser realizada.

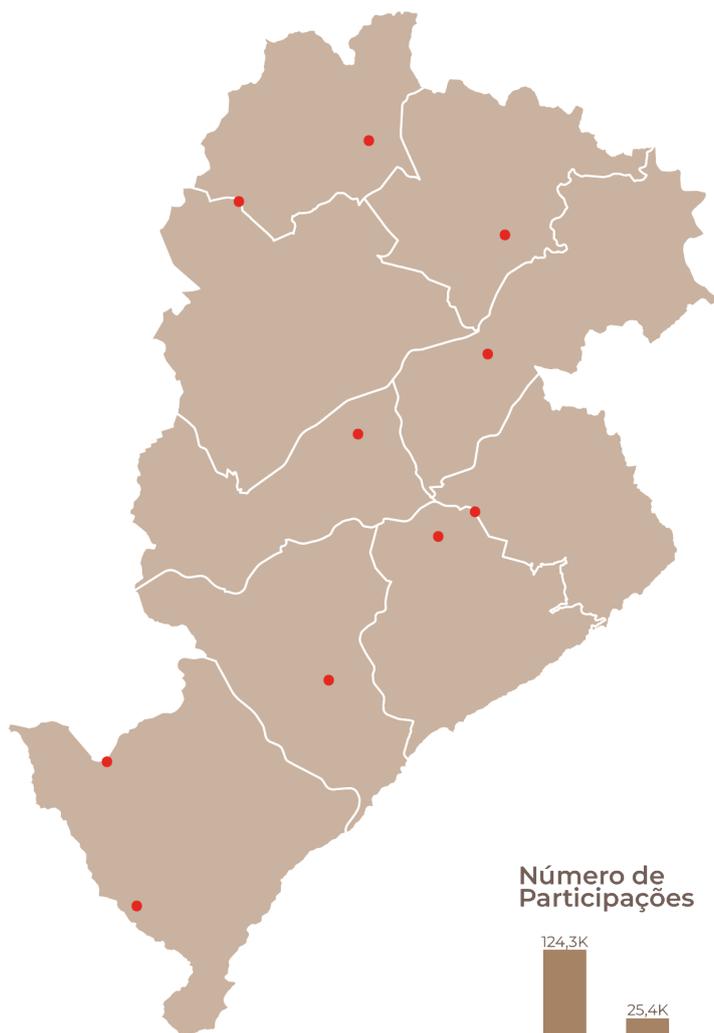
.....
195 O grupo indisciplinar produziu inúmeros materiais informativos a respeito dessa empresa, bem como dos esforços de financeirização das políticas públicas na gestão municipal como um todo tendo, inclusive, participação relevante na CPI da PBH Ativos promovida na CMBH pelo vereador Gilson Reis (PCdoB) e na divulgação e denúncia desse processo de forma geral. Registros desses esforços e mais informações sobre a empresa podem ser encontrados em: <<http://pub.indisciplinar.com/financeirizacao/>>. Acesso em: 05/06/2024.

196 Dados disponíveis em: <<http://pub.indisciplinar.com/financeirizacao/>>. Acesso em: 05/06/2024.

Por outro lado, os papéis emitidos pelo agente financeiro intermediário, lastreados pelos créditos tributários a receber, são realizados com o adicional de juros. O custo da prefeitura, e em última instância do contribuinte, pelo adiantamento de receitas públicas via venda de título é o pagamento de juros ao detentor dos papéis. Ao final, o custo do processo de adiantamento da receita num curtíssimo prazo, via securitização da dívida pública, tende a ser um aumento da dívida pública e um consequente descontrole fiscal. Com isso, o cenário de “crise” fiscal poderá, cada vez mais, tornar-se presente, e a necessidade de soluções “inteligentes e criativas” para o aumento de receitas ficaria cada vez mais urgente. Numa ciranda que, em síntese, não teria fim. A criação da PBH Ativos, com suas soluções para a “crise fiscal”, com seu papel de estruturadora de privatizações, concessões e parcerias junto ao setor privado, e como proponentora da introdução de Belo Horizonte no processo de financeirização das contas públicas, pode ser compreendida como o exemplo-síntese da transformação da orientação do modo de se pensar e de se conceber a administração pública em Belo Horizonte. (Rodrigues, 2023, p.114).

A lógica inaugurada pela PBH Ativos S/A teria grandes repercussões nos anos seguintes (conforme será abordado) com a efetivação de algumas PPPs e, principalmente, com a instauração de uma racionalidade “mercadológica” nas ações da prefeitura, distanciando-se cada vez mais do ideal de “inversão de prioridades”. Se nas gestões Célio de Castro e Pimentel houve um esforço, em alguns momentos bem, outros, mal sucedido, de mobilizar o interesse do capital privado para a promoção de intervenções urbanas, a partir da administração Lacerda, esses atores assumem um papel central na agenda municipal, tanto enquanto formuladores de políticas públicas, quando como promotores de transformações urbanas.

9.5 OPD 2011 e OP 2013/2014: transformar BH é uma escolha sua.



9

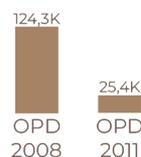
Empreendimentos

Barreiro	1
Centro-Sul	1
Leste	1
Nordeste	1
Noroeste	1
Norte	1
Oeste	1
Pampulha	1
Venda-Nova	1

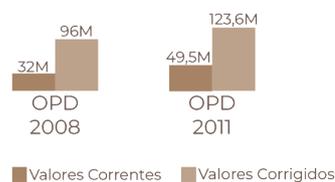
Temática

Segurança	3
Infraestrutura	6

Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

Mapa 32 - Mapa do OPD 2011. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em:24/04/2024.



Figura 112 - Capa do plano de empreendimentos do OP 2013/2014 e OPD 2011. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

O primeiro OP Digital da administração Lacerda foi realizado apenas no terceiro ano de mandato (2011), e entre duas edições do OPR, sem que houvesse sobreposição entre os processos. Após as sucessivas indicações de fraudes nos dois OPDs anteriores e, sobretudo, o fracasso da edição de 2008, com a inviabilização da obra escolhida, o instrumento partia de uma posição de descrédito e da necessidade de ajustes. Nesse sentido, foram introduzidas novas medidas de segurança, a partir de uma colaboração da prefeitura com o Ministério Público, de forma que “para poder votar, era necessário ter um e-mail, o título de eleitor e o número de CPF e também fazer o download de um aplicativo de segurança para o computador do cidadão para confirmar o voto”. (Sampaio, 2022, p.127). Além disso, possivelmente motivada pela não realização da única obra escolhida em 2008, a prefeitura optou por retomar o modelo adotado em 2006, ou seja: disponibilização de 4 opções de obra por regional, com eleição de um empreendimento em cada uma. Quanto à plataforma, Sampaio (2022) destaca que mantiveram-se as possibilidades interativas incorporadas em 2008, com um incremento da possibilidade de integração com as redes sociais, em especial o Orkut.



Figuras 113 e 114 - Imagens da plataforma do OPD 2011. Fonte: Belo Horizonte, 2012.

Quanto aos recursos investidos, foram disponibilizados R\$49,5 milhões (pouco menos do que

o valor disponibilizado na edição anterior), que seriam distribuídos igualmente entre as 9 regionais, de forma que cada empreendimento recebesse R\$5,5 milhões. As obras escolhidas no processo foram a Revitalização da Rua Antônio Eustáquio Piazza, no Barreiro; Instalação de câmeras de videomonitoramento, nas regionais Centro-Sul, Leste e Nordeste; Tratamento de fundo de vale da av. Sanitária, na Noroeste; Tratamento de fundo de vale da av. Basílio da Gama, na Norte; Ponte sobre o Córrego Cercadinho, na Oeste; Urbanização da avenida Francisco Negrão de Lima, na Pampulha; e Recuperação dos corredores de transporte coletivo de Venda Nova.

Contudo, apesar dos esforços de retificação dos problemas das edições passadas, a participação dessa edição do OPD despencou para apenas 25.378 usuários. Assim, o fenômeno de participação das duas primeiras edições (em ambas com mais de 100 mil participantes), chegava agora a patamares inferiores de participação aos do OPR. Além da dificuldade em contornar a descredibilização do processo, Barros e Sampaio (20) e Sá (2022) também associam a queda no número de participantes a um menor empenho da prefeitura na divulgação do instrumento — o que denota o menor protagonismo assumido pelo OPD na nova gestão —, além de uma maior dificuldade para o voto causada pelas medidas de segurança adotadas.

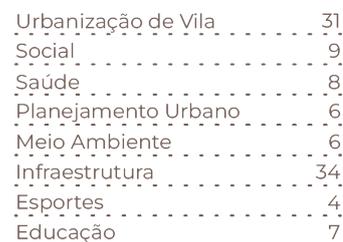


105

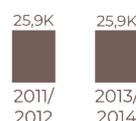
Empreendimentos



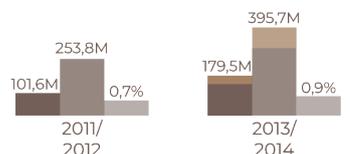
Temática



Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

- Valores Correntes
- Valores Corrigidos
- X% do OP sobre a receita total
- Valores do OP Digital

Mapa 33 - Mapa do OP 2013/2014. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em:24/04/2024.

O segundo OPR da gestão Lacerda, por sua vez, foi realizado no ano seguinte (2012), para os exercícios de 2013 e 2014. Para esta edição, pela primeira vez, o caderno de empreendimentos da prefeitura menciona a criação da SMAGC e o PPR como elementos estruturadores da política municipal de participação, compreendendo, assim, o OP. (Belo Horizonte, 2012). Além disso, são apresentadas algumas inovações procedimentais, voltadas à maior integração do OP aos mecanismos e instâncias de planejamento municipais, tanto aqueles já consolidados em gestões anteriores, quanto os introduzidos na administração Lacerda. Nesse sentido, a prefeitura explica que teria sido realizado um esforço, coordenado pela Secretaria Adjunta de Planejamento, para o estabelecimento de diretrizes das diferentes secretarias municipais, que seriam apresentadas nas rodadas do OP e, juntamente aos resultados das discussões do PPR e dos PDRs, serviriam como critérios de avaliação e triagem das demandas apresentadas pelo público no OP (Belo Horizonte, 2012).



Diagrama 9 - Diagrama das "diretrizes" incorporadas ao OP 2013/2014. Fonte: Belo Horizonte, 2012.

Além disso, a prefeitura destaca a realização de discussões internas (entre as secretarias envolvidas e destas com representantes das COMFORÇAs) para a revisão de algumas normas do processo participativo. São apresentadas como resultantes dessas discussões as seguintes modificações:

1. Todas as etapas do processo do OP passaram a ser obrigatórias e o não cumprimento de uma das etapas (1a Rodada, 2a Rodada, Caravana e Fórum) implicou perda de 25% do recurso da regional.
2. Neste OP, a cada 25 presentes do mesmo bairro e vila na Abertura Regional, o bairro ou a vila tiveram o direito à indicação de um delegado. Essas indicações se somaram ao número de delegados da sub-região na 2a Rodada.
3. As comunidades passaram a ter a opção de indicar mais de uma demanda prioritária no formulário, reduzindo a necessidade das lideranças realizarem outra reunião para apresentação de nova demanda, após a pré-triagem.
4. Todos os representantes de demandas passaram a ter o direito de fazer sua defesa perante a plenária do Fórum, não sendo permitida a votação por chapa para a composição do Plano de Empreendimentos.
5. Servidores Municipais ocupantes de cargos comissionados passaram a ser orientados a não se elegerem delegados e consequentemente representantes da Comforça.
6. As sub-regiões Especiais e Drenurbs passaram a compartilhar das mesmas regras das sub-regiões do grupo comum, exceto no caso de distribuição inicial do recurso e da quota de presença mínima. A Sub-região Especial e Drenurbs que não utilizaram todo o recurso ou não atingiram a presença mínima na Segunda Rodada passaram a ter seu recurso compartilhado ou receber recursos das demais sub-regiões do grupo.
7. A solicitação de elaboração de Projetos Executivos de Bacias Hidrográficas sem vinculação com a obra passou a ser permitida desde que a Bacia Hidrográfica já tenha Projeto Básico no âmbito do Programa Drenurbs.
8. Inclusão de novas demandas nas diretrizes, tais como Plano de Regularização Fundiária e Urbanística – PRU, Horta Comunitária, Implantação de Sistema de Videomonitoramento e Centros de Apoio às Escolas Integradas – CAELs.
9. Avaliação dos procedimentos adotados no OP de acordo com a Metodologia e Diretrizes do OP através da contratação de Auditoria Externa a partir da 2a Rodada. (Belo Horizonte, 2012)

Em linha gerais, as medidas introduzidas parecem servir a dois propósitos: i) incentivar a participação; e ii) integrar o instrumento a mecanismos de planejamento. No que se refere às medidas

1 a 5, percebe-se diferentes formas de se motivar a participação da comunidade, especialmente nas primeiras rodadas, em face da percepção do esvaziamento da edição anterior. Quanto às medidas 6 a 8, fica evidente a tentativa de compatibilizar as demandas do OP com programas como o Drenurbs, no que se refere às obras de saneamento e drenagem, e ao recém introduzido Plano de Regularização Fundiária e Urbanística (PRU). O PRU se trata de um instrumento de planejamento introduzido na gestão Lacerda, em 2011, voltado para a regularização fundiária de “loteamentos clandestinos”, o que indica uma certa preocupação da administração municipal com as ocupações horizontais realizadas naqueles anos. Assim, o PRU funcionaria de forma análoga a um PGE, contudo, ao invés de apresentar um plano compreensivo de intervenção, teria o foco no aspecto da regularização fundiária. Além disso, no lugar das ZEIS (zoneamento contemplado pelos PGEs), o PRU seria destinado às recém estabelecidas Áreas de Especial Interesse Social 2 (AEIS 2), referentes aos “loteamentos clandestinos e irregulares de Belo Horizonte, considerados Áreas de Interesse Social”, para os quais, a participação no OP estaria condicionada à solicitação e elaboração de um PRU. (Belo Horizonte, 2012).

Além disso, o OP 2013/2014 contou com uma atualização do IQVU a partir dos dados do Censo de 2010, resultado de uma coordenação de esforços entre PBH e IBGE para a compatibilização dos setores censitários com as divisões territoriais adotadas na cidade. Nesse sentido, esse OP contou também com a incorporação das alterações na divisão territorial da cidade, seja no que se refere aos limites das regionais, alterados em 2011, seja em relação aos TGCs. Finalmente, destaca-se que, a partir de 2011, foi implementado um “Sistema de Gestão do Orçamento Participativo – SIOP”, voltado para o armazenamento e disponibilização de dados sobre as rodadas e obras eleitas no processo participativo.

Quanto aos recursos investidos, foram postos em discussão R\$130 milhões que, somados aos R\$ 49,5 milhões do OPD, totalizam R\$179.500.000,00 (valores correntes — R\$395.717.766,10 em valores corrigidos), o que representa um incremento real em relação a última edição e, inclusive, às edições da gestão anterior. Foram eleitas 105 obras, entre as quais, novamente prevaleceram as temáticas da infraestrutura e urbanização de vilas e favelas. Apesar das inovações procedimentais e do incremento nos valores discutidos, essa edição do OP permaneceu com números baixos de participação, chegando a apenas 25.880 participações, número praticamente idêntico ao da edição anterior. Possivelmente, esses números indicam um processo que já começava a se manifestar naquela altura: a diminuição drástica do ritmo de execução das obras escolhidas e a consequente descredibilização do instrumento. Verônica Sales relata como essa dinâmica foi percebida dentro da administração municipal:

(...) quando você vai pegando os anos de conclusão das obras do OP, você vê o desempenho, onde tem um pior ou melhor desempenho. [...] Porque a gente estava, a cada rodada, acumulando cem obras e não havia perspectiva de entregar essas obras, porque às vezes falta recurso, falta mão de obra, [...] na época do Márcio [Lacerda], havia a questão da [Copa do Mundo], que passou a concorrer com o OP, e depois vieram as grandes obras... Isso tudo vai se somando nessas situações para criar um passivo. O Márcio Lacerda não teve coragem assim como teve o [Alexandre] Kalil, [de dizer]: “Não vou fazer novas rodadas”. [...] Ele fez uma escolha de não confrontar a população com relação a isso, mas em compensação a gente teve um baixo desempenho na entrega das obras. A gente fazia as rodadas e não entregava as obras, então acumulava-se um passivo. (informação verbal)¹⁹⁷.

.....
197 SALES, Verônica.. Entrevista VI. [abr. 2024]. Entrevistadores: Henrique Porto, Maíra Nobre e Davi Carneiro. Belo

O processo narrado por Verônica é evidenciado pela análise dos dados de conclusão das obras do OP referentes a cada rodada. O projeto Cartografia do OP (Rena *et al*, 2022) elaborou um gráfico a partir de dados da prefeitura referentes ao ano de 2018 (gráfico 20), que permite observar como, naquele ano (após o fim dos dois mandatos de Lacerda) boa parte dos empreendimentos eleitos nas rodadas realizadas durante essa gestão ainda não estavam concluídos. Evidentemente, há um tempo de viabilização e execução que precisa ser considerado, contudo, o gráfico 21 mostra como, apesar o anúncio da maior designação de recursos para o OP a partir da rodada de 2013/2014, os valores efetivamente aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e, principalmente, empenhados para a execução das obras do OP, caíram drasticamente durante a administração Lacerda.

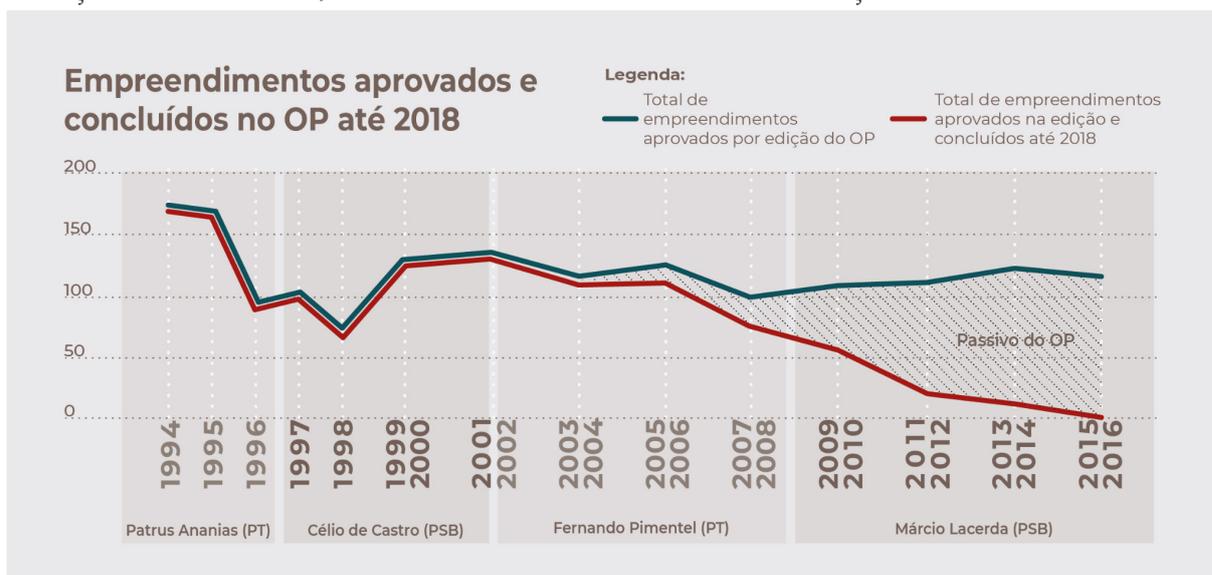


Gráfico 20 - Empreendimentos aprovados e concluídos no OP até 2018. Fonte: Rena et al., 2022

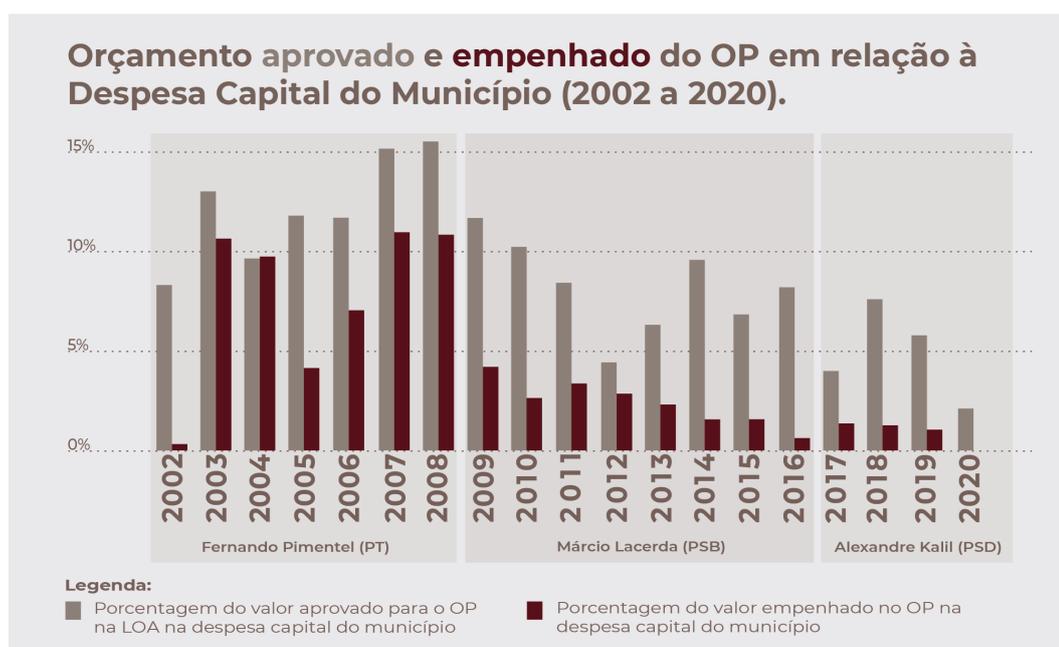


Gráfico 21 - Orçamento aprovado e empenhado no OP em relação à Despesa Capital do Município (2002 a 2020). Fonte: Rena et al., 2022.

Conforme apontou Sales (informação verbal)¹⁹⁸ as obras do OP passaram a “disputar” recursos com todas as novas iniciativas da gestão Lacerda sendo, frequentemente, preteridas em favor das prioridades da nova administração. Ressalta-se, por exemplo, a série de intervenções voltadas para a adequação da cidade para os megaeventos esportivos que receberiam, inclusive, volumosos recursos do PAC II.

Entre as obras escolhidas no OP 2013/2014, a reforma da Praça Santo Antônio, localizada entre os bairros Providência e Primeiro de Maio, na regional Norte, ilustra bem esse processo. A reforma da praça se tratava de uma demanda da comunidade da Paróquia de Todos os Santos, comandada por Padre Pigi e localizada em frente à praça, que representava um importante espaço de socialização no bairro e encontrava-se em um estado de degradação. Apesar da conquista de recursos no OP 2013/2014 para a execução do empreendimento (cerca de R\$1,9 milhões), a obra não foi iniciada até 2021, ou seja, quase uma década após sua aprovação. Além disso (conforme será apresentado adiante), a partir de certo ponto, a prefeitura passa a reduzir o escopo das obras aprovadas e não concluídas, justificando falta de recursos, de forma que a obra executada na Praça Santo Antônio tenha sido feita com a exclusão de uma desapropriação prevista no projeto original e, portanto, com um valor inferior à metade dos recursos conquistados pela comunidade. Maria das Graças Nascimento (2022) e Paulo Carvalho (2022)¹⁹⁹, ambos delegados da COMFORÇA eleita para acompanhamento da obra e moradores da região descrevem a frustração da comunidade com esse processo:

Comecei a atuar no OP em 2012, quando foram convocados todos os bairros da Região Norte para um grande encontro, a fim de discutirmos sobre a necessidade de realização de algumas obras para melhorias das comunidades. Esse encontro se deu na quadra do CRAS, [no Bairro] Providência. A partir daí, o que me levou a ser delegada foi a vontade de ver algo acontecer e dar um pouco de dignidade às nossas periferias, afinal, é um meio de nos envolvermos com as causas sociais de maneira coletiva, fortalecendo a luta na busca de soluções para os problemas existentes nas comunidades, às vezes tão esquecidas pelo poder público. O Padre Pigi convocou todas as comunidades para um grande encontro, onde foi realizada a escolha dos delegados que estariam incumbidos de realizar as caravanas em visita a todas as obras. Ao término das caravanas deu-se início às reuniões mensais com o objetivo de ver realizadas todas as obras conquistadas. Destas reuniões criou-se uma comissão fiscalizadora, a COMFORÇA. [Mas] a verdade é que não tínhamos muito acesso a essa fiscalização. Quando a COMFORÇA municipal foi criada, concretizou-se [o que eu entendo por] uma total maquiagem do OP, [operacionalizada] pela Gestão Compartilhada. Muitos membros do OP lutaram e morreram sem realizar seus sonhos! Ao longo desta caminhada, tínhamos conhecimento de cada obra conquistada com seu valor definido, incluindo desapropriação, remoção e indenização, quando se fizesse necessário. [O que inclui a Praça Santo Antônio, conquista da comunidade do Bairro Primeiro de Maio durante o OP 2013/2014.] Oito anos se arrastaram desde essa vitória, e foram atravessados com muita cobrança mediante à apresentação do primeiro projeto [...] (Nascimento, 2022, p.47-48).

[...] Um sentimento que eu tenho que eu vou externar é [...] a questão da Praça Primeiro de Maio. Eu fui um dos delegados que votei nessa prioridade. Eu estava nessa Caravana da Prioridade na época que ganhamos a Praça Primeiro de Maio em um valor de 1 milhão

.....
198 Idem.

199 Dona Maria das Graças Nascimento e Paulo Carvalho são moradores da região do Primeiro de Maio e lideranças comunitárias de seus bairros. Dona Maria faz parte da comunidade da Paróquia de Todos os Santos, enquanto Paulo é parte da Comunidade de Nossa Senhora da Boa União, ambas muito envolvidas nos processos de mobilização no OP ao longo dos anos, bem como diversas outras lutas por habitação, infraestrutura e bens e serviços nas periferias. Dona Maria e Paulo foram parceiros do projeto Cartografia do OP em nossas pesquisas no Primeiro de Maio desde o início do projeto e concederam falas para o webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH, transcritas para o livro de mesmo nome. (Nascimento, 2022; Carvalho, 2022).

e 900 e alguma coisa — que eu esqueci os quebradinhos. Mas, veio nesse “lenga-lenga” e nesse apagar do Orçamento Participativo... [...]. [Depois], nós, lideranças, recebemos uma proposta e corremos atrás dessa questão da Praça Primeiro de Maio. A PBH nos fez essa proposta de restaurar a Praça Santo Antônio, mas não com aquele valor, não estava mais disponível naquele valor. É muita tristeza. Eu fiquei muito triste, a Mariinha [Dona Maria das Graças] muito triste, todas as nossas lideranças. (Carvalho, 2022, p.180).



Figura 115 - Maria das Graças em frente à Praça Santo Antônio antes da reforma (2020), em estado de degradação e acúmulo de resíduos. Fonte: acervo pessoal.

Dessa forma, evidencia-se a baixa prioridade dada ao OP na gestão Lacerda, na medida em que, apesar da destinação “nominal” de recursos expressivos para as rodadas do instrumento e a eleição de novas obras, o empenho dos recursos e execução dos empreendimentos ficavam cada vez mais defasados. É relevante ressaltar que, naquele momento, não havia nenhuma previsão legal para o OP na legislação municipal, de forma que a aprovação das obras representasse apenas um compromisso político da administração, sem que houvesse uma obrigatoriedade de execução. Esse fator gerou um descompasso entre os valores anunciados pela política e aqueles de fato disponibilizados, criando uma grande descredibilização dos processos participativos, dos técnicos e gestores envolvidos, assim como das lideranças e delegados da COMFORÇA perante as suas comunidades.

9.6 Eleições de 2012 e a ruptura PT-Lacerda

Com a chegada do ano eleitoral, as tensões haviam se acumulado significativamente na política municipal. Apesar de todas as controvérsias, a gestão Lacerda era, naquela altura, muito bem avaliada pela população, alcançando cerca de 60% de “bom ou ótimo”. Contudo, em face de todo o desvirtuamento das características das administrações populares promovidas pelo prefeito, havia, desde o início do mandato, um descontentamento grande dentro do PT em relação à aliança, inclusive, por

parte do próprio vice-prefeito, Roberto Carvalho, que defendia que o partido lançasse candidatura própria para as eleições de 2012, posição que dividia o diretório municipal. Por outro lado, o grupo político do ex-prefeito Fernando Pimentel (naquela altura, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do governo Dilma) — composto também pelos deputados Miguel Corrêa Jr e Reginaldo Lopes — permanecia na defesa do apoio do partido à reeleição de Lacerda.

Além disso, o processo eleitoral daquele ano seria bastante influenciado pelo senador e ex-governador Aécio Neves (PSDB), que preparava o lançamento de sua candidatura à presidência para 2014 e havia eleito seu sucessor, Antônio Anastasia (PSDB), em primeiro turno, nas eleições de 2010, contra chapa em que o ex-prefeito Patrus Ananias apresentou-se como candidato a vice-governador. Ademais, a aliança entre PT e PSB encontrava-se estremecida também nacionalmente, na medida em que a ruptura havia se efetivado em outras capitais (Fortaleza e Recife), em função da possibilidade do lançamento da candidatura de Eduardo Campos à presidência, em 2014, pelo PSB. Nesse cenário, a consolidação da ruptura na capital mineira acabou sendo motivada por uma interdição do PSDB à integração do PT na coligação do PSB para as eleições proporcionais, processo que motivou a seguinte declaração por parte de Aécio: “Márcio Lacerda é uma criação política nossa [do PSDB]. Tive o privilégio de filiar o atual prefeito no PSB, antes mesmo das próprias lideranças do partido saberem disso”²⁰⁰.

Assim, com a oficialização da ruptura, o PT lança o ex-prefeito Patrus Ananias como candidato, firmando-se enquanto oposição a Lacerda. Vale ressaltar que, mesmo com a ruptura, boa parte do secretariado e corpo técnico da prefeitura ligado ao PT permaneceu na administração até o final de 2012, visando a não interrupção de certas políticas conduzidas por esses quadros. A coligação em torno da candidatura de Patrus era pequena, composta por PT, PMDB, PRTB e PCdoB, e “reeditou” o nome de “Frente BH Popular”, adotado nas eleições de 1992. Além disso, vale ressaltar que, naquele ano, pela primeira vez o PSOL lança candidatura própria à prefeitura da cidade, com Maria da Consolação, em alguma medida, buscando captar os novos anseios dos movimentos oposicionistas emergentes. A campanha de Patrus, contudo, não foi bem sucedida, de forma que a eleição tenha sido resolvida no primeiro turno, com Lacerda recebendo 52,69% dos votos, contra 40,8% de Patrus e 4,25% de Maria da Consolação. Ainda assim, PT e PCdoB conseguiram eleger uma base significativa de vereadores, mantendo os 6 assentos do PT e 2 do PCdoB, que agora, estariam liderando a oposição ao segundo governo Lacerda.

.....
200 Citação extraída de matéria jornalística do portal UOL, disponível em: <<https://www.uol.com.br/eleicoes/2012/noticias/2012/05/14/prefeito-de-belo-horizonte-admite-rompimento-de-alianca-entre-o-pt-e-o-psdb.htm?cmpid=co-piaccola>>. Acesso em: 06/06/2024.

GRÁFICO - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2012



Gráfico 22 - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2012. Fonte: produzido pelo autor com base em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/pagina-basica/2021/05/legislaturas_-_vereadores_-_1947-2020_atualizado_05.05.21.pdf>. Acesso em: 16/06/2024.

Assim, com a saída do PT da administração municipal, o segundo mandato de Lacerda tem início a partir de uma posição significativamente mais à direita (sob grande influência do PSDB), com a tendência de ampliação das condutas “privatistas” e empresariais inauguradas no primeiro mandato. Nabuco relata a percepção desse processo em relação ao secretariado da nova gestão:

E aí eu já saí do governo, mas olhando também como alguém que estava próximo ali, eu acho que ele foi fazendo uma trajetória cada vez mais à direita, mesmo, cada vez mais empresarial. Até porque o PT sai do governo, né? [...] algumas discussões, algumas coisas que eram conflito, deixam de ser conflito. Então alguns secretários que tinham alguns princípios mais de discussão, de conselhos, participação popular, não estão mais no governo. Com a saída do Roberto [Carvalho], o rompimento dele como vice-prefeito... Então eu acho que ele [Lacerda] vai tendo um caminho cada vez mais à direita mesmo, ou cada vez mais empresarial mesmo, a lógica mais empresarial na gestão da cidade. (informação verbal)²⁰¹.

9.7 OUC Nova BH/ACLO

Uma das principais iniciativas do segundo governo Lacerda — aprofundando as tendências ao empresariamento urbano e à financeirização — consistiu no lançamento da “Operação Urbana Consorciada Nova BH”, em 2013. Conforme descrito anteriormente, desde a revisão do PD, em 2010, já havia sido regulamentado na cidade o instrumento da OUC, além de delimitadas cinco áreas

201 NABUCO, Ana Luiza. Entrevista V. [mai. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp4 (47 min.).

prioritárias no território para a implementação de intervenções desse tipo, sendo elas:

- a) As Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de Belo Horizonte;
- b) O entorno de Corredores Viários Prioritários;
- c) O entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários;
- d) As Áreas Centrais, indicadas como preferenciais para Operação Urbana nos termos do Plano de Reabilitação do Hipercentro;
- e) As áreas localizadas em um raio de 600 m (seiscentos metros) das estações de transporte coletivo existentes ou das que vierem a ser implantadas. (Fontes, 2019 *apud* Rodrigues, 2023).

Assim, as áreas delimitadas convergiam em torno de três elementos: i) os grandes eixos viários da cidade; ii) o hipercentro; e iii) o vetor norte. Vale ressaltar que, naquele momento, a cidade já estava recebendo significativos investimentos nessas áreas, referentes às obras preparatórias para os megaprojetos esportivos, como foi o caso da implementação do sistema BRT-MOVE nas Avenidas Antônio Carlos e Cristiano Machado. Além disso, o vetor norte de capital (e da RMBH, de forma ampliada) consolidava-se como um eixo de expansão do capital imobiliário, alavancado por investimentos públicos como a instalação da “Cidade Administrativa” — sede do Governo do Estado — no limite norte da cidade e implementação da “Linha Verde”, projeto viário que liga a cidade ao Aeroporto de Confins. Assim, conforme explicam Pinheiro *et al.* (2017), o PD de 2010 havia indicado cerca de 30% do território da cidade como passível de recebimento de OUCs, delimitados a partir do conceito de Desenvolvimento Urbano Orientado ao Transporte (DOT).

A partir dessas diretrizes, foram realizados, entre os anos de 2010 e 2012, estudos de viabilidade para a implementação de uma OUC nas avenidas Antônio Carlos e Pedro I (que estabelecem a ligação entre o centro da cidade e a região Norte/Pampulha), que já haviam recebido obras de duplicação e, naquele momento, estavam recebendo as intervenções do BRT-MOVE. Contudo, ao contrário do que indicavam os estudos técnicos, o maior interesse do mercado imobiliário recaía sobre as imediações da região central e o eixo de expansão para leste (onde já havia sido implementada uma OU, durante a gestão Pimentel [Vale do Arrudas]), o que motivou a realização de estudos também para essa área, compreendendo ainda todo o eixo de interligação leste-oeste da cidade, com as avenidas Tereza Cristina, dos Andradas e Via Expressa²⁰². Todos esses estudos foram realizados por meio de consultorias privadas, contratadas por processos licitatórios, sem participação popular (Pinheiro *et al.*, 2017).

Assim, com o início do segundo mandato de Lacerda, em outubro de 2013, foi anunciada a “junção” das duas possíveis OUCs em uma única, no ambicioso projeto da “OUC Nova BH”, que compreendia 7% do território municipal (25 Km²), 58 bairros diretamente afetados, onde residiam 170.000 pessoas (Pinheiro *et al.*, 2017). O projeto foi anunciado em um evento na sede da OAB-MG para um público composto majoritariamente por atores do mercado imobiliário, quando o recém empossado Secretário Adjunto de Planejamento Urbano, Marcello Faulhaber, declarou: “Eu vim

202 Pinheiro *et al.* (2017) ainda enfatizam que foram desenvolvidos estudos privados, por parte do mercado imobiliário, para as mesmas áreas mediante uma “Autorização para manifestação de interesse” dirigida às construtoras Andrade Gutierrez, Barbosa Mello e Norberto Odebrecht, “que permitiu que as mesmas realizassem estudos urbanos, econômicos, financeiros e legais para a manutenção deste setor através de uma concessão comum ou de uma associação público-privada” (Pinheiro *et al.*, 2017, p.4).

aqui para trazer uma boa notícia para o mercado imobiliário: vamos criar terrenos em Belo Horizonte”²⁰³. O projeto apresentado mostrava imagens renderizadas dos arredores das áreas de intervenção, ocupadas por grandes edifícios e intervenções urbanísticas.

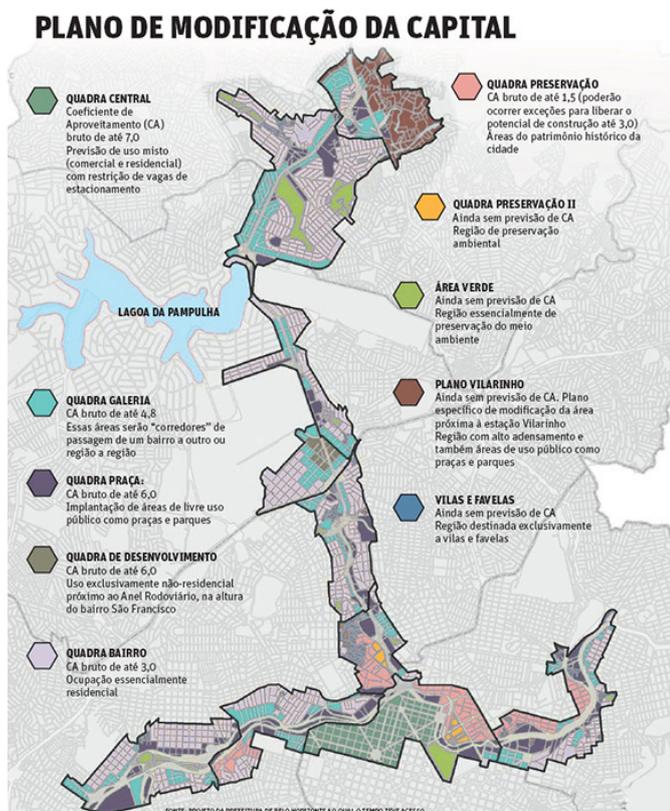


Figura 116 - Mapa da OUC Nova BH publicado em matéria do jornal O Tempo. Fonte: plataforma urbanismo biopolítico: <<http://pub.indisciplinar.com/ouc-nova-bhaclo/>>. Acesso em: 07/06/2024.



Figura 117 - Imagem promocional da OUC Nova BH, mostrando uma simulação de ocupação no entorno da Avenida Antônio Carlos. Fonte: plataforma urbanismo biopolítico: <<http://pub.indisciplinar.com/ouc-nova-bhaclo/>>. Acesso em: 07/06/2024.

A falta de transparência e, sobretudo, de participação popular no lançamento da OUC — que trata-se de uma exigência legal para a implementação do instrumento, tanto no que se refere à sua regulamentação no Estatuto da Cidade, quanto no PD municipal —, contudo, gerou grandes descontentamentos. Por se tratar de um projeto de grande abrangência, com um alto contingente populacional potencialmente afetado, mobilizações populares de coletivos, associações de bairro, man-

203 Informação retirada do relato disponível em: <<http://pub.indisciplinar.com/ouc-nova-bhaclo/>>. Acesso em: 07/06/2024.

dados parlamentares do PCdoB e do PT e grupos de pesquisa²⁰⁴ cumpriram um importante papel de denúncia das irregularidades do projeto e de exigência de adequações. Como resultado das mobilizações, o Ministério Público (MP) encaminhou, em novembro de 2013, uma recomendação à PBH de que o projeto não fosse encaminhado à CMBH sem que fossem contempladas as exigências legais de participação popular e divulgação de estudos técnicos. (Pinheiro *et al.*, 2017).

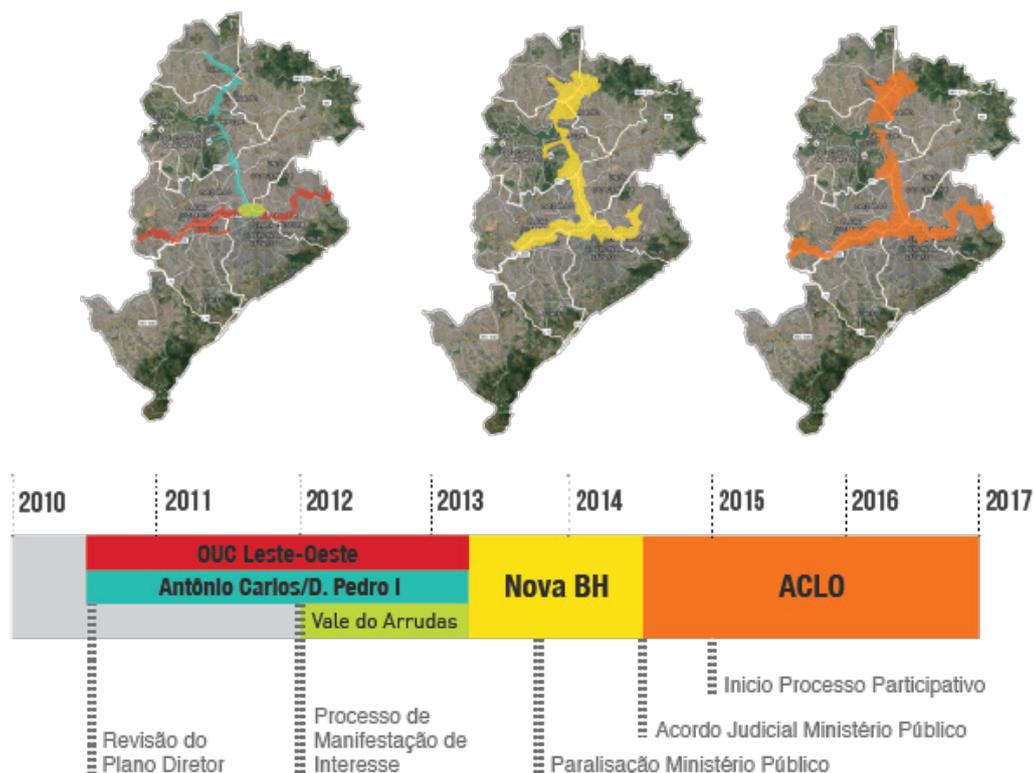


Figura 118 - Linha do tempo e mapa das configurações da OUC Nova BH/ACLO. Fonte: Pinheiro et al (2017).

As mobilizações e a decisão do MP foram capazes de paralisar as discussões da OUC, que voltaria a ser apresentada pela prefeitura em 2014, sob o nome de OUC Antônio Carlos/Leste-Oeste (ACLO). A nova proposta ampliava a área de abrangência para as “extremidades” do eixo leste-oeste, originalmente descartadas pelo mercado imobiliário por se tratar de áreas menos estruturadas, além da incorporação de certas exigências populares e do MP, como a previsão da produção de Habitação de Interesse Social e da realização de processos participativos e audiências públicas. As discussões, contudo, permaneciam polarizadas entre o ímpeto mercadológico da prefeitura e dos atores imobiliários e as exigências populares dos grupos mobilizados. As discussões sobre a OUC, portanto, não avançaram significativamente, sendo postergadas para o escopo da nova revisão do PD, que ocorreria em 2019.

204 Ressalta-se que o grupo Indisciplinar cumpriu um papel essencial nesse processo, dando embasamento técnico para as discussões, articulando atores envolvidos na mobilização e dando visibilidade às denúncias. Relatos desse processo podem ser encontrados em Pinheiro *et al* (2017) e nas páginas: <<http://pub.indisciplinar.com/ouc-nova-bhaclo/>> e <http://oucbh.indisciplinar.com/?page_id=17>. Acesso em: 07/06/2024.

9.8 Fica Ficus, Corredor Cultural, Junho de 2013 e Izidora

Em paralelo a todas essas movimentações, a prefeitura de Lacerda buscava implementar seu modelo de intervenção urbana em diferentes partes da cidade, frequentemente encontrando resistência por parte de grupos organizados. Um exemplo tratou-se do embate instituído em torno da ameaça de supressão ou “poda radical” dos Ficus (árvores de grande porte) das Avenidas Barbacena, Bernardo Monteiro e Pasteur (região Centro-Sul), anunciados pela prefeitura alegando que as árvores estariam infestadas por pragas, oferecendo risco de queda. Em resposta, uma série de ativistas — muitos deles, envolvidos com o ciclo de mobilizações da Praia da Estação, Carnaval e Fora Lacerda —, em fevereiro de 2013, organizaram manifestações, ocupando o canteiro central da avenida Bernardo Monteiro, argumentando que a proposta da prefeitura seria desmedida e que a supressão total das árvores não seria necessária. Os ativistas ainda argumentam que, supostamente, a supressão das árvores seria motivada pela existência de projetos de construção de estacionamentos subterrâneos na área (que faziam parte, inclusive, do modelo de intervenção da OUC Nova BH), cuja viabilidade poderia ser comprometida pelas profundas raízes dos Ficus. Destaca-se, ainda, que o movimento “Fica Ficus”, como foram nomeados os protestos, lançou mão de boa parte das táticas multitudinárias experimentadas na cidade desde 2010, como a produção gráfica e artística, a ocupação de espaços públicos e redes sociais, e mesmo a conexão internacional com outro protesto em defesa dos comuns e a natureza urbana, o Occupy Gezi, realizado em Istambul, na Turquia, de forma simultânea.



AUDIÊNCIA PÚBLICA

para discutir a situação da arborização da
AVENIDA BERNARDO MONTEIRO



QUINTA-FEIRA, DIA 11 DE ABRIL, ÀS 13HS
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
av. dos andradas, 3 100 - plenário helvécio arantes

Figuras 119, 120, 121 e 122 - Cartazes promocionais e imagens da ocupação do Fica Ficus, em 2013. Fonte: disponíveis na página do movimento Fica Ficus no facebook (<<https://www.facebook.com/MovFicaFicus>>). Acesso em: 07/06/2024), e na apresentação da professora Natacha Rena, no webinar “Urbanismo biopolítico”, organizado pelo Indisciplinar em 10/12/2021. (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9k-lwellANw&t=1s&ab_channel=indisciplinar>). Acesso em: 07/06/2024).

Além do Fica Ficus, outro movimento se estabeleceu na região central da cidade no primeiro semestre de 2013, também sob a área de abrangência da OUC Nova BH. Naquele ano, intensificando as tensões acumuladas no entorno da Praça da Estação e Viaduto de Santa Tereza, a prefeitura havia apresentado um projeto de “requalificação” da área enquanto um “Corredor Cultural” que, segundo os movimentos culturais estabelecidos na região, tinha grande propósitos higienistas e gentrificadores. Em oposição a esse processo, foram realizadas uma série de ações sob o mote “O Corredor Cultural já existe!”²⁰⁵, envolvendo uma grande ocupação cultural do baixio do Viaduto de Santa Tereza realizada pelos grupos políticos e culturais mobilizados naquela região. A arquiteta Paula Berquó (2015) aponta os seguintes grupos e movimentos como diretamente implicados nesse processo: Duelo de Mc’s, Real da Rua, Sarau Vira-Lata, Praia da Estação, Carnaval de Rua, Parada Gay, Samba da Meia Noite, Família de Rua, Dança de Rua, Game of Skate, Permitido, LavAção, Rolê Fotográfico, Cidade Eletronika, Invasão das sombrinhas, Reuniões Fora Lacerda, Nelson Bordello e Espanca.

.....
205 Ressalta-se que, tanto no Fica Ficus, como na ocupação do viaduto, o grupo Indisciplinar teve envolvimento direto enquanto articulador. O processo foi registrado na dissertação de Paula Berquó (2015).



Figuras 123, 124, 125 e 126 - Cartaz, mapa e imagem da ocupação do viaduto, em 2013. Fonte: imagens do grupo Indisciplinar disponíveis na Plataforma Urbanismo Biopolítico (<<http://pub.indisciplinar.com/zona-cultural/>>. Acesso em: 07/06/2024) e/ou na dissertação de mestrado de Paula Bruzzi Berquó (2015).

Em meio a esse cenário, tem início o ciclo belo-horizontino das Jornadas de Junho de 2013. Embora possa-se argumentar que esse ciclo, na realidade, se inicia em 2010, com os movimentos da Praia da Estação e desdobramentos, os protestos diretamente inseridos no contexto das jornadas em Belo Horizonte foram tardios em relação a cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, tendo início apenas no dia 15/06, enquanto, nas demais cidades, as manifestações já ocorriam desde o dia 06/06. Assim, as Jornadas em Belo Horizonte se iniciam em um contexto em que a “estética revolucionária já pairava no imaginário dos habitantes da cidade, que ocuparam o espaço público com seus corpos e reivindicações, hibridizando-se momentaneamente num corpo múltiplo e desorganizado, não abarcável por qualquer sistema organizacional que tentasse se impor”. (Rena; Bruzzi, 2014, p.319).

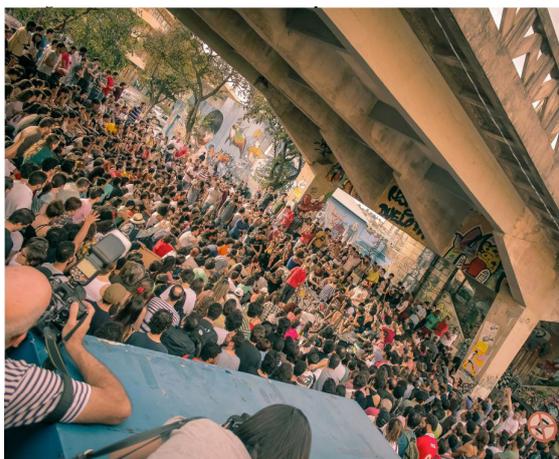
Ou seja, a crescente e pulsante rede de movimentos culturais e políticos que se formava na cidade desde meados de 2010 se apropria do movimento político nacional como uma erupção de suas potências e reivindicações, colocando-as em uma escala ampliada, percorrendo a cidade e focalizando sobretudo, a FIFA, as copas do Mundo e das Confederações, as gestões Anastasia e Lacerda e, eventualmente (ou, inevitavelmente), o Governo Dilma. As manifestações de rua ocorreram nos dias 15, 17, 18, 22, 26 e 29/06, percorrendo a Avenida Antônio Carlos, saindo do centro da cidade, em direção

a Pampulha, justamente na área destinada à recepção dos jogos da Copa — ocorrendo, inclusive, de forma simultânea a um dos jogos da Copa das Confederações, no dia 18/06 —. Ressalta-se que, naquele momento, à prática das ocupações e movimentos culturais, das reivindicações e produção do comum, soma-se a questão de uma performance insurgente das manifestações, uma explosão de adrenalina e afetos e o seu direcionamento a um inimigo delimitado: o entrelaçamento entre Estado e capital global na realização dos megaeventos esportivos. As Jornadas parecem ter esclarecido às lutas culturais e constituintes onde estava o inimigo a ser combatido — aqueles que “usurpavam” os territórios do comum, o “Estado Petista, juntamente ao Capital Global representado pela FIFA e pelos patrocinadores da Copa”. (Rena; Bruzzi, 2014, p.311) —.

Nesse sentido, deve-se ressaltar o papel dos Comitês Populares de Atingidos Pela Copa (COPACs)²⁰⁶, grupo que surgiu em âmbito nacional com a intenção de barrar as remoções motivadas pelas obras da Copa do Mundo de 2014, tendo um de seus principais “braços” em Belo Horizonte. Conforme apontam Rena e Bruzzi (2014) e Foureaux (2014), o COPAC participa desde o início das jornadas belo-horizontinas, integrando-se na rede de movimentos e organizações já atuantes no cenário multitudinário da cidade. Logo após a primeira grande manifestação, estes grupos se reúnem no baixio do Viaduto de Santa Tereza — à maneira de suas mobilizações anteriores: ocupando o espaço público e reivindicando o comum — para discutir os rumos do movimento, elaborar propostas e debates a respeito dos temas reivindicados. A partir desta iniciativa, constituiu-se a Assembleia Popular Horizontal (APH), que se tratava justamente do esforço de reunir toda a multiplicidade de grupos envolvidos com os protestos em um movimento de deliberação direta e horizontal, frequentemente realizado no baixio do Viaduto de Santa Tereza.

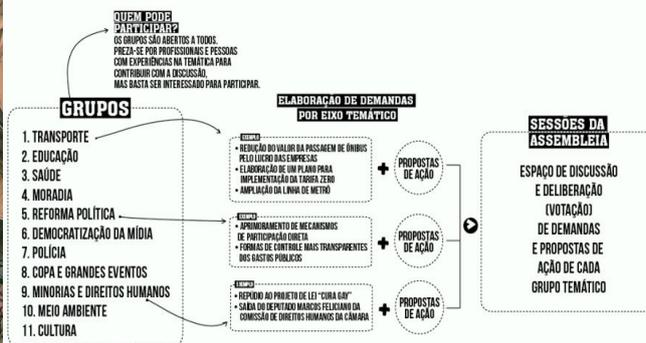


.....
206 Ressalta-se que os COPACs receberam financiamentos internacionais da Fundação Ford em diversos “núcleos” no período que antecedeu as Jornadas de Junho e após, conforme apresentado em Nobre, Schoenell e Porto (2019) Silva et al. (2022).



GRUPOS TEMÁTICOS COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO

ASSEMBLEIA POPULAR HORIZONTAL BELO HORIZONTE



AGENDA

3º GRANDE ATO
ASSEMBLEIA POPULAR BH
20/06/13
QUINTA FEIRA
17:00 HORAS
PRAÇA SETE

4º GRANDE ATO
ASSEMBLEIA POPULAR BH
22/06/13
SÁBADO
10:00 HORAS
PRAÇA SETE

2ª ASSEMBLEIA POPULAR BH
23/06/13
DOMINGO
15:00 HORAS
VIADUTO STA TEREZA

Figuras 127, 128, 129, 130 e 131 - Cartazes do COPAC/BH e da APH e imagens dos protestos de 2013 na cidade. Fonte: imagens disponíveis na dissertação de mestrado de Paula Bruzzi Berquó (2015).

Dias depois (na manifestação do dia 29/06 — o “sexto grande ato”), a APH (e os inúmeros grupos mobilizados no seu entorno) realizaria a Ocupação da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Os manifestantes pretendiam acompanhar a votação do projeto de lei que reduzia a tarifa do transporte do município em R\$0,10²⁰⁷, apresentada pela gestão municipal em resposta às manifestações. Entretanto, os ativistas foram impedidos pela Guarda Municipal de permanecer no plenário da Câmara e, mesmo com a aprovação da redução da tarifa, ocuparam o saguão do edifício exigindo diálogo com o prefeito Márcio Lacerda. A ocupação da Câmara funcionava como uma experimentação autogestionária e autônoma, na qual confluíam organizações e movimentos emergentes com organizações políticas já consolidadas. Os debates na ocupação (e nas demais reuniões da APH) estruturaram-se em grupos de trabalho temáticos que, posteriormente, desdobraram-se em importantes organizações políticas da cidade, como o movimento “Tarifa Zero”, bem como a plataforma “Muitas pela cidade que queremos”, surgida no PSOL em 2015.

207 A proposta foi feita pelo prefeito Márcio Lacerda, por meio da desoneração do ISSQN sobre os transportes, em confluência com a desoneração do PIS e do COFINS, já anunciados pelo Governo Federal.



Figuras 132, 133, 134 e 135 - Imagens da ocupação da câmara Fonte: fotografias disponíveis na dissertação de mestrado de Paula Bruzzi Berquó (2015) e/ou na página do facebook da Assembleia Popular Horizontal (<<https://www.facebook.com/AssembleiaPopularBH/photos>>. Acesso em:02/02/2022).

Assim, com a ocupação da Câmara, a rede de movimentos multitudinários consolidava-se como representante de um novo ciclo político para a esquerda da cidade, com novas práticas, novos atores e que, por mais que contasse com alguma participação de militantes e quadros do PT, quase não se reportava ao ciclo das administrações petistas dos anos 1990 e 2000. A recusa ao protagonismo das lideranças, da estrutura e rigidez partidárias e o compromisso com um fazer multitudinário, da produção cultural, estética e política do comum enquanto ferramenta de luta, caracterizava aquele ciclo como algo fundamentalmente novo e comprometido com a criação do novo.

É a biopotência da multidão nas ruas e nas redes que, através de táticas estéticas, atua politicamente, interfere na própria máquina reguladora do capitalismo cognitivo, ataca-o de maneira profunda e dificilmente reversível. Para finalizar, é preciso repetir: esta revolução não está por vir, não existe como possibilidade. Ela já é, aqui, agora! Esta revolução multitudinária continua e, em junho, apenas atualizou virtuais já presentes na cidade e no país. Ela está em processo no corpo político dos jovens que vagam em matilha pelas ruas, nos ocupas cotidianos e no desejo coletivo da criação do comum, que surge como evidência desde junho trazendo o desejo intenso pela liberdade e o prazer de estar juntos na prática da cooperação. Esta revolução não é do trabalhador, é de todos nós, precarizados pela nova lógica do capitalismo cognitivo! Ela pode, deve e está sendo inventada no compartilhamento de novas formas de vida e antecipa a alegria do que pode um corpo livre para fabular as suas maneiras de ser: ocupando a pólis, fazendo política. Os virtuais dos novos tempos estão contaminados pela consciência de que entramos em uma nova era e a verdadeira missão é fazer crescer o desejo subversivo do comum contra o Império. Criar ocupando ubiquamente todo o espaço, esta é a meta compartilhada no intuito de construir instituições multitudinárias, enquanto potência constituinte de uma nova democracia global. (Rena; Bruzzi, 2014, p.325-326).

A ocupação da Câmara se estendeu até o dia 06 de Julho, quando, após reunião dos movimen-

tos presentes com o prefeito, foi votada a desocupação da Câmara sob os dizeres de “DESOCUPAR a Câmara Municipal de Belo Horizonte, mas SEMPRE OCUPAR nossa cidade!”²⁰⁸.

De forma praticamente paralela aos protestos de Junho, efetivaram-se também as Ocupações na região do Izidora, onde se instalaria um conflito entre os movimentos de sem-casa e a proposição de mais uma OU pela prefeitura. A região do Izidora — formalmente denominada como Isidoro²⁰⁹ — consiste em uma área de 10 km², no limite Norte da cidade, onde, em 1914 foi estabelecido um sanatório sob responsabilidade do médico Hugo Werneck e, a partir da década de 1930, a fazenda Granja Werneck. (Rodrigues, 2023). A área contém uma das maiores porções de natureza preservada da cidade e, conforme descrito no capítulo 5, havia sido contemplada na proposta de uma OU, apresentada pela gestão Célio de Castro, para a construção da “Via 540”, que ligaria as regiões leste e oeste da região metropolitana, e não chegou a ser efetivada por falta de interesse privado.

Na primeira gestão Lacerda, o processo de revisão do PD, em 2010, delimitou uma ADE na região, voltada a “promover padrões de ocupação compatíveis com a proteção do Meio Ambiente”, processo que contou, inclusive, com a produção de um projeto urbano de autoria do urbanista Jaime Lerner, mas que, novamente, não foi executado por falta de interesse privado. Ao início do segundo mandato de Lacerda, portanto, foram feitas novas movimentações para apresentação de uma proposta para a área. Contudo, antes que a prefeitura pudesse se posicionar, em maio de 2013, foi estabelecida na região a Ocupação Rosa Leão, com 1500 famílias, sob responsabilidade do MLB. Logo em seguida, em Junho, foram realizadas as Ocupações Vitória e Esperança, com 3500 e 5500²¹⁰ famílias, respectivamente, em áreas vizinhas, também sob responsabilidade do MLB. A concomitância do processo com as Jornadas de Junho produziu um efeito inédito de mobilização e solidariedade, na medida em que **diversos grupos artísticos, de advogados populares, grupos de pesquisa e ativistas mobilizados nas manifestações participaram das iniciativas de ocupação e resistência contra os esforços de despejo, mais uma vez mobilizando a estratégia de integração entre os movimentos por moradia e os movimentos culturais**, experimentada nas ocupações Dandara e Eliana Silva alguns anos antes. Os ativistas Joviano Mayer e Paula Kimo (Rena *et al.*, 2016) elucidam o salto de dimensões que essas ocupações tiveram com a eclosão das Jornadas de Junho:

JOVIANO: Eu percebo muito assim, porque entre a experiência da ocupação Dandara e do Isidoro temos as Jornadas de Junho de 2013. E aí a experiência do Isidoro, mais aberta do que no caso da Dandara, que era de certo modo dirigida por uma organização política.

PAULAK: As Brigadas estavam um pouco mais sozinha ali naquele momento.

JOVIANO: Sozinha e num outro registro também. Não era num registro de um trabalho colaborativo em rede, horizontal e aberto como foi o processo do Isidoro, ninguém tinha

208 Trecho da postagem na página da APH no facebook, disponível em: <<https://www.facebook.com/AssembleiaPopularBH/photos/pb.100069660543282.-2207520000/150880091770805/?type=3>>. Acesso em: 08/06/2024.

209 É importante destacar que a disputa semântica pelo nome é carregada de significados, uma vez que a adoção da grafia Izidora remete a um resgate histórico recente do nome de uma escravizada liberta, chamada Izidora, que teria se estabelecido na região no início do século passado, tornando-se uma liderança quilombola local. Rodrigues (2023) explica que a “masculinização” do nome teria ocorrido ao longo do Século XX, de forma que o principal córrego da região recebeu o nome de “Isidoro”, nomeando seu entorno. Assim, a adoção da grafia “feminina” pelos movimentos sociais e grupos organizados na defesa das ocupações representa também uma disputa de significados.

210 Os números são referentes às famílias que ocupavam as áreas no ano de 2016, o que não necessariamente representa o mesmo número de famílias envolvidas no momento inicial. As informações foram extraídas da plataforma urbanismo biopolítico, disponível em: <<http://pub.indisciplinar.com/izidora/>>. Acesso em: 07/06/2024.

o controle. Já assim incontrolável, a gente não dava conta do fluxo de informações. Então, pegar o Isidoro tendo aí esse processo de Junho no meio, e comparar com os processos de ocupações de sem-casa anteriores, a gente percebe um salto enorme. (Rena *et al.*, 2016, p.20).

VIDA NA IZIDORA: HABITANTES HUMANOS E NÃO HUMANOS

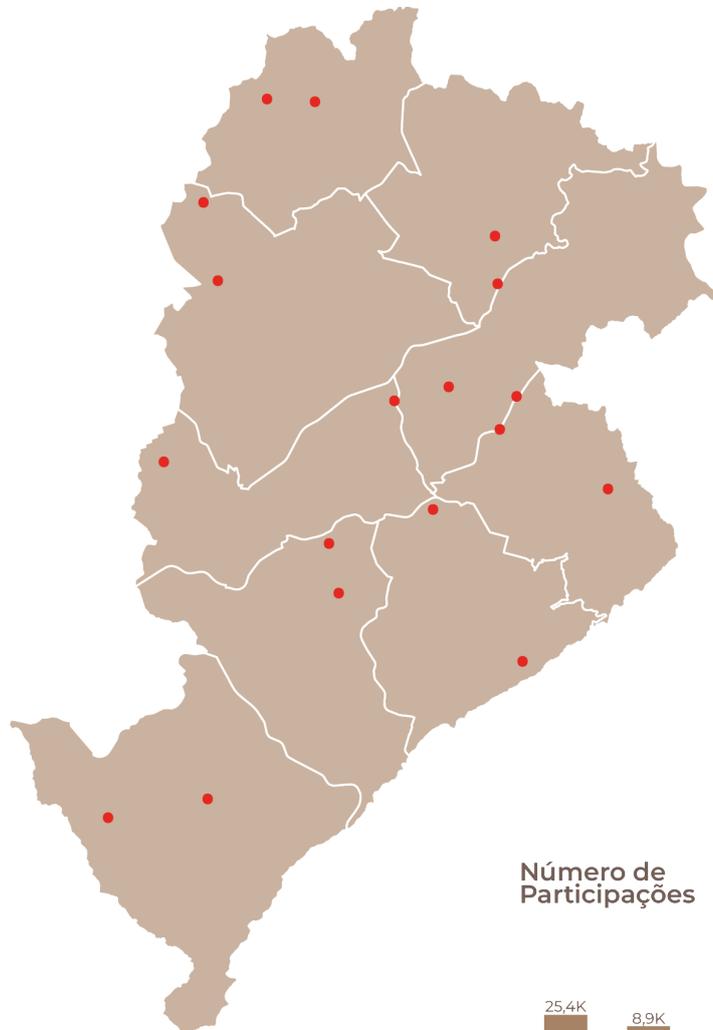


Figuras 136, 137 e 138 - Mapa e imagens das ocupações do Izidoro. Fonte: plataforma urbanismo biopolítico. Disponível em: <<http://pub.indisciplinar.com/izidora/>>. Acesso em: 07/06/2024.

Não obstante, em 2014, a prefeitura apresentou a proposta da Operação Urbana Simplificada Isidoro, que consistia no lançamento de um grande empreendimento do programa MCMV para a área, contando com a produção de 13 mil unidades habitacionais. A OUS, contudo, não previa contrapartidas urbanísticas em seu projeto, de forma que as construtoras seriam responsabilizadas apenas pela construção das moradias. Além disso, o lançamento da operação foi concomitante a sucessivos pedidos judiciais de reintegração de posse, referentes às áreas das ocupações, o que acabou por antagonizar os movimentos em relação ao possível empreendimento habitacional. Assim, a rede mobilizada em defesa das ocupações em 2013 permaneceu ativa no combate à OUS Isidoro, promovendo denúncias na justiça e nas redes sociais, que levaram à interdição e eventual abandono do projeto, por

parte da prefeitura²¹¹.

9.9 OPD 2013, OP 2015/2016 e OPCA: Cada vez mais presente em sua vida.



18

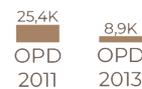
Empreendimentos

Barreiro	2
Centro-Sul	2
Leste	2
Nordeste	2
Noroeste	2
Norte	2
Oeste	2
Pampulha	2
Venda-Nova	2

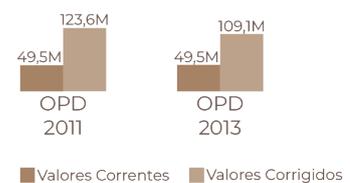
Temática

Meio Ambiente	4
Infraestrutura	14

Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

Mapa 33 - Mapa do OPD 2013. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.

211 O processo contou, também, com significativa participação do grupo indisciplinar, cuja contribuição (além de mais informações sobre o processo) estão registrados na plataforma urbanismo biopolítico, Disponível em: <<http://pub.indisciplinar.com/izidora/>>. Acesso em: 07/06/2024.



Figura 139 - Capa do plano de empreendimentos do OP 2015/2016 e OPD 2013. Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

O segundo e último OPD da gestão Lacerda novamente ocorreu entre duas edições do OPR, sendo realizado em 2013. A grande inovação tecnológica dessa edição foi a criação de um aplicativo móvel nomeado “OP Digital 2013”, disponibilizado para os sistemas IOS e Android, por onde poderiam ser feitas as votações (além de “totens”, telecentros, escolas municipais e unidades móveis, onde poderiam ser feitas as votações “presenciais”). As medidas de segurança adotadas na edição anterior foram mantidas, apesar do efeito negativo que tiveram no número de participantes. No que se refere às opções de obras, o OPD 2013 apresentou uma configuração completamente nova: com base nas discussões do PPR (e outras instâncias de planejamento da prefeitura), foram definidas três diferentes categorias de “obras estruturantes”, entre as quais a população deveria decidir. As categorias eram: i) “a ampliação do Sistema de Videomonitoramento em 50 bairros e vilas de todas as regiões da capital”; ii) “a construção de espaço multiuso para eventos culturais, como espetáculos de música, teatro, dança, apresentações esportivas e exposições, entre outras”; e iii) “a urbanização e revitalização de 18 espaços públicos, como praças, parques lineares e pistas de caminhada, sendo dois em cada uma das nove regionais”. (Belo Horizonte, 2014). A medida visava a maior integração do processo com o PPR e demais diretrizes de planejamento da prefeitura (provavelmente, buscando elencar o OP como meio de financiamento das decisões tomadas nessas instâncias), contudo, limitava significativamente o caráter deliberativo do processo, conforme explica Sampaio (2022):

Uma das maiores críticas nesse momento foi que as obras passaram a ser vistas como mais genéricas: “vamos fazer um sistema, vamos ampliar o sistema de videomonitoramento”. Mas não se dizia exatamente, para quem estava participando, onde ocorreria a intervenção. “Vai ser criado um espaço multiuso, mas a gente ainda vai ver onde”. “Vai urbanizar e

revitalizar espaços que já existem”. Porém, não ficava totalmente claro quais eram. Isso foi bastante perceptível nas mensagens enviadas nos fóruns on-line da iniciativa. Era necessário procurar muito para conseguir esse tipo de informação. (Sampaio, 2022, p.128-129).



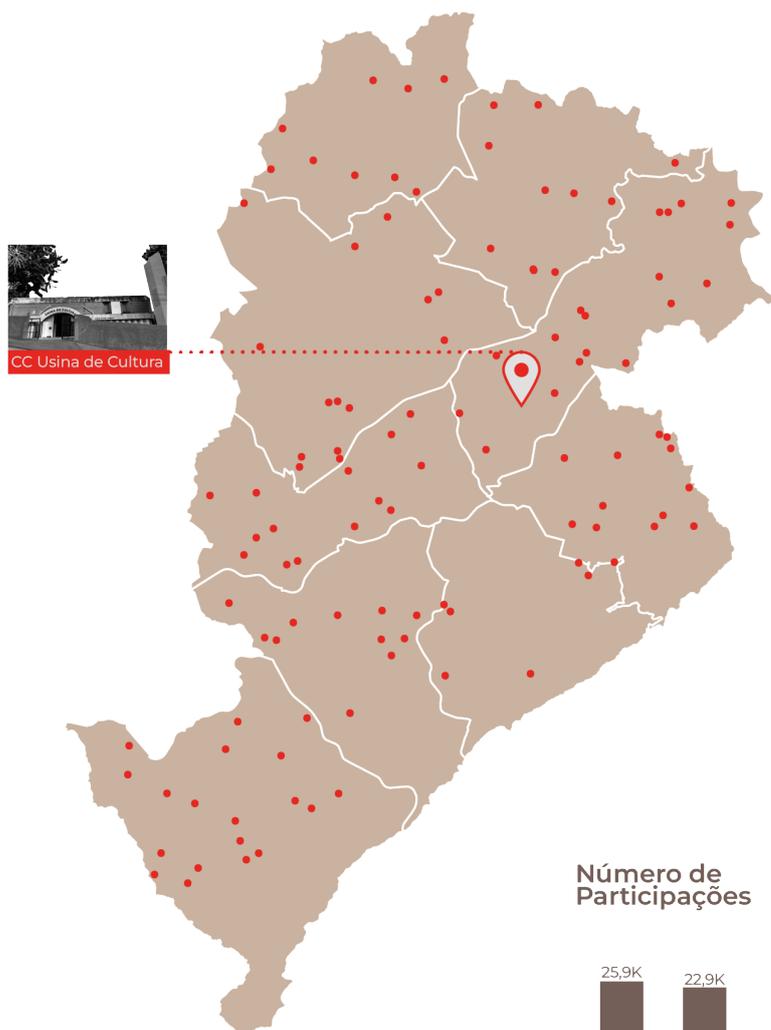
Figuras 104, 141 e 142 - Imagens do site do OPD 2013 e cartazes promocionais. Fonte: Sampaio (2022) e Prefeitura de Belo Horizonte.

Assim, o OPD 2013 recebeu apenas 8.900 votos, registrando o número mais baixo de participações de qualquer OP na cidade. A opção escolhida foi a “urbanização e revitalização de espaços públicos”, de forma que foram elencadas 18 obras dessa natureza (duas por regional): Urbanização e revitalização da Praça José Verano, av. Olinto Meireles, bairro Flávio Marques Lisboa e Urbanização e revitalização do canteiro central da av. Senador Levindo Coelho até o encontro com a av. Djalma Vieira Cristo no bairro Vale do Jatobá, no Barreiro; Urbanização e revitalização da Praça Governador Israel Pinheiro (Praça do Papa), rua Lair Ramusat com rua Juventino Dias, bairro Mangabeiras e Urbanização e revitalização da Praça Rio Branco, av. Santos Dumont com rua Curitiba, Centro, na Centro-Sul; Urbanização e revitalização da Praça João Lobeira (antiga Praça Padre Marcelo), rua do Campo, bairro Alto Vera Cruz e Urbanização e revitalização da Praça República do Iraque, rua

Conselheiro Lafaiete com av. José Cândido da Silveira, bairro Sagrada Família, na Leste; Urbanização e revitalização do canteiro central da av. Risoleta Neves (Via 240) até Rodovia MG 020 e implantação de praça, Novo Aarão Reis e Urbanização e revitalização da Praça Cândido Portinari, rua Otávio Tarquínio de Sousa com rua João Domas Filho, bairro Tupi A, na Norte; Urbanização e revitalização do Parque Linear da av. José Cândido da Silveira, bairro Cidade Nova e Urbanização e revitalização da pista de caminhada da av. Bernardo Vasconcelos, bairro Cachoeirinha, na Nordeste; Urbanização e revitalização da pista de caminhada da av. Amintas Jaques de Moraes, entre a av. Brigadeiro Eduardo Gomes e o Aterro Sanitário, bairro Glória e Implantação de praça com pista de caminhada no entroncamento viário da av. Américo Vespúcio com a av. Antônio Carlos, bairro Aparecida, na Noroeste; Urbanização e revitalização da Praça Inácio da Fonseca na rua Platina esquina com rua Cachoeira do Campo, bairro Calafate e Urbanização e revitalização da pista de caminhada da av. Silva Lobo, entre av. Barão Homem de Melo e rua Oscar Trompowski, bairro Grajaú, na Oeste; Urbanização e revitalização do Parque Linear da av. Francisco Negrão de Lima entre rua Jornalista João Augusto e rua Carlos Lacerda, bairro Parque Trevo e Urbanização e revitalização da av. Otacílio Negrão de Lima na Enseada do Zoológico, Lagoa da Pampulha, na Pampulha; e Urbanização e revitalização do canteiro central da av. Vilarinho a partir da rua Sandra de Barros Amorim até a rua Padre Pedro Pinto, bairro Mantiqueira e Urbanização e revitalização da Praça República Tcheca, av. Vilarinho com rua República Tcheca, bairro Letícia, em Venda Nova. Cada regional recebeu R\$5,5 milhões, divididos entre as duas obras, totalizando o mesmo valor de R\$ 49,5 milhões da edição anterior.

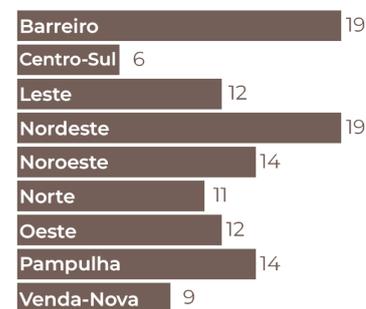
Ressalta-se que o próprio caderno de empreendimentos da prefeitura sinaliza o descontentamento da população com o caráter pouco deliberativo do processo, justificando que as decisões já teriam sido tomadas no PPR, e argumentando que o processo seria modificado para a próxima edição do OPD, que nunca chegou a ocorrer.

Apesar das demandas apresentadas no escopo do OP Digital terem sido discutidas no Planejamento Participativo Regionalizado e nos demais fóruns instituídos na cidade, é recorrente a solicitação dos cidadãos em participar da escolha dos empreendimentos colocados em votação e a entrega dos empreendimentos eleitos nas outras rodadas do OP. Para a próxima rodada do OP Digital, prevista para 2016, a população será consultada para a construção do escopo do projeto. (Belo Horizonte, 2014, p.12).

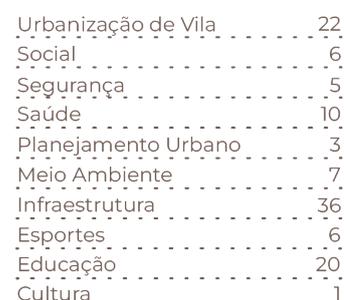


116

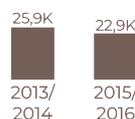
Empreendimentos



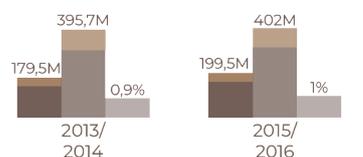
Temática



Número de Participações



Valores Investidos



- Distribuição dos empreendimentos do OP
- 📍 Empreendimentos citados no texto

- Valores Correntes
- Valores Corrigidos
- % do OP sobre a receita total
- Valores do OP Digital

Mapa 34 - Mapa do OP 2015/2016. Fonte: Produzido por Davi Carneiro com base em dados do Painel OP/PBH. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em: 24/04/2024.

Sob o irônico *slogan* “Cada vez mais presente em sua vida”, a última edição do OPR foi realizada no ano de 2014, para os exercícios de 2015 e 2016. O caderno de empreendimentos da prefeitura menciona que, em 2014, o OP teria sido oficialmente e inteiramente transferido para a SMAGC, perdendo o vínculo com a Secretaria Adjunta de Planejamento. (Belo Horizonte, 2014). Uma inovação apresentada nesse ano foi o OP Criança e Adolescente (OPCA), promovido em parceria com a Secretaria de Educação em 16 escolas da rede municipal, com cerca de 10 mil alunos, e voltado para a deliberação a respeito de melhorias nessas escolas e, sobretudo, para o estabelecimento de um processo pedagógico e de formação. O OPCA seria reeditado em 2015, dessa vez, em 27 escolas com a participação de 18 mil alunos, que decidiriam sobre a destinação de R\$ 20 mil para cada uma das escolas participantes.

No que se refere ao OPR propriamente dito, para essa edição, foram postos em discussão R\$ 150 milhões, o que representa um incremento de 15,4% em relação à edição anterior e o terceiro maior valor (corrigido) da série histórica — somado aos valores do OPD, R\$199,5 milhões (R\$

402.021.028,50, em valores corrigidos) —. A edição adotou pela primeira vez os TGCs como referência para o cálculo de presença mínima e medição dos indicadores, e contou, ainda, com uma atualização do mapa de “áreas prioritárias”, incluindo “loteamentos irregulares indicados no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), áreas ocupadas por famílias com renda familiar até 3 (três) salários mínimos e com necessidade de intervenções urbanísticas de caráter estrutural” (Belo Horizonte, 2014, p.13), novamente, indicando uma preocupação com as recentes ocupações horizontais. Além disso, foi incorporada a possibilidade de que Creches e Instituições de Longa Permanência (IL-PIs) municipais participassem do processo solicitando melhorias nos equipamentos e foram adotados novos critérios de priorização de demandas, visando privilegiar solicitações “reincidentes” e obras indicadas pelo PPR (Belo Horizonte, 2014).

O OP 2015/2016 teve apenas 22.946 participações, apresentando nova queda e um dos piores números da série histórica. Foram escolhidas 116 obras, entre as quais, novamente prevaleceram as temáticas de Infraestrutura e Urbanização, além de um crescimento significativo da categoria de Educação, com a deliberação pela construção de 15 creches. Destaca-se, ainda, que 20 dos empreendimentos eleitos tratavam-se de obras indicadas no processo do PPR. Entre as deliberações dessa edição, estava o Centro Cultural Usina de Cultura (CCUC), no bairro Ipiranga, último CC a ser implementado na cidade e primeiro da regional Nordeste. O CCUC foi estabelecido em um imóvel subutilizado da prefeitura, a partir de grandes esforços da comunidade local e dos técnicos da FMC. O recurso conquistado no OP, contudo, era referente a uma reforma do telhado do edifício, necessária para a instalação do equipamento. Ainda que o CC tenha sido de fato implementado e esteja em funcionamento, a aplicação do recurso conquistado e a reforma do telhado não foram realizadas até hoje (Junho de 2024). Nesse sentido, o caso do CCUC é representativo do estado em que OP se encontrava na sua última edição: descredibilizado e “escanteado” na administração municipal, dependendo da mobilização de técnicos e da comunidade para que as demandas fossem minimamente encaminhadas, conforme relata o gestor cultural Leandro Dias:

É curioso que este último centro cultural remonta à história do primeiro, de ser uma ocupação de um espaço obsoleto dando um sentido para ele na cultura. Eu lembro que na época foi exatamente isso, todos os gestores literalmente colocando a mão na massa: limpando, pintando coisas, carregando mesas para implementar aquele espaço. É isso, quando a Violeta [Penna - ex-gestora do CCBDI] fala que a comunidade quer entrar, quer usar, nem sabe que os lapsos no poder público entre a implementação e o funcionamento às vezes são muito longos. O funcionamento ideal desses espaços, na verdade, não aconteceu até hoje. Mas o fato deles existirem já é um grande ganho, é uma grande inovação na cidade. Então, no último, a gente lembra a história do primeiro, que é ocupar um espaço e dar um outro sentido a ele, que é o sentido da cultura. (Dias; Gonçalves, 2022, p.249).

Além disso, o processo descrito demonstra ainda a retomada, mesmo dentro da institucionalidade, da prática da ocupação como meio de efetivação de conquistas em face do imobilismo da administração. De certa forma, o progressivo afastamento do poder público em relação aos espaços de participação acabou por legitimar as práticas de ação direta como meio de conquistar melhorias para a população e, inclusive, como forma de demarcar a oposição aos rumos da administração municipal. Nesse sentido, destaca-se a realização, nos anos de 2014 e 2015, de mais duas ocupações horizontais na cidade: as ocupações Nelson Mandela e Paulo Freire, ambas no Barreiro e sob iniciativa do MLB. (Nascimento, 2016).

9.10 Eleições de 2016 e a descontinuidade do OP

Com a chegada de mais um ano eleitoral, pairava na cidade um clima de desconfiança e descontentamento generalizado com a política partidária e a institucionalidade. A explosão de insatisfações das Jornadas de Junho afetou negativamente a percepção de todos os níveis de governo, de forma que a administração Lacerda tenha chegado a seu último ano com apenas 32% de aprovação, contra 61% de rejeição²¹². Para o pleito, o candidato da continuidade foi o vice-prefeito, Délio Malheiros (PSD), que enfrentaria muitas candidaturas, em um cenário de fragmentação da política municipal. O PT apresentou a candidatura do deputado Reginaldo Lopes, em coligação formada apenas com o PCdoB, da candidata a vice, Jô Moraes. Contudo, desde o início do processo eleitoral, as candidaturas das duas forças políticas que haviam ocupado o executivo municipal nas últimas décadas não figuravam entre as melhores avaliadas nas pesquisas. Pelo contrário, os dois nomes em maior evidência eram os de João Leite (PSDB) — figura bastante conhecida na cidade e favorecido pela posição opoicionista de seu partido em relação ao PT, muito desgastado naquele momento — e Alexandre Kalil (PSH), ex-presidente do Clube Atlético Mineiro. Os dois candidatos foram para o segundo turno, com vantagem para Leite, que seria revertida pela campanha bem sucedida de Kalil, que se sagrou vitorioso, com 52,98% dos votos, sob o *slogan* “Chega de político, é hora de Kalil”.

Vale ressaltar que as eleições foram realizadas no mesmo ano do golpe que destituiu a presidenta Dilma Rousseff e, possivelmente, no auge do sentimento anti-petista no país e na cidade. Além disso, o imaginário “anti-política” estava fortemente consolidado para a maioria da população, que optou pela eleição de um *outsider* para a prefeitura, expressando, ainda, uma rejeição ou mesmo indiferença em relação ao legado das quatro últimas administrações. Essa dinâmica se refletiu também sobre as eleições legislativas, nas quais o PT conquistou apenas duas cadeiras (perdendo quatro assentos) e o PCdoB, uma. Destaca-se, também, a eleição inédita de duas parlamentares do PSOL, Áurea Carolina e Cida Falabella, vinculadas à plataforma “Juntas Pela Cidade que Queremos” e participantes ativas do ciclo das Jornadas de Junho na cidade, representando a ascensão, ainda que tímida, desse movimento à disputa institucional. De forma geral, contudo, a CMBH passou por um processo de fragmentação, com mais partidos representados e, conseqüentemente, menores bancadas, além de um incremento no número de parlamentares com perfil conservador.

.....
²¹² Dados de pesquisa do Ibope, disponíveis em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/eleicoes/2016/noticia/2016/10/ibope-gestao-de-marcio-lacerda-e-aprovada-por-32-em-belo-horizonte.html>>. Acesso em: 08/06/2024.

GRÁFICO - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2016

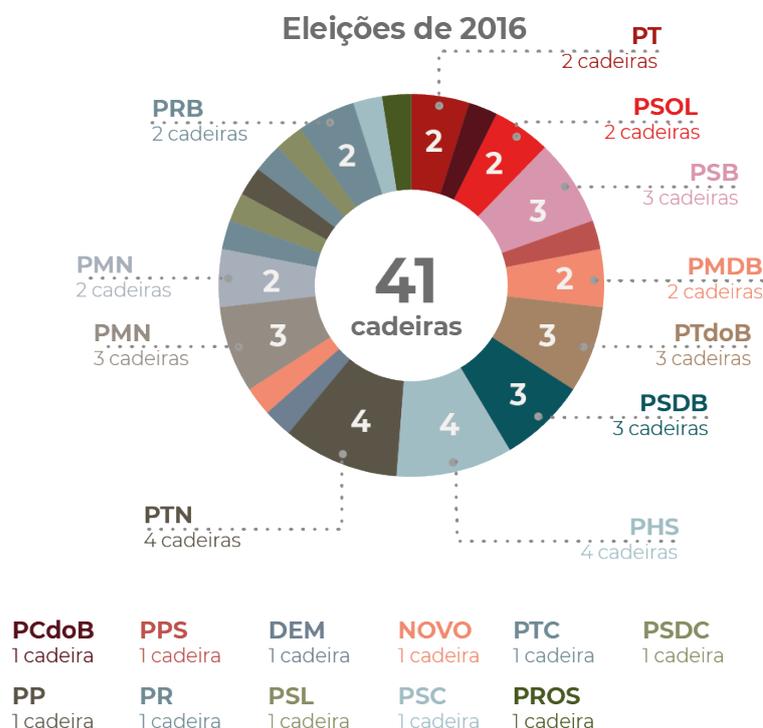


Gráfico 23 - Vereadores eleitos para a Câmara Municipal de Belo Horizonte (por partido) no pleito de 2016. Fonte: produzido pelo autor com base em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/pagina-basica/2021/05/legislaturas_-_vereadores_-_1947-2020_atualizado_05.05.21.pdf>. Acesso em: 16/06/2024.

Apesar da promessa de novidade, a gestão Kalil manteve em seus quadros parte significativa do secretariado de Lacerda, inclusive o Secretário de Governo, Josué Valadão, candidato a vice na chapa de situação. O novo governo buscava estabelecer uma coalizão ampla, inclusive, com quadros de esquerda nas pastas da Cultura e Assistência Social. Logo ao início de sua gestão, Alexandre Kalil anuncia a paralisação por tempo indeterminado das rodadas do OP, em decorrência do acúmulo de um passivo de 450 obras. A gestão do OP havia sido colocada sob responsabilidade da Deputada Estadual Ana Paula Siqueira (Rede) — próxima ao vice-prefeito, Paulo Lamac —, que tentou articular na CMBH um projeto que garantisse recursos para a execução das obras do passivo. O projeto, contudo, não avançou durante o primeiro mandato de Kalil, de forma que a execução das obras seguisse um ritmo lento, sem nenhuma previsão de retomada dos processos participativos.

Assim, seguindo a “**tendência**” nacional, o OPBH foi congelado e, para todos efeitos, descontinuado após 23 anos de vigência. Em diferentes sentido, essa medida reflete a perda de relevância — tanto para os atores políticos, quanto para a população — do discurso participativo e da participação institucional, conforme argumentam a gestora Verônica Sales (informação verbal)²¹³ e o vereador Pedro Patrus (2022):

[Houve] um esvaziamento desses momentos políticos no Brasil e fora dele também. [...] Quando entrou o Kalil [...] houve um esfriamento dessas discussões, vocês fizeram um levantamento e devem ter percebido que muitas cidades com OP deixaram de ter. Mudou o

213 SALES, Verônica.. Entrevista VI. [abr. 2024]. Entrevistadores: Henrique Porto, Máfra Nobre e Davi Carneiro. Belo Horizonte, 2024. 1 arquivo.mp3 (52 min.).

prefeito, mudou a estética, mudou a forma, “Não é isso que eu quero, eu não vou fazer”. A Rede Brasileira (de Orçamento Participativo) esfriou, os movimentos populares esfriaram, porque a gente entrou nesse momento político para além do Orçamento Participativo. Então, isso se reflete nos processos participativos. Cada gestão tem um modelo a seguir e traz consigo o que ele pretende. (informação verbal)²¹⁴.

(...) na transição do Márcio Lacerda para o prefeito Alexandre Kalil [...] vem com um discurso do Kalil, que todo mundo conhece, de nova forma de gestão. Ou seja, não tem partido político, não tem política — é a “velha política” que ele chama. E ele queria um governo de coalizão com várias áreas da cidade de Belo Horizonte. Normalmente, eles chamam a esquerda para a área social, cultura, assistência social, direitos humanos, algumas áreas nesse sentido. E para a direita, [chamam] o planejamento, o orçamento, e as obras, por exemplo. [Elas] continuam na mão dos secretários que eram da época do Márcio Lacerda. Ele continua [com o OP]. Sabe-se, no início, o tanto que a nossa deputada [lutou] — uma pessoa que eu tenho muito respeito, a Ana Paula, que sempre trabalhou e esteve junto ao vice-prefeito Paulo Lamac — foi [ela] que assumiu a gestão do Orçamento Participativo na época do Kalil.

No início do governo de Alexandre Kalil, a Ana Paula, atual deputada estadual, assume e dialoga. [...] [Nesse período o] vereador Pedrão do Depósito, que é vereador do Barreiro, da base lá do Barreiro, apresentou uma PELO — Proposta de Emenda da Lei Orgânica. Para vocês terem ideia, é a PELO número 1 de 2017. É a primeira proposta de emenda da Lei Orgânica do atual governo de Alexandre Kalil. O que essa PELO coloca? Ela coloca que o Orçamento Participativo será parte integrante do orçamento anual e que os investimentos aprovados terão execução obrigatória e precedência na alocação de recursos orçamentários sobre novos investimentos. O que isso quer dizer? Colocar o Orçamento Participativo na nossa Lei Orgânica. [...]

Nesse sentido — vejam bem, essa PELO é de 2017 —, eu fui o relator dessa PELO e a primeira coisa que nós fizemos foi realizar uma audiência pública. Vamos chamar entendedores do Orçamento Participativo, vamos chamar a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, e vamos chamar as COMFORÇAS e as comunidades. [...] Na prefeitura [estavam] o secretário Josué Valadão e a Ana Paula — que assumiu a gestão do Orçamento Participativo — e as COMFORÇAS — que lotavam a Câmara Municipal para fazer essa discussão. [Mas] o que significava colocar o Orçamento Participativo na Lei Orgânica da cidade de Belo Horizonte?

Nessa reunião, o secretário de obras, Josué Valadão, anunciou que o prefeito Alexandre Kalil paralisaria as rodadas de Orçamento Participativo. Porque eles achavam, e acham, que o passivo dessas obras tem que ser realizado. E para fazer isso, ele não faria novas rodadas [...]. Está correto, não está? Nós temos que avaliar e pensar sobre isso. A decisão foi essa do governo, mas uma decisão política, de vontade política. Ele optou por não continuar as rodadas, os encontros e as assembleias do Orçamento Participativo. Neste momento, eu fui relator e dei um parecer favorável a PELO, diante de sua importância. A PELO tem vários problemas [...] mas é o Orçamento Participativo como uma política pública de Estado, e não de governo. Isso é fundamental, isso é importante. O nosso relatório diz isso: a importância de colocar o Orçamento Participativo na Lei Orgânica. Mas, vejam bem, depois do anúncio do prefeito Alexandre Kalil de não fazer novas rodadas essa PELO desapareceu. E ela foi voltar para o plenário semana passada. Em setembro de 2020. (Patrus, 2022, p. 189-190).

Assim, a paralisação do OP se dá junto ao encerramento de um conturbado ciclo político, marcado pela crescente desconfiância e descredibilização da participação institucional, bem como pela emergência de reivindicações de representação política alternativas.

.....
214 Idem.

9.11 Avaliação da “Terceira Fase” do OPBH

É possível avaliar que a “Terceira Fase” do OPBH representa um período em que estabelece-se uma disputa entre novas e velhas formas de representação política, planejamento e ordenamento territorial — atravessadas e influenciadas pelas transformações econômicas, políticas e culturais vivenciadas no país e no mundo naquele momento —. Ressalta-se que a gestão Lacerda se inicia a partir de uma posição de grande ambiguidade, sendo resultado de uma inusitada aliança entre PT e PSDB e, sobretudo, mantendo boa parte dos petistas nos quadros da administração municipal até meados de 2012. Ainda que essa configuração tenha garantido certas continuidades e, sobretudo, a existência de disputas dentro do governo, desde o início de sua gestão, Lacerda já sinalizava o avanço de uma agenda própria e inédita, sustentada pelas principais áreas de sua administração.

Essa nova agenda, contudo, se apresenta também como continuidade e aprofundamento de algumas tendências iniciadas ainda na administração Pimentel. A exemplo, a lógica do **Planejamento Estratégico Urbano**, mobilizada de forma marginal na gestão petista, ganha grande protagonismo na administração Lacerda a partir do “Plano BH Metas e Resultados”, que pautaria todo o modelo de gestão implementado. Além disso, enquanto mecanismo de operacionalização dessa agenda, deve-se destacar o uso do instrumento das OUs, inaugurado na cidade entre as administrações Célio de Castro e Pimentel, e bastante apropriado por Lacerda. Ressalta-se que Lacerda se utiliza desse instrumento a partir de uma outra “roupagem”, já com a possibilidade da OUC regulamentada e com grande protagonismo para os atores privados na definição dos parâmetros e diretrizes utilizados.

Nesse aspecto, novamente observa-se a continuidade e aprofundamento de tendências já estabelecidas. Se Pimentel teve maior sucesso em despertar interesses privados para a viabilização de OUs do que as gestões anteriores, Lacerda eleva a relação e influência desses atores perante a política urbana a um outro patamar, de forma que o mercado imobiliário — e, em alguma medida, o setor financeiro — tenha tido cada vez maiores participações na definição dos rumos da política municipal, sobretudo após a ruptura do PT com sua administração, em 2012. Assim, enquanto a gestão Pimentel apropriou-se desses instrumentos como “acessórios”, dentro de uma agenda municipal ainda orientada pelo princípio da inversão de prioridades, no período Lacerda, essa agenda é progressivamente abandonada em favor de uma visão e concepção empresarial de cidade.

Em paralelo a esse processo, têm-se também o aprofundamento e consolidação da posição dissidente dos movimentos por habitação, associados a uma nova rede de ativistas, grupos culturais e coletivos, apostando na autonomia, criatividade e horizontalidade como ferramentas de mobilização. Ressalta-se que, não somente esses movimentos estabelecem-se em oposição a gestão Lacerda, como também a partir de uma recusa às formas tradicionais de organização política de esquerda, sobretudo à rigidez, verticalidade e orientação eleitoral dos partidos e movimentos do ciclo anterior. Pelo contrário, a nova rede de movimentos apostava na lógica do comum, no fazer colaborativo e horizontal, associando-se, em grande medida, a um **ciclo global de insurgências**, nutrindo, inclusive, conexões diretas com atores e organizações internacionais. Ressalta-se, nesse aspecto, a vigência de **novas tipologias de organização política características desse ciclo**, conforme apontado por Gohn (2022), dos ativistas,

coletivos, associações e ONGs, em detrimento dos movimentos centralizados e partidos políticos.

Essas novas tipologias mobilizam outros horizontes de atuação: enquanto os movimentos do ciclo anterior preconizavam a disputa institucional, nos conselhos, instituições participativas e, mesmo, a disputa eleitoral; o novo ciclo é muito mais voltado para o polo da sociedade civil, para a autonomia e um enfrentamento à institucionalidade, viabilizando sua atuação a partir de outros espaços e organizações, como as universidades, ONGs e Fundações da filantropia nacional e internacional, frequentemente sobrepostas e entrelaçadas. Ressalta-se, ainda, como nesse ciclo, a partir da associação entre movimentos por habitação e a rede dos novos grupos culturais e políticos, consolida-se uma forma de exercício do planejamento na autonomia — de forma análoga às proposições de Mirafteb (2009; 2016), Randolph (2008; 2014; 2021) e Vainer *et al.* (2016) —. Esse processo se faz visível tanto no que se refere à produção de planos, propriamente ditos, para as ocupações horizontais, produzidos a revelia das instituições, quanto em relação a atuação de profissionais de planejamento e grupos de pesquisa no enfrentamento à agenda urbana da prefeitura, mediante a sustentação técnica das discussões públicas, registro e visibilização dos processos de combate a iniciativas como a OUC Nova BH, o Corredor Cultural, a supressão dos Ficus, entre outros²¹⁵.

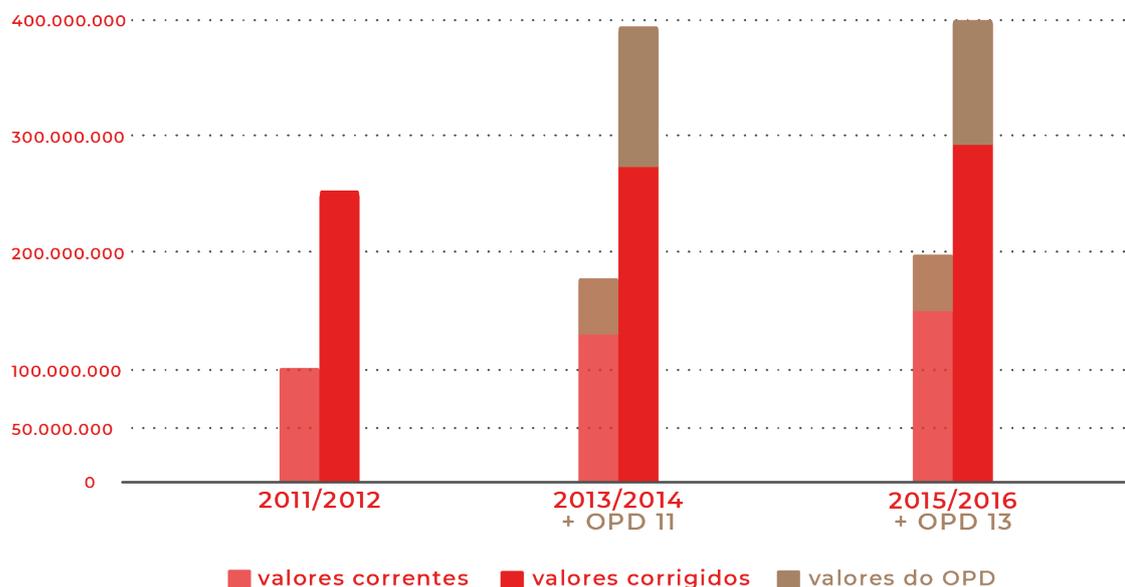
Como resultado desse processo, contudo, é possível também apontar uma escalada sem precedentes do sentimento anti-política e anti-instituições na cidade, em conformidade com uma tendência nacional. A eleição de Kalil, em 2016, e a fragmentação política e ideológica da CMBH, no mesmo pleito, representam a grande descredibilização de todo o processo político acumulado na cidade desde 1993. Em outras palavras, o fato de que, tanto o candidato do PT, quanto o candidato de situação terem apresentado desempenhos irrisórios nessas eleições (assim como suas legendas nas eleições proporcionais) demonstra o pouco apelo político, ou ao menos eleitoral, que as políticas construídas por essas forças na cidade ao longo das últimas décadas tiveram perante o eleitorado. Pelo contrário, o que ficou evidente naquele pleito foi justamente a busca por novas formas de representação, seja a de uma “nova esquerda”, associada aos movimentos emergentes (com espaço político/eleitoral bem mais restrito do que havia sido o do PT), seja de um discurso anti-política de candidatos *outsiders* e/ou conservadores.

Parte dessa descredibilização, evidentemente, tem relação com a trajetória do OP e da pauta da participação ao longo desse período. Nas três edições do OP realizadas durante a gestão Lacerda (reunidas com os dois OPDs), após uma queda na primeira edição, observou-se um incremento constante dos valores postos em discussão, mesmo quando observados os números corrigidos.

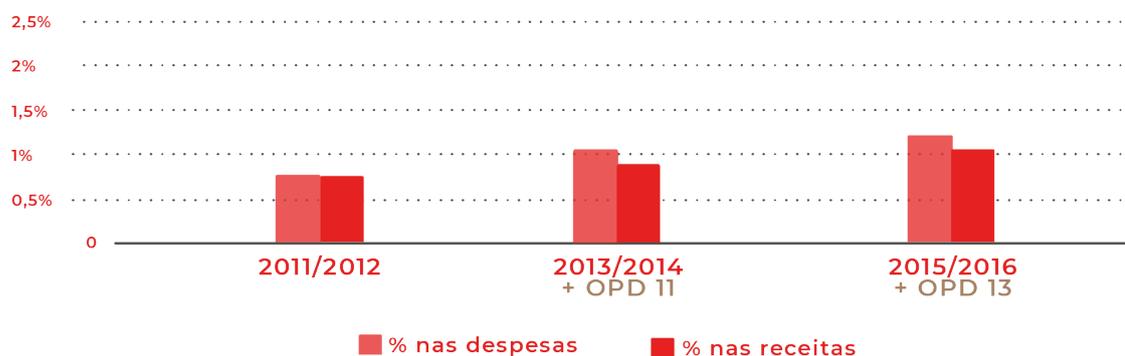
.....
215 Investigações sobre as diferentes formas de organização dos dois “ciclos” de movimentos na cidade e no país foram mais amplamente desenvolvidas em Neves *et al.* (2018a) e Neves *et al.* (2018b), ambos disponíveis em: <<https://files.indlab.net/producao-ind/livros/cidadestadocapital.pdf>>. Acesso em: 20/06/2024.

Terceira Fase do OPBH em números

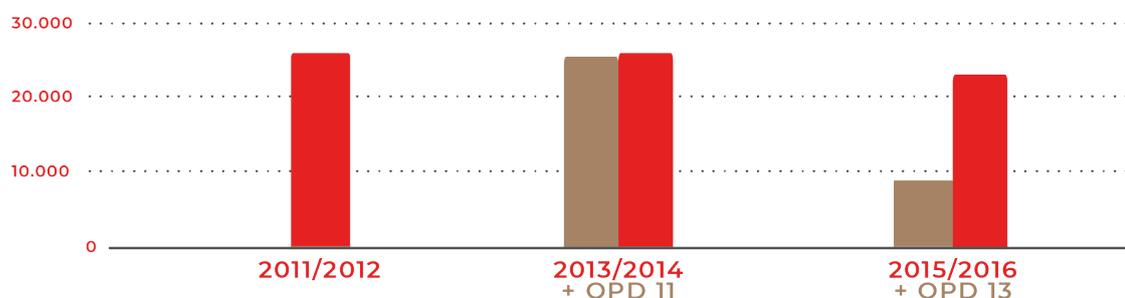
Valores correntes e corrigidos



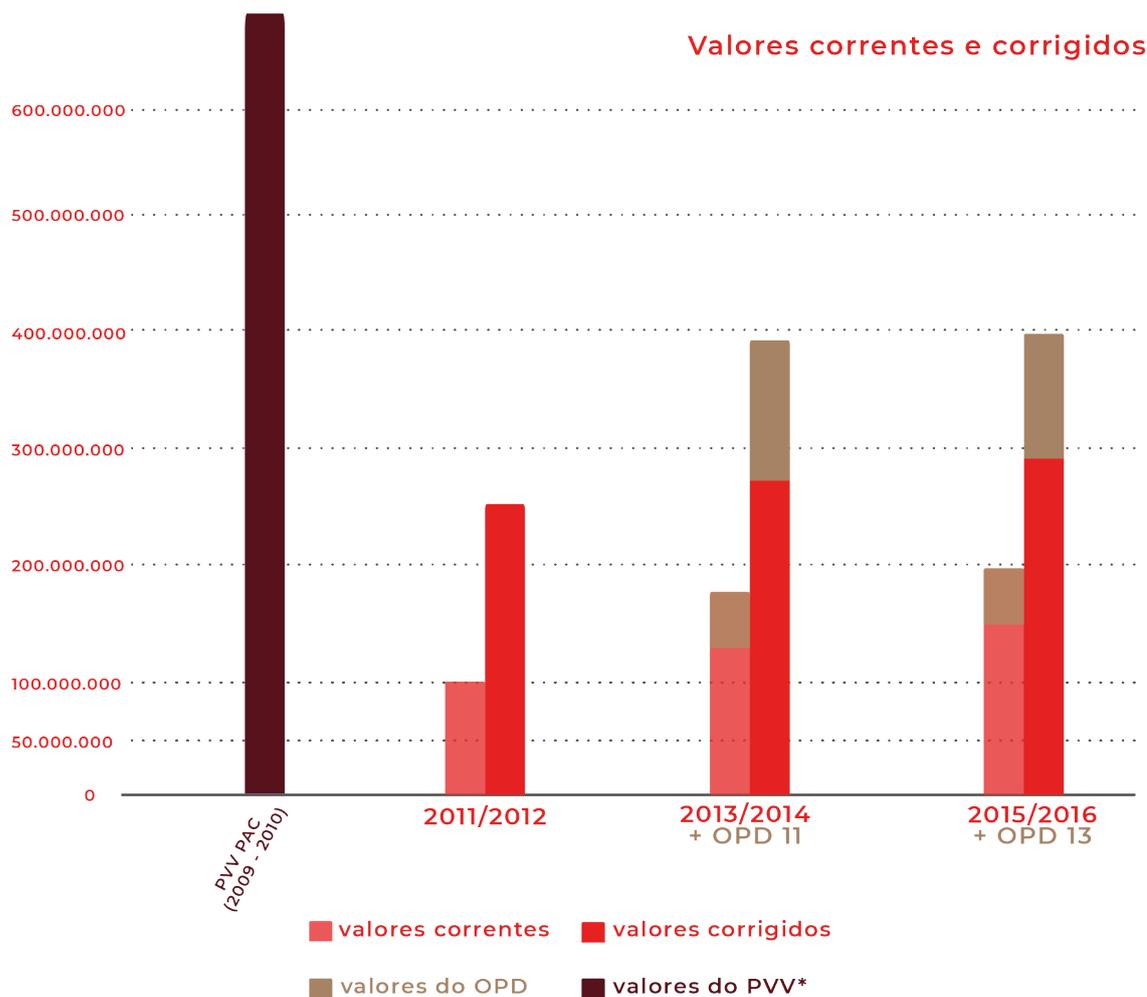
Percentual do OP nas despesas e receitas totais



Número de participações por edição do OP

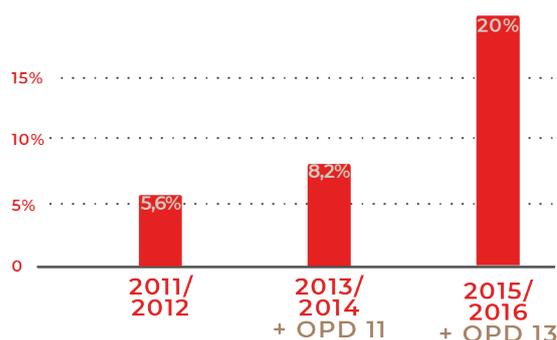


Gráficos 24, 25 e 26 - Valores (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a "terceira fase", percentual desses valores em relação às despesas e receitas totais da prefeitura no mesmo ano e número de participações para cada edição do OP. Fonte: produzido pelo autor com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP (anexo 2) e da pesquisa ObservaOP, extraídos do Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

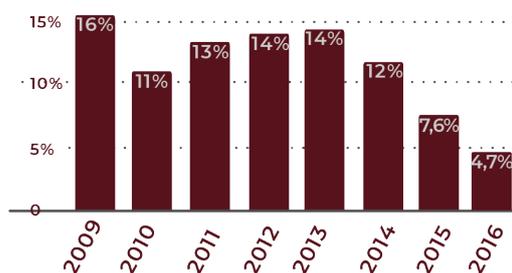


*: Os valores do PVV foram extraídos de Cardoso e Denaldi (2018), contudo, os autores não deixam claro se tratm-se dos valores nominais dos cntratos ou de valores corrigidos.

Percentual do OP nos investimentos



Percentual dos investimentos na despesa total



Gráficos 27, 28 e 29 - Valores (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a "terceira fase", comparados aos valores do PVV; percentual desses valores em relação ao investimento total da prefeitura no mesmo ano para cada edição do OP e percentual dos investimentos na despesa total. Fonte: produzido pelo autor com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP (anexo 2) e da pesquisa ObservaOP, extraídos do Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

Contudo, o percentual desses valores em comparação, tanto com as receitas, quanto com as despesas municipais alcançam os piores valores da série durante esses anos. Esses dados são indicativos do maior volume de recursos que circulavam na cidade no período, seja em relação à atividade econômica privada, seja no que diz respeito aos investimentos públicos articulados em outras esferas de governo.

Nos anos da administração Lacerda (especialmente durante o primeiro mandato), a prefeitura mantém um alto patamar de investimentos em relação ao total das despesas municipais (sofrendo, contudo, uma queda expressiva nos últimos dois anos do segundo mandato). Ressalta-se que, durante todo esse período, Belo Horizonte permaneceu como destino de significativos **investimentos do Governo Federal**, como o contrato do **PAC-UAP** firmado nos primeiros anos da gestão Lacerda (2009 - 2010), no valor de R.\$686,3 milhões, dando continuidade à política do PVV, iniciada por Pimentel; e, depois disso, os volumosos investimentos do **PAC II** nas obras preparatórias para os megaeventos esportivos.

Conforme apresentado, contudo, os investimentos no OP, apesar dos maiores recursos anunciados, não se efetivam integralmente durante esse período. Partindo de uma posição coadjuvante na agenda municipal, o instrumento passa a disputar recursos com todas as novas iniciativas da gestão, desde as grandes obras voltadas para o turismo e grandes eventos, até os gastos com a reestruturação administrativa, como foi o caso da criação da PBH Ativos S/A. Assim, sem a devida execução das demandas eleitas, a participação no instrumento se torna uma forma de geração de expectativas na população, não correspondidas pelo poder público, convertendo-se em um ponto de tensão e descredibilização da administração perante a comunidade. Em um primeiro momento, é possível afirmar que o OP permanece na agenda da administração pelo compromisso de quadros do PT na condução dessa política (como era o caso de Murilo Valadares, na Secretaria de Políticas Urbanas, e Helvécio Magalhães, na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Informação), não recebendo, contudo, destaque e força política suficiente para de fato incidir na disputa pelo orçamento. Entretanto, após a saída do PT do governo, em 2012, e a incorporação dessa política pela SMAGC, o OP parece ser destinado a uma posição de fonte de financiamento para viabilizar as tipologias participativas prioritárias da nova gestão, ou seja, o PPR e a lógica da “gestão compartilhada” — em ambos os casos, sem que um montante significativo de recursos fosse efetivamente destinado para o instrumento —.

Este aspecto representa outra grande fonte de tensão no entorno do OP durante a gestão Lacerda: a disputa entre diferentes modelos de participação. Conforme apresentado, desde o início dessa gestão, fica marcada a divisão entre o OP — como uma política “remanescente”, protagonizada pelos petistas e marca das gestões anteriores — e o PPR e demais mecanismos da lógica da gestão compartilhada, enquanto tipologias novas e próprias daquela administração. De certa forma, a lógica embutida na proposta do PPR passava por uma “pactuação”, entre poder público e comunidade, da ideia de cidade que se buscava implementar — sem que isso implicasse em uma incidência real sobre o ordenamento territorial e, sobretudo, sobre o orçamento —. Entretanto, a iniciativa não obteve o sucesso esperado, produzindo, por um lado, uma incompreensão da proposta apresentada, e por outro, uma sensação de “ameaça” ao OP, naquela altura, ainda relativamente consolidado no imaginário popular. Somada à baixa execução orçamentária, essa dinâmica pode ser apontada como uma das responsáveis pela queda expressiva dos números de participação, tanto no OPR, quanto no OPD, chegando aos mais baixos níveis da série histórica.

Em grande medida, a participação assume um papel auxiliar durante o período Lacerda. Ou seja, os mecanismos de participação apresentam cada vez menos efetividade e real incidência nas dinâmicas espaciais da cidade, enquanto isso, amplia-se o papel dos atores privados na definição dos rumos

da política urbana, a partir da implementação de mecanismos como a OUC Nova BH e os grandes empreendimentos executados na cidade naquele período. Assim, legitima-se progressivamente a crítica dos movimentos dissidentes em relação à participação institucional, na medida em que o OP e demais espaços de participação convertem-se em meros mecanismos de consulta e apaziguamento, sem incidência real sobre os rumos da cidade, de forma que as demandas populares tenham de procurar cada vez mais o caminho da ação direta.

Ao final desse processo, a descontinuidade do OPBH representa o esgotamento de um ciclo político e das formas de representação a ele associadas. Em resposta, emergem reivindicações de representação alternativas, seja as da autonomia e insurgências, seja as da anti-política, acompanhadas pela centralização e fechamento dos espaços de participação. Em ambos os casos, essa dinâmica simboliza uma derrota dos ideais constituídos no ciclo da redemocratização, a saber: a ampliação dos espaços de participação institucional, a lógica da inversão de prioridades nas políticas públicas e a efetivação desse projeto mediante a constituição de um bloco político progressista no poder, em mediação e conciliação com interesses hegemônicos e/ou estabelecidos.

O processo subsequente, já significativamente instaurado ao final da gestão Lacerda, apresenta condições bastante distintas: a retração dos espaços participativos acompanhada por uma ampliação do endividamento e diminuição da capacidade de investimento público, já sob grande influência da crise econômica que se inicia em 2014, mas também, da implementação de uma política financista e de retração de gastos públicos.

10. Considerações Finais: novas reivindicações de representação política e territorial

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte se constituiu enquanto resultado de um extenso e complexo processo político, motivado pela abertura democrática, combate ao Regime Militar e suas práticas de política urbana e habitacional. Como consequência desse processo, tanto em Belo Horizonte, quanto em outras cidades que implementaram o OP, estabelecem-se experimentações de política urbana participativa, protagonizadas pelas forças políticas emergentes no processo de abertura. Essas forças, contudo, não são, em momento algum, monolíticas, constituindo sínteses instáveis e incorporando diferentes vetores à conformação desse instrumento.

No caso da capital mineira, é relevante observar como, desde a década de 1980, movimentos populares, organizações religiosas e técnicos progressistas (arquitetos, engenheiros, sociólogos, entre outras categorias atuantes nas agências estatais de planejamento) já constituíam experimentações significativas nesse sentido, como aquelas que levaram à criação do PRODECOM e da Lei do Profavela. Naquele momento, incorpora-se, de forma pioneira, a lógica do planejamento participativo (em suas diferentes vertentes) mediante uma politização do exercício do planejamento. Ou seja, assume-se, não somente a possibilidade de que os planejadores tenham, em suas atuações, posicionamentos e convicções políticas, mas, com isso, a ideia de que diferentes visões e diagnósticos do território devem ser incorporados ao processo de planejamento. Evidentemente, esse processo se relaciona com a emergência de uma pluralidade de formas de representação política, que implica na destituição de uma visão única e tecnocrática do território em favor de visões e demandas múltiplas.

Em alguma medida, esses processos convivem com o avanço da agenda neoliberal pelo Brasil e pelo mundo, especialmente a partir dos anos 1990. Em Minas Gerais, pôde-se observar um desmonte das estruturas estaduais de planejamento, reforçado por um incentivo ideológico da descentralização e desestatização dessa prática. Nesse aspecto, efetiva-se a uma convergência entre interesses antagônicos: da democratização e pluralização da prática do planejamento, por um lado, e da destituição das capacidades estatais, por outro, conforme argumenta Dagnino (2004). O polo da sociedade civil, que ganha espaço com a efetivação desse processo, é protagonizado, em um primeiro momento, por movimentos populares e organizações religiosas que, gradativamente, são substituídas por ONGs e financiamentos de instituições financeiras internacionais (como pôde-se observar no caso da AVSI). Um elemento particular do caso belo-horizontino é o fato de que, com a formação da Frente BH Popular e a implementação do OP, essa tendência é contrariada mediante uma institucionalização da prática do planejamento de vilas e favelas, para a qual o OP é apresentado como principal mecanismo de intervenção do poder público, em parceria com as comunidades organizadas. Assim, destaca-se o fato de que, diferentemente de outras ocorrências do instrumento, o OP belo-horizontino nasce já com uma ênfase na urbanização de vilas e favelas, elemento que perpassaria toda a história dessa política na cidade.

Assim, o OPBH aparece no cenário municipal como portador de grandes esperanças dos mo-

vimentos organizados em torno dessa proposta, e como uma das principais apostas da nova força política emergente com a administração petista. A implementação do instrumento, naturalmente, se mostra desafiadora, mas é capaz de suscitar um intenso processo de colaboração entre poder público, técnicos de planejamento e comunidade organizada, um exercício da lógica comunicacional e, principalmente, a viabilização de investimentos nas áreas periféricas e historicamente negligenciadas da cidade, efetivando o princípio da inversão de prioridades. Ainda assim, apresentam-se também controvérsias, como a insuficiência do atendimento habitacional possibilitado no instrumento — elemento que levaria ao acúmulo de tensões políticas e à formação de dissidências —. Além disso, já em seus primeiros anos de exercício, observou-se dificuldade na articulação do instrumento com o planejamento, em uma difícil mediação entre participação e conhecimento técnico que perpassaria toda a trajetória do OP. Ademais, destaca-se o fato de que, em um primeiro momento, a implementação do OP não promoveu uma ampliação da representação parlamentar da esquerda no município, denotando uma dificuldade na mediação entre participação e representação (ou entre representação comunitária e representação parlamentar).

Apesar dos desafios e limitações, tanto em Belo Horizonte, quanto em outras administrações petistas, pôde-se observar um significativo sucesso político da agenda municipalista e participativa do partido, que motivou também o sucesso eleitoral da legenda em âmbito nacional. Assim, no período posterior, observa-se um ganho de escalas das transformações territoriais vivenciadas no país e, no caso belo-horizontino, da prática do OP. Politicamente, o momento foi marcado por uma ampliação das alianças e a afirmação de um projeto de novas dimensões, processo que motiva, em alguma medida, a perda de parte do conteúdo participativo do “modo petista de governar”. No caso de Belo Horizonte, esse processo se fez evidente por uma afirmação da submissão da participação ao planejamento, além de um salto na disponibilidade de recursos de investimento mediante articulações entre diferentes níveis de governo durante a administração Pimentel.

Como resultado dessa dinâmica, o OP passa a ser apresentado com uma outra roupagem na cidade, mais voltado à entrega de obras, à eficiência da administração em abordar os problemas da cidade, e com menos foco no envolvimento comunitário e participativo possibilitado pelo instrumento. Ainda assim, isso se dá sem que se perdesse de vista a lógica da inversão de prioridades, na medida em que mantêm-se uma ênfase nos investimentos em áreas desfavorecidas da cidade. Durante esse período, observa-se também a introdução de novas concepções de planejamento na administração municipal, em certa medida, influenciadas pelo Planejamento Estratégico Urbano, e com maiores sinalizações ao capital privado.

Ademais, tem-se uma nova afirmação da vocação do OP belo-horizontino para a temática da urbanização de vilas e favelas, com a manutenção e ampliação dos critérios de priorização dessas áreas nos processos participativos e, sobretudo, com a implementação do Programa Vila Viva (PVV). O programa — resultado direto do acúmulo do par OP - PGE — foi responsável por promover uma escala de intervenções de urbanização em assentamentos informais sem precedentes na cidade, servindo, inclusive, como modelo para a estruturação de uma política nacional. O método de intervenção adotado, contudo, levantou também significativas controvérsias, como uma maior dependência de

atores privados, na medida em que foram envolvidas grandes empreiteiras na execução das obras, ao invés de executadas pelas companhias públicas municipais, como era feito no OP. Ademais, evidenciaram-se dificuldades provenientes da articulação entre programas e níveis de governo distintos, além de um descompasso entre o tempo dos processos participativos e o momento das intervenções, o que tornaria o processo de implementação das obras um tanto conflituoso.

Tanto na escala municipal, quanto nacional, já se observa nesse período uma certa dificuldade dos governos petistas em capturar os sentimentos e demandas resultantes de todas as transformações que estavam sendo promovidas. Em outras palavras, se durante o período pôde-se observar um processo significativo de ascensão social e ampliação dos acessos para as parcelas menos favorecidas da população, essa dinâmica significou também uma complexificação das demandas políticas e subjetividades. Fica evidente como, gradativamente, a lógica de uma ascensão pela via cultural e política, preconizada nos processos de envolvimento participativo, dá espaço para uma ascensão pelo consumo, sem, contudo, que a dinâmica anterior fosse completamente abandonada. Ainda assim, durante esse período, percebe-se a constituição de significativas dissidências ao projeto petista, no caso belo-horizontino, sobretudo em torno da temática da habitação (que, desde os anos 1990, já representava um ponto de tensão) e, conforme abordado no capítulo 7, justamente a partir do principal território contemplado pelo PVV (o Aglomerado da Serra).

Ainda assim, a gestão Pimentel (de certa forma, em consonância com o Governo Lula) contou com significativo sucesso político. Contrariando a tendência do período anterior, observa-se uma ampliação da representação parlamentar da esquerda, uma reeleição em primeiro turno do prefeito petista e as melhores taxas de aprovação da série histórica aqui abordada. De maneira profundamente controversa, contudo, esse ciclo é finalizado com um acordo político com a direita, em uma tentativa de formar um consenso artificial e despolitizante.

Em âmbito nacional, o início do período seguinte (compreendido entre o final do Governo Lula e início do Governo Dilma) é marcado por uma afirmação da aposta desenvolvimentista desses governos, com uma elevação do papel das “campeãs nacionais” da construção civil e da indústria de transformação, em detrimento da manutenção da primarização da economia e da financeirização. Esses esforços são conduzidos por políticas como o Programa Minha Casa, Minha Vida; o Plano Brasil Maior; a Nova Matriz Econômica e o PAC II, todos concebidos como uma resposta heterodoxa à crise internacional. Em alguma medida, pode-se associar a estratégia adotada a uma tentativa brasileira de se alinhar ao bloco de países emergentes que, por conta da pujança de seus modelos econômicos e produtivos, escapavam satisfatoriamente do choque financeiro, muito sentido no ocidente industrializado. É possível argumentar, ainda, que o Governo Dilma buscava emular certos aspectos do desenvolvimento chinês, como a grande participação da construção civil na economia nacional (ainda que a correlação de forças entre Estado e setor privado se dê de forma muito distinta entre as duas experiências).

Fato é que, a partir desse momento, o Governo Federal adota um foco muito claro no crescimento econômico e na reindustrialização. Esse processo se faz evidente, por exemplo, quando observada a “mudança de foco” entre o PAC I e o PAC II, na medida em que a segunda edição do programa

prioriza a infraestrutura produtiva (energética e logística), a construção civil (por meio do PMCMV) e, ainda, a promoção internacional do país como destino de investimentos, promovida pelos megaeventos esportivos (na expectativa de que estes deixassem um legado de infraestrutura urbana e social).

Em Belo Horizonte, contudo, esse processo assume uma outra face, não tão conflitante com a agenda que se estabelecia nacionalmente, mas radicalmente oposta à trajetória política municipal do campo popular. Na gestão Lacerda, portanto, ainda que tenham se mantido significativos níveis de investimento público municipal, efetiva-se um abandono da lógica de inversão de prioridades em favor de uma ênfase nas grandes obras em áreas já consolidadas da cidade, bem como nos mecanismos de financiamento privado e financeirização. Vale ressaltar que, ainda que tenha se introduzido um processo inédito de financeirização das políticas públicas na cidade, esses mecanismos foram predominantemente direcionados para atores do capital produtivo e imobiliário (em grande medida, as mesmas “campeãs nacionais” da construção civil que protagonizavam os planos nacionais de desenvolvimento).

Em paralelo, efetiva-se uma transfiguração (ou uma “maquiagem”, como classifica Maria das Graças Nascimento [2022]) do projeto de participação popular “herdado” das gestões anteriores. Observa-se, no período Lacerda, uma incorporação total da lógica do Planejamento Estratégico que serviu como diretriz orientadora de toda a gestão municipal. Com isso, percebe-se uma utilização da participação popular como mecanismo de produção de consensos, ou seja, abandona-se a lógica colaborativa e comunicacional dos processos do OP, em favor de tipologias consultivas, voltadas a pactuar o modelo de cidade apresentado pela gestão municipal (e previamente desenhado com o setor privado) com a população, sem que essa tivesse a real possibilidade de interferir nos rumos do planejamento.

Como resposta a esse processo, o campo das dissidências e movimentos contestatórios na cidade se amplia e complexifica significativamente. Merece destaque o salto de possibilidades organizativas trazido pela evolução da internet e das redes sociais naquele momento, que canalizavam formas de expressão política resultantes da emergência de novas subjetividades a partir de um processo de crescimento econômico e intensificação da urbanização no país. Ademais, esse processo teve grande influência de um sentimento global de revolta contra os poderes estabelecidos, disparado pelas restrições de qualidade de vida trazidas pela crise de 2008, sentimento que seria generalizado no Brasil a partir das Jornadas de Junho de 2013. Contudo, ressalta-se que, enquanto na Europa e nos EUA protestava-se contra os efeitos da crise e a incapacidade do *establishment* em resolvê-los, no Brasil (e de forma semelhante em outras partes do Sul Global), protestava-se contra os efeitos do crescimento.

No caso de Belo Horizonte, as expressões políticas desses novos sujeitos trouxeram grandes novidades para o cenário local das mobilizações populares, com uma integração inédita de lutas por moradia com movimentos culturais, uma prática política baseada na apropriação dos espaços públicos e, sobretudo, na criação e defesa dos comuns urbanos. Esse ciclo traz consigo uma recusa latente à representação política (ou, ao menos, eleitoral), uma aposta na horizontalidade e na cooperação. Além disso, destaca-se a introdução de novas práticas de planejamento na autonomia, sustentadas por uma rede de profissionais da arquitetura e urbanismo, direito, entre outras áreas, voluntariamente

dedicados às lutas por habitação e à defesa do comum contra os avanços neoliberalizantes da gestão municipal. De certa forma, estabelece-se um conflito entre diferentes concepções de território: uma baseada na utilização da cidade como plataforma de investimentos e impulsionamento do crescimento econômico, outra que enxerga o espaço urbano como lugar do exercício do comum, da cooperação e de novas formas de sociabilidade.

Com esse processo, contudo, efetivou-se uma profunda descredibilização das instituições e atores políticos estabelecidos. Tanto no âmbito municipal, com relação ao legado das administrações populares, quanto nacional, considerando os avanços sociais e econômicos dos governos petistas, prevalece, a partir de certo ponto, uma recusa à prevalência dessas forças políticas em favor de novas reivindicações de representação. Em alguma medida, esse processo representa a derrota das instituições e forças resultantes da redemocratização, sem, contudo, que um novo projeto popular e progressista tivesse força e condições para se estabelecer em seu lugar. Pelo contrário, o que predomina a partir desse processo é a negação da política, a retração das instituições participativas e a interrupção de um ciclo de investimentos públicos em favor do endividamento e da financeirização.

De certa forma, todos os processos narrados nesta dissertação estão relacionados a uma conflituosa articulação entre planejamento e participação, ou entre diferentes concepções e representações do território. Recorrendo a Lefebvre (2006), de um lado estão aquelas referentes ao espaço vivido e percebido, de outro, as voltadas ao espaço concebido. Em outras palavras, observa-se uma constante tentativa de mediação entre o caráter territorial das políticas públicas, dos planos e do desenvolvimento, com o aspecto humano e comum do território, as dinâmicas comunitárias, a organização política e a luta por direitos.

Nesse aspecto, se o projeto de desenvolvimento econômico perpetrado entre o final do Governo Lula e o início do Governo Dilma buscava emular aspectos do desenvolvimento chinês, como aqui argumentado, é relevante observar como, enquanto esse processo ganhava momento no caso brasileiro (e, em Belo Horizonte, às custas do abandono dos princípios participativos da política municipal), na China inauguravam-se procedimentos participativos voltados, justamente para a reparação dos danos causados pelo acelerado desenvolvimento econômico, como é o caso do OP da cidade de Chengdu, conforme apresentamos em Rena; Porto; Boa Nova; Maia e Jabbour (2023) e Porto e Rena (2024). No Brasil, estabelece-se um descompasso entre ideias e projetos que deveriam se favorecer mutuamente. Ou seja: ao invés do vigor participativo e popular experimentado nos anos 1990 nas prefeituras petistas se integrar à efetivação de um projeto nacional de desenvolvimento (possibilitado, em grande medida, pelo sucesso do municipalismo participativo petista) como forma de garantir um desenvolvimento de qualidade com lastro político na sociedade, a efetivação de um projeto significou o abandono ou, ao menos, o arrefecimento do outro.

Atualmente, o retorno da esquerda ao Governo Federal, o indício de uma retomada do OP em Belo Horizonte, entre outros processos políticos, apresentam lampejos de mudança em um cenário de grandes adversidades. Ainda assim, a efetivação dessas mudanças tem se dado com muita dificuldade, enfrentando uma correlação de forças desfavorável, uma agenda política retrógrada predominante na opinião pública e a retração das capacidades de investimento e coordenação de políticas

públicas do Estado, de forma que tenham sido impostas dificuldades para o avanço de agendas que anteriormente tiveram muito sucesso. Nesse sentido, o exercício do planejamento e a conformação de um projeto de desenvolvimento, mais do que nunca, enfrentam grandes complexidades, que exigem uma reinvenção radical dessa prática.

Finalmente, quanto às perguntas de pesquisa lançadas na introdução deste trabalho, apresentam-se aqui — a partir do percurso cartográfico dos capítulos anteriores — algumas pistas, que não se pretendem respostas fechadas ou definitivas. No que se refere à manifestação da crise de representação política e territorial em Belo Horizonte, acredita-se que, evidentemente, trata-se da transposição de processos amplos para a realidade local, dotada de certas particularidades. Ainda assim, é possível indicar que, em consonância com o contexto brasileiro, observou-se na cidade a emergência de uma força política que ampliou as possibilidades de representação política e territorial, apresentando uma inovação procedimental (o OP) que incorporava a percepção popular e comunitária do território ao âmbito do planejamento e da técnica, abrindo um espaço para a frutífera e conturbada mediação entre esses domínios, ao mesmo tempo em que inaugurando um ciclo político virtuoso com significativo respaldo popular. Contudo, ao invés desse processo ser sucedido pela contínua abertura da administração pública para a participação e, sobretudo, para a concepção popular e comunitária do território, procedeu-se na direção de uma submissão dessa lógica aos ditames do planejamento e da tecnocracia. Nesse sentido, em detrimento de um maior alcance e respaldo das políticas municipais articuladas em torno do OP, observou-se uma incorporação das lideranças populares à lógica da institucionalidade, colocando-as como parceiras na concepção de uma agenda municipal de planejamento territorial participativo mas, ao mesmo tempo, deixando um vácuo no tecido social.

De forma semelhante ao que se deu nos Governos Lula e Dilma, com relação à “institucionalização” das lideranças nos conselhos e conferências, opera-se um afastamento desses quadros em relação aos territórios, o que leva a um corporativismo de suas organizações e à dificuldade de renovação e ampliação dos públicos participantes. Com isso, os novos anseios, desejos e reivindicações populares, motivados pelas transformações das políticas públicas dos governos populares, passam ao largo dos canais de conexão da institucionalidade com as bases sociais, o que os leva a buscar representações alternativas. Evidentemente, é impossível não salientar os efeitos midiáticos, culturais e políticos de todos os processos que envolveram o Golpe de 2016 como uma das grandes causas da “fratura” nos mecanismos de representação popular do ciclo petista. Naturalmente, esse processo é indissociável de todas as dinâmicas mencionadas até aqui, mas não se pode subestimar o peso e a verticalidade do Golpe como fator definitivo dessa crise, tendo sido, inclusive, elemento implicado na descontinuidade de boa parte dos OPs brasileiros, conforme demonstrado no capítulo 8.

Avançando, portanto, em direção à questão das razões da descontinuidade do OPBH, pode-se argumentar que esse processo é fruto de uma série de sucessivos erros (muitos deles, bem intencionados) de naturezas e direções distintas. Conforme mencionado em relação à crise de representação, um desses erros certamente é referente ao processo de institucionalização das lideranças e a um problema de renovação de público. Quando se deram iniciativas voltadas a ampliar o público participante, como foi o caso do OPD, houve pouca articulação do novo instrumento com o OPR, de forma que não te-

nha havido uma integração entre os novos e antigos públicos. Ainda nesse aspecto, aponta-se também um descompasso na articulação entre os tempos da participação, como se verificou na vinculação entre OP, PGE e PVV — elemento que trouxe ainda uma dificuldade de articulação do município com os programas de financiamento federais, em que pese a referência de Belo Horizonte para a concepção do PAC-UAP, por exemplo —. Notam-se, também, muito claramente os problemas relativos à provisão habitacional do OPH e programas federais associados, elemento gerador de constantes tensões, dada a insuficiência das capacidades municipais em atender as necessidades da população nesse aspecto. Ademais, evidenciam-se problemas espaciais das intervenções do OP e políticas adjacentes, como verificou-se em relação à proliferação de remoções no PVV, ou na implementação de equipamentos pouco respaldados pela comunidade, como foi o caso de alguns CCs — em ambos os casos, problemas gerados pela imposição da lógica tecnocrática e burocrática sobre os processos participativos —.

Contudo, todos esses fatores parecem menores perto de uma decisão que tem pouca ou nenhuma relação com a prática do instrumento: a estratégia eleitoral adotada pelo PT no apoio à candidatura de Márcio Lacerda. A inesperada quebra no ciclo político e o isolamento do OP na administração municipal, somada à falta de previsões legais do instrumento, não permitiu que o corpo técnico comprometido com essa política a sustentasse contra a falta de vontade política do núcleo da administração. Além disso, tendo seu potencial de mobilização popular e territorial comprometido por todas as dinâmicas mencionadas anteriormente, o PT e as lideranças associadas ao OP não tiveram também a capacidade de sustentar a sobrevivência do instrumento.

Ainda assim, todos os erros apontados são perpassados também por efeitos muito positivos no território e por um reconhecimento muito grande da população com o instrumento que, até sua última edição, compareceu ainda de forma significativa, mesmo com toda a descredibilização e desinvestimento. Nesse sentido, chega-se à última questão colocada: o que pode ser feito para resgatar o potencial emancipatório e transformador do OP na cidade?

Em primeiro lugar, aponta-se simplesmente uma necessidade de aprendizado com os erros cometidos. Em outras palavras, a renovação e reformulação do OPBH em face dos desafios e transformações apresentados na cidade exigiria um trabalho mais aprofundado na articulação entre participação, planejamento e financiamento. Isso poderia se dar garantindo, por exemplo, a prevalência das diretrizes municipais de planejamento de vilas e favelas e provisão habitacional — concebidas de forma participativa e em coerência com os movimentos populares — frente às lógicas determinadas verticalmente no âmbito federal por instituições financeiras. Ainda assim, acredita-se ser necessário sustentar e qualificar a vinculação da participação à disputa de recursos extra-orçamentários e de níveis superiores de governo, elemento no qual Belo Horizonte foi pioneira com o PVV e que pode garantir uma participação com bastante significado e efetividade, contanto que a lógica participativa não seja suplantada por instâncias superiores de planejamento e burocracia.

Ademais, é imprescindível que um OP renovado seja concebido de forma atenta às mudanças políticas e culturais acumuladas desde o surgimento do instrumento, buscando associar a prática às reivindicações políticas e territoriais mais dinâmicas e atuais. Assim, elenca-se a incorporação da multiplicidade de grupos e atores sociais aos processos participativos, em um momento de prevalência da

fragmentação política. Nesse cenário, o OP e sua capacidade de vincular território e representação pode apresentar um meio para o estabelecimento de diálogo e compreensão mútua entre grupos sociais heterogêneos, concertada a partir de problemas territoriais comuns. Além disso, acredita-se ser necessário integrar de forma mais harmônica a participação virtual e presencial, incorporando, com isso, mecanismos de renovação do público participante.

Ainda assim, a despeito de todos esses esforços e possibilidades, o que deve sobressair é uma disputa de ordem política. Ressalta-se que, como destacado, o elemento mais definitivo para o sucesso ou não do OP em Belo Horizonte foi sempre a robustez e comprometimento do projeto político empoderado na cidade com o instrumento. Atualmente, mesmo com a recente garantia legal da existência de recursos (mínimos) para o OP — por meio da aprovação de uma emenda na Câmara Municipal, mencionada na introdução — e o anúncio de sua retomada pela prefeitura, não há garantia de que essa política será sustentada e carregará consigo suas virtudes redistributivas e democratizantes. Por isso, talvez a principal tarefa para uma renovação do OP em Belo Horizonte seja a disputa política e a viabilização de um projeto popular e participativo.

Assim, apresenta-se aqui, ao final do texto, uma breve atualização do percurso cartográfico que tenho realizado como autor, em agenciamento com uma rede de atores com quem compartilho as apostas deste trabalho. No âmbito do projeto CPPOPBH, temos realizado o acompanhamento, registro (por meio de textos e transmissões) e reflexão a respeito das rodadas do “novo OP”, que teve início em Março de 2024 em Belo Horizonte, visando cumprir um papel de fiscalização e divulgação de informações para a comunidade mobilizada em torno do processo participativo²¹⁶. Além disso, nossa participação no projeto ObservaOP acaba de viabilizar a publicação de um relatório nacional (com o qual contribuímos com o trecho referente à capital mineira) sobre as condições de adoção, retomada ou sustentação de OPs nas metrópoles brasileiras²¹⁷. No que se refere a militância política, propriamente dita, tenho contribuído (pessoalmente e em nome do projeto de pesquisa CPPOPBH) com a elaboração dos programas eleitorais de quadros do PT em Belo Horizonte no contexto das eleições municipais, bem como feito parte da defesa do instrumento dentro do partido. Finalmente, no escopo do projeto de pesquisa e no projeto de tese que devo desenvolver no doutorado, temos produzido investigações cartográficas sobre experiências de OP no Sul Global, como referências de processos políticos que podem apresentar alternativas ao contexto brasileiro.

Ressalta-se como, em diferentes partes do Sul Global, o OP e outras formas de participação popular tem sido mobilizadas como mecanismo de enfrentamento das novas complexidades políticas e territoriais emergentes. Além do já mencionado caso de Chengdu, deve-se destacar OPs de grandes metrópoles latino-americanas, como Bogotá, Cidade do México e Quito, em que o instrumento tem figurado como elemento central na articulação de um ciclo político progressista que, nessas três ocorrências, têm sido capazes de apresentar soluções de planejamento e mobilização popular inovadoras²¹⁸.

.....
216 O material produzido pode ser acessado em: < <https://opbh.cartografia.org/opbh-2024-2025/> >. Acesso em: 22/10/2024.

217 Disponível em: < <https://www.ufrgs.br/observaop/> >. Acesso em: 22/10/2024.

218 Estudos sobre essas experiências têm sido elaborados no projeto Cartografia do Orçamento Participativo, conforme pode-se verificar em Porto e Rena (2024).

A observação dessas experiências, bem como o exame da trajetória apresentada neste trabalho levantam expectativas para um papel renovado da participação popular, verdadeiramente integrada ao planejamento e à concepção do desenvolvimento. Acredita-se que uma revisão dos processos de que se desdobraram em Belo Horizonte nas últimas décadas, tendo em vista todas as suas implicações transescalares, pode apresentar um rico repertório de ação para o exercício do planejamento, para a uma concepção de desenvolvimento territorial e para a apresentação de novas reivindicações de representação política correspondentes e sustentadores desse projeto. Ademais, acredita-se que a integração entre planejamento e participação tem potencial para que a construção desse processo seja, de fato, compreensiva em relação às novas e reais demandas populares.

Essa é a aposta que se lança com este trabalho.

Referências

- ABDALLA, Maurício. Democracia no capitalismo. In: SOUZA, Robson S. R. Et al. (orgs.) **Democracia em crise: o Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte. Editora PUC Minas, 2017. p.173-206.
- ALBERTI, A. Gli Inizi di AVSI a Belo Horizonte. **Cadernos PUC Minas**, v.16, n.18+19, p.17-27, 2009.
- ALFONSIN, Betânia.et al. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, vol. 7, n.16, jan./abr., 2020. p. 229-25
- ALLMENDINGER, Philip. **Planning Theory: planning, environment, cities**. Reed Globe Press, UK. 2017.
- ANANIAS, Patrus Democracia Participativa e soberania popular. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 22-29.
- ARAGÃO, Thêmis A.; SANTOS, Mariana R. Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: Reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana In: CARDOSO, Aduato L; DENALDI, Rosana (Orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.1 ed** - Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018. p.139-163.
- ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós-: Revista do Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da fauusp**, São Paulo, nº 20, p. 60- 74, dez. 2006
- ARANTES, Pedro Fiori. **Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades**. Correio da Cidadania, 08/Nov/2013 (http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete091113&catid=72%3Aimagens-rolantes&).
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. 3ª ed. Editora Vozes, Petrópolis, 2002.
- ARENDT, Hannah. **Da violência**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985 [1970]
- ARROYO, Michele Abreu. **A diversidade cultural na cidade contemporânea: o reconhecimento da Pedreira Prado Lopes como patrimônio cultural**. Belo Horizonte, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**. Campinas, v. 14, n. 1, jun 2008,

pp.43-64

AZEVEDO, Neimar; GOMES, Maria A. UM Balanço de produções acadêmicas sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio; NABUCO, Ana L. (orgs.). **Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Editora Leitura, Belo Horizonte, 2008.

AZEVEDO, Sérgio; NABUCO, Ana L. (orgs.). **Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Editora Leitura, Belo Horizonte, 2008.

BANDEIRA, Luiz A. M. **A desordem mundial: o espectro da total dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias**. - 1. ed. - Rio de Janeiro: EDITORA JOSÉ OLYMPIO LTDA, 2016.

BARBABELLA, Fernanda M. Planejamento e gestão urbanos na escala microlocal: reflexões a partir das Regionais de Belo Horizonte. **Dissertação de mestrado apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2022.

BARROS, Samuel A. R.; SAMPAIO, Rafael C. A Confiança para a manutenção de uma inovação democrática: o caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **CADERNOS DE GESTÃO PÚBLICA**, v. 22, p. 142-163, 2017

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da frente BH popular 1993 / 1996. **Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, Instituto de Geociências da UFMG, 2005.

BELO HORIZONTE, **Memória do Orçamento Participativo: 94 a 97**. Prefeitura de Belo Horizonte, 1996. (anexo 2.1).

BELO HORIZONTE, **Plano Geral de Obras em Empreendimentos do Orçamento Participativo 98**. Prefeitura de Belo Horizonte, 1997. (anexo 2.2).

BELO HORIZONTE, **Plano Regional de Empreendimentos OP 99/2000**. Prefeitura de Belo Horizonte, 1998. (anexo 2.3).

BELO HORIZONTE, **Plano Regional de Empreendimentos OP 2001/2002**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2000. (anexo 2.4).

BELO HORIZONTE, **Plano Regional de Empreendimentos OP 2003/2004**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2002. (anexo 2.5).

BELO HORIZONTE, **Plano Regional de Empreendimentos OP 2005/2006**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2004. (anexo 2.6).

BELO HORIZONTE, **Plano Regional de Empreendimentos OP 2007/2008 e OP Digital 2006**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2006. (anexo 2.7).

BELO HORIZONTE, **Plano Regional de Empreendimentos OP 2009/2010 e OP Digital 2008**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2008. (anexo 2.8).

BELO HORIZONTE, **Plano Regional de Empreendimentos OP 2011/2012**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2010. (anexo 2.9).

BELO HORIZONTE, **Plano Regional de Empreendimentos OP 2013/2014 e OPD 2011**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2012. (anexo 2.10).

BELO HORIZONTE, **Plano Regional de Empreendimentos OP 2015/2016 e OPD 2013**. Prefeitura de Belo Horizonte, 2014. (anexo 2.11).

BERQUÓ, Paula Bruzzi. A ocupação e a produção de espaços biopotentes em Belo Horizonte: entre rastros e emergências. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2015.

BITTAR, Jorge. (org.). **O modo petista de governar**. São Paulo, Teoria e Debate/ Diretório Regional do PTSP, 1992.

BITENCOURT, Gabriela C. A. Cartografia das Controvérsias na região Lagoinha. **Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável**. Belo Horizonte, 2020.

BRAGANÇA, Luciana Souza. Do planejamento da circulação ao microplanejamento integrado. **Dissertação de mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-graduação da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2005.

BRAGANÇA, Luciana. A experiência dos Planos Globais Específicos (PGEs). In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 87-96

BRENNER Neil; SCHMID, Christian. Planetary Urbanization. In: GANDY, Matthew. (Ed.) **Urban Constellations**. Berlin: Jovis, 2011. p. 10-13.

BEZERRA, Carla. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. In: **41º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2017**, Caxambu. Anais dos Trabalhos. ANPOCS, 2017.

BEZERRA, C. DE P.; JUNQUEIRA, M. DE O.. Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? . **Brazilian Political Science Review**, v. 16, n. 2, p. e0002, 2022.

BOGO, R. S.; SILVA, E. A. . Políticas públicas urbanas no Brasil: uma retomada do orçamento participativo sob o olhar da justiça territorial. In: **XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2023**, Belém. Anais dos Trabalhos. ANPUR, 2023.

BONATO, Massimo. Igreja Católica e Modernização Social. A crise do catolicismo a partir da experi-

ência missionária de um grupo de jovens italianos em Belo Horizonte nos anos 1960. **Tese de doutorado apresentada para a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo**. São Paulo, 2014.

CABANNES, Yves; LIPIETZ, Barbara. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. **Environment and Urbanization**, v. 30, n. 1, p. 67-84, 2018.

CALDEIRA, Daniel Ávila et al. Construindo o Comum em São Paulo: Entre a resistência e a captura. In.: ROLNIK, Raquel et al. (Org.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. FAUUSP: São Paulo, 2018. pp.289-310.

CAMPOS, Rebekah B. M.. O Outro Loteador Popular: Os loteamentos populares associativos sob a participação e liderança do Padre Píggi Bernareggi. **Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Escola de Arquitetura da UFMG**. Belo Horizonte, 2013.

CANETTIERI, Thiago; PAOLINELLI, Marina S.; VELLOSO, Rita de C. L. Pesquisar a cidade a partir das insurgências. In: **Revista Políticas Públicas & Cidades**, vol. 9, | núm. 3 | julho/setembro | 2020, p. 1 – 12

CARDOSO, Adauto L.; DENALDI, Rosana. Apresentação. In: CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana (orgs.) **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Letra capital, 1 ed. Rio de Janeiro, 2018a, p.17-47.

CARDOSO, Adauto L.; DENALDI, Rosana. Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana (orgs.) **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Letra capital, 1 ed. Rio de Janeiro, 2018b, p.17-47.

CARVALHO, Paulo. Participação Popular e a experiência do bairro Primeiro de Maio. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.178-181.

CASTELLS, Manuel. Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. In: **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, Vol. 3, n.7. 1973.

CASTELLS, M; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**. nº 45, São Paulo, 1996. p. 152-166

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: Movimentos sociais na era da Internet**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CAVA, Bruno. **A multidão foi ao deserto: as manifestações no Brasil em 2013 (junho - outubro)**. São Paulo: Annablume, 2013

CHAVES, Marília Pimenta. Zona zona ou zona ZONA? - Atravessamentos entre Urbanismo Neoliberal, Gentrificação, Cultura Urbana, Participação Popular e Trabalho Informal: uma cartografia do

Baixo Hipercentro de Belo Horizonte, MG. **Trabalho de conclusão de curso em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2019.

CHOSSUDOVSKEY, Michel. **A Globalização da Pobreza: Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. Moderna, São Paulo, 1ª edição, 1999.

CNBB. **Solo Urbano e Ação Pastoral**. Documento resultante da 20ª Assembleia Geral da CNBB, Itaici, fevereiro de 1982. Disponível em: <http://www.arquidioceserp.org.br/admin/admin/uploads/arquivos/550.pdf>:>

COCCO, Giuseppe. **MundoBraz: o devir-mundo do Brasil e devir-Brasil do mundo**. Rio de Janeiro, Record, 2009.

COCCO, Giuseppe. Introdução - A Dança dos Vagalumes. In: CAVA, Bruno; COCCO, Giuseppe (Org.). **Amanhã vai ser maior: o levante da multidão no ano que não terminou**. São Paulo: Annablume, 2014.

COCCO, Giuseppe; CAVA, Bruno. QUEREMOS TUDO: AS JORNADAS DE JUNHO E A CONSTITUIÇÃO SELVAGEM DA MULTIDÃO (25/08). In: CAVA, Bruno. **A multidão foi ao deserto: as manifestações no Brasil em 2013 (junho - outubro)**. São Paulo: Annablume, 2013

CONGRESS, China's National People's. **Guidelines of the Eleventh Five-Year Plan for National Economic and Social Development**. Disponível em: <https://policy.asiapacificenergy.org/node/115>. Acesso em: 3 de novembro de 2022.

CONTI, A.. A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o Plano Global Específico. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo (PUCMG)**, Belo Horizonte, v. 11, p. 189-216, 2004

COSTA, Robson. O Op sob o olhar da Pedreira Prado Lopes. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.182-186.

COSTA, Heloisa S. M.; MENDONÇA, Jupira G. O legado do Plambel: novas leituras sobre a metrópole e o direito à terra e à cidade. In: CHIQUITO, Elisângela A.; COSTA, Heloisa S.M.; FERNANDES, Edésio (orgs.). **RMBH 50 anos: história e memória: planejamento metropolitano a partir do Plambel**. Belo Horizonte: Cosmópolis, 2023. p.20-43.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: **Anos 90: política e sociedade no Brasil**, 1994.

DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo:Paz e Terra, 2002

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, n. 5, p. 139- 164,

out. 2004.

DAVIDOFF, Paul. Advocacy and Pluralism in PLanning. **AIP Journal**. Novembro: 331-8. 1965.

DE SOTO, Pablo. et. al. De Istambul ao Rio de Janeiro: as lutas pelo comum nas cidades rebeldes. In: CAVA, Bruno; COCCO, Giuseppe (Org.). **Amanhã vai ser maior: o levante da multidão no ano que não terminou**. São Paulo: Annablume, 2014.

DELEUZE, Gilles. **Diferença e repetição**. São Paulo: Paz e Terra, 2018.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia 2**. Vol. 1. São Paulo: Ed. 34, 2011a

DELEUZE, Gilles. **Conversações**. São Paulo: Editora 34 Lta, 1992.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **O Anti-Édipo: capitalismo e esquizofrenia 1**. 2ª edição, São Paulo: Ed. 34, 2011b.

DIAS, Nelson (Org.). **Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Epopeia Records | Oficina. 2018.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela, JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021.

DIAS, Leandro; GONÇALVES, Nilson. O Orçamento Participativo e a cidade como pungência cultural. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol. II**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 235-255.

DOVEY, K. Uprooting critical urbanism. **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**, 15(3-4), p. 347-354, 2011.

FANON, F. **Black Skin, White Mask**. London: Pluto Press. 1986.

FARÍAS, I. The politics of urban assemblages. **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**, 15(3-4), p. 365-374. Jul, 2011.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre, Tomo Editorial/IPPUR/FASE, 1997.

FEDOZZI, Luciano; LIMA, Katia. OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO BRASIL. in: FEDOZZI, Luciano; CORRADI, Rodrigo de S.; RANGEL, Rodrigo R. (Orgs.) **Democracia Participativa na América Latina: Casos e Contribuições para o Debate**. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, 2016.

FEDOZZI, Luciano; FURTADO, Adriana; RANGEL, Rodrigo. Participatory Budgeting in Brazil: Elements for a Brief Evaluation In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Epopeia Records | Oficina. 2018.

FEDOZZI, L. J. Orçamento Participativo de Porto Alegre. Gênese, avanços e limites de uma ideia que

se globaliza. **Cidades Comunidades e Territórios**. v. 18, pp. 41-57, 2009.

FERNANDES, Ana. Reforma Urbana no Brasil: inquietações e explorações acerca de sua construção enquanto campo e enquanto política. In: Maria Cristina da Silva Leme. (Org.). **Urbanismo e Política no Brasil dos anos 1960**. 1ed. São Paulo: Annablume, 2019, v. 1

FRENKIEL, Emilie. Participatory budgeting and political representation in China. **Journal of Chinese Governance**, 2020.

FRENKIEL, Emilie; LAMA-REWAL, Stéphanie T. The Redistribution of Representation through Participation: Participatory Budgeting in Chengdu and Delhi. **Politics and Governance**, Volume 7, Issue 3. 2019, p.112–123.

FRIEDMANN, John. **Retracking America**. Emmaus, Pa.: Rodale Press. 1981

FRIEDMANN, John. **Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.

FRIEDMANN, John. **China's Urban Transition**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

FRIEDMANN, John. **Insurgencies: Essays in planning theory**. London, UK: Routledge. 2011

FRIEDMAN, J. **Toward a Non-Euclidian Mode of Planning**. APA Journal, Autumn 1993, p. 482-486.

FORESTER, John. **Planning in the Face of Power**. London: University of California Press. 1989.

FORMOSO, Lúcia M. L. Tem uma Vila no meio do caminho: análise da formulação da política de reassentamento para a Vila São José. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Gestão de Cidades, linha de pesquisa Trabalho e Cidade da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 4.^a ed. 1984.

FOUCAULT, Michel. **A História da Sexualidade I: A vontade de saber**. Rio de Janeiro, GRAAL, 2012

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. 2. ed. São Paulo: Editora Vozes, 2014

GOHN, Maria da G. **Participação e democracia no Brasil: Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Editora Vozes, Petrópolis, 2019.

GOHN, Maria da G. Cartografia das lutas urbanas. In: RENA, Natacha; et al. (orgs.) **Cultura e lutas urbanas**. Agência de Iniciativas Cidadãs, Belo Horizonte, 2024.

GOTTMANN, Jean. The evolution of the concept of territory. **Social Science Information**, v. 14, n. 3, ago. 1975, p. 29–47.

- GUTIERREZ, Bernardo. Três anos de revoltas interconectadas. In: CAVA, Bruno; COCCO, Giuseppe (Org.). **Amanhã vai ser maior**: o levante da multidão no ano que não terminou. São Paulo: Annablume, 2014.
- HABERMAS, J. **The Theory of Communicative Action**, Vol. 1: Reason and the Rationalisation Of Society. Cambridge: Polity. 1984,.
- HABERMAS, J. La soberanía popular como procedimiento. **Cuadernos políticos**, 57, p.53-69, 1989.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, (36), 39-53. 1995. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451995000200003>
- HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Entre facticidade e validade. Tomo I e II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 7º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HALL, Peter. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2013
- HARDT, Michael. Prefácio - Maldito Junho! In: CAVA, Bruno; COCCO, Giuseppe (Org.). **Amanhã vai ser maior**: o levante da multidão no ano que não terminou. São Paulo: Annablume, 2014.
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão**: guerra e democracia na era do Império. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Commonwealth**: El proyecto de una revolución del común. Ediciones Akal, S. A., Madrid, 2011.
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Assembly**: a organização multitudinária do comum. Sao Paulo. Editora Filosófica Politeia, 2018.
- HARVEY, David. Do Administrativismo ao Empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In.: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume Editora, 2006 (2a edição) p. 163-190.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. Edições Loyola, São Paulo, 17ª edição, 2008.
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HEALY, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In F. Fischer, & J. Forester (Eds.) **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham and London: Duke University Press, 1993.

- HEALY, P. **Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies**. London: Macmillan, 1997.
- HOLSTON, James. **Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- HUNTER, Wendy. **The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000
- JENCKS, Charles. **A linguagem da arquitetura pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Gustavo Gili, 2013.
- KAPP, S. Entrevistas na pesquisa sócio-espacial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 22, 2020
- KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. São Paulo: Expressão Popular, 2018
- KOZAK, D. John F. C. Turner y el debate sobre la participación popular en la producción de habitat en América Latina en la cultura arquitectónico-urbanística, 1961-1976. **Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade, Campinas**, v. 8, n. 3, p. 49–68, 2016.
- LAMA-REWAL, Stéphanie Tawa. Comparing (new) representative claims across five countries: Challenges and possibilities. **Paper presented in the launching conference of the ANR-DFG project**. Paris, 2017.
- LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- LATOUR, Bruno. **On actor-network theory: A few clarifications plus more than a few complications**. *Soziale Welt*, vol. 47, p. 369-381, 1996.
- LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador: EDU-FBA-EDUSC, 2012
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001
- LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4^o Ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início – fev. 2006.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LOPES, M. S. B.; RENA, N. S. A.; SÁ, A. I. Método Cartográfico Indisciplinar: da topologia à topografia do rizoma. **V!RUS**, São Carlos, n. 19, 2019.
- LÓPEZ, G. R.; SANTANA, M. C. de .; SPERLING, D. Entre multiescalaridade e transescalaridade: Aproximações entre Teoria Crítica Urbana e Urban Assemblage. **Indisciplinar**, v. 7, n. 1, p.

246–271, 2021.

LOURENÇO, Tiago C. B. OCUPAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE: CONCEITOS E EVIDÊNCIAS DAS ORIGENS DE UM MOVIMENTO SOCIAL URBANO In: **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo** v.24, n.35, Belo Horizonte, 2017

LÜCHMANN, Lígia; ROMÃO, Wagner; BORBA, Julian. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned In: DIAS, Nelson (Org.). **Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Epopeia Records | Oficina. 2018.

LÜCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. Instabilidade e declínio dos Orçamentos Participativos nos municípios do Brasil e de Portugal (2016-2019). **Opinião Pública**, v. 28, p. 716-748, 2022.

LYNCH, Kevin. **A Imagem da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, [1960] 1999.

MACHADO, Roberto. **Deleuze, a arte e a filosofia**. Zahar, Rio de Janeiro, 2009.

MAGALHÃES, Felipe N.C. The Southern Urban Political in Transcalar Perspective: A View from the Squatter Movements of Belo Horizonte. In: ENRIGHT, T.; ROSSI, U. (Orgs.) **The Urban Political**. Ambivalent Spaces of Late Neoliberalism. Toronto: Turim: Palgrave Macmillan. 2018 pp.229-246

MARICATO, E.. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. et al.. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JÚNIOR, Orlando. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidade. In: RIBEIRO, Luiz César; SANTOS JUNIOR, Orlando (orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Fase, 2007

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido!. In: MARICATO, Ermínia et al.. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Carta Maior, 2013, p. 19 - 26.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. Cadernau - **Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MASCARENHAS, Giselle Oliveira. Outros Canteiros: possibilidades e limites da produção de moradias por autogestão de Belo Horizonte. **Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2022.

MBEMBE, Achille. ‘Aesthetics of Superfluity’, **Public Culture** 16(3): 373–406. 2004.

MEDEIROS, Carlos Henrique. O Orçamento Participativo e a política habitacional em Belo Horizonte. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 76-84.

MENDONÇA, Jupira. Plano Diretor e Orçamento participativo em Belo Horizonte (1993 - 1996).

- In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH:** vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 96-75.
- MERCADANTE, Aloisio; ZERO, Marcelo (orgs.). **Governos do PT:** um legado para o futuro. – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2018
- MIRAFATAB, Faranak. Insurgent planning: situating radical planning in the global south. **Planning Theory.** V. 8 (1), 2009.
- MIRAFATAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.18, n.3, p. 363-377, set-dez/2016.
- MOMA. **Comunicado de Imprensa da Exposição Architecture Without Architects.** Nova Iorque: MOMA, 1964. Disponível em: https://www.moma.org/documents/moma_press-release_326362.pdf. Acesso em: 17 set. 2019.
- MONTANER, Josep Maria. **Depois do movimento moderno:** arquitetura da segunda metade do século XX. São Paulo: Gustavo Gili, 1ª ed., 9v., 2017
- MONTEIRO, João Carlos Carvalhaes. Neoliberalismo e estratégias de representação no planejamento urbano. In.: LIMONAD,E.; MONTEIRO,J.C.; MANSILLA,P. (Org.). **Planejamento territorial:** reflexões críticas e perspectivas, volume I. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. pp.163-184
- MONTE-MÓR, Roberto L. O que é o urbano no mundo contemporâneo? **Texto para discussão do Cedeplar/Face/UFMG**, 2005 n. 281.
- MOREIRA, Jairo. A participação das lideranças comunitárias nos PGEs. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH:** vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 97-102.
- MPL. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al.. **Cidades Rebeldes:** Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Carta Maior, 2013
- MOURA, Paula; SOUZA, Gisela Barcellos de. Percursos e revezes na construção de um instrumento inovador para políticas públicas: o IQVU-BH. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH:** vol.II. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 47-78
- NABUCO, Ana L. MACEDO, Ana L.; FERREIRA, Rodrigo N. A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa. **Informática Pública**, ano 11 (1), Belo Horizonte, 2009, p.139-155.
- NABUCO, Ana L.; FERREIRA, Rodrigo N.; ALMEIDA, Maria C.M. Territórios de Gestão Compartilhada na cidade de Belo Horizonte: descrição da metodologia utilizada e perspectivas de uso da nova regionalização. **Anais do 19º Seminário de Diamantina**, Cedeplar, Diamantina - MG, 2012.
- NASCIMENTO, Denise; BRAGA, Raquel. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou

- uma lição a ser aprendida? **Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo**, São Paulo, 1, 2009.
- NASCIMENTO, Denise. As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. **Caderno Metrôpoles**, v.18, São Paulo, abr. 2016, p.145-164.
- NASCIMENTO, Maria das Graças. O escopo otimizado e as modificações nos projetos aprovados pelas comunidades. In:RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 47-48.
- NEVES, Bernardo; BRANDÃO, Marcela; MARQUES, Luís H.; RENA, Natacha. Lutas Territoriais: Resistências ao avanço do Urbanismo Neoliberal. In.: ROLNIK, Raquel et al. (Org.). **Cidade de Estado Capital**: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. FAUUSP: São Paulo, 2018a. pp.243-263.
- NEVES, Bernardo; MARQUES, Luis h.; PIMENTA, Marília; BRANDÃO, Marcela; RENA, Natacha. Breve Cartografia das lutas territoriais em Belo Horizonte. In.: ROLNIK, Raquel et al. (Org.). **Cidade Estado Capital**: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. FAUUSP: São Paulo, 2018b. pp.243-263.
- NOBRE, Maíra R. Levantes Urbanos: O ciclo de lutas pós crise do capitalismo de 2008. **Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais** - UFMG. Belo Horizonte, 2019.
- NOBRE, Maíra R.; SCHOENELL, Ana Luísa; PORTO, Henrique D. Jornadas de Junho de 2013: geopolítica e territórios. In: **ASOCIACIÓN DE ESCUELAS Y FACULTADES PÚBLICAS DE ARQUITECTURA DE AMÉRICA DEL SUR**, Belo Horizonte. 2019
- NOBRE, Maíra R; BORGES, Jéssica D. A; RENA, Natacha S. A. Entre redes e ruas: Tecnopolíticas dos novíssimos movimentos sociais. **Indisciplinar**, 6(1), 2020, 234–269.
- NOBRE, Maíra R.; PORTO, Henrique D.; SOUZA, Gisela B. O Orçamento Participativo de Belo Horizonte como instrumento de descentralização e busca pela equidade territorial. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.II. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 36-46.
- NOBRE, Maíra R. Territórios Desejantes: a multidão nas Jornadas de Junho de 2013. **Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável**. Belo Horizonte, 2023.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal; SÁNCHEZ, Fernanda; VAINER, Carlos. PLANEJAMENTO CONFLITUAL NA CIDADE OLÍMPICA. A EXPERIÊNCIA DA VILA AUTÓDROMO, RÍO DE JANEIRO. **Revista Crítica Urbana** Vol. III. Núm. 14. Coruña. Setembro 2020.
- OLIVEIRA, S; BITTENCOUR, G.; NASSER, C.; RENA, N. Territórios, movimentos populares e universidade: entrelaçando ensino, pesquisa e extensão na Pedreira Prado Lopes. **Indisciplinar**, [S.

l.], v. 5, n. 1, p. 60–89, 2019.

OLIVEIRA, Susan. Cartografia na Pedreira Prado Lopes: urbanização de favela e extensão universitária entrelaçadas pela cartografia. **Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para o curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina**. Florianópolis, 2021.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 22, nº 2, p. 219- 249, ago. 2016.

PAOLINELLI, Marina S; CANETTIERI, Thiago. Dez anos de ocupações organizadas em Belo Horizonte: radicalizando a luta pela moradia e articulando ativismos contra o urbanismo neoliberal. In: **Cadernos Metrôpoles**, , v. 21, n. 46, pp. 831-853, set/dez 2019

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge University Press. 1970

PATRUS, Pedro. O Orçamento Participativo na Câmara Municipal. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.187-199.

PENTEADO, Cláudio L. de C.; HOSOKAWA, Wagner. A experiência da Rede Brasileira do Orçamento Participativo: um estudo com base no Modelo de Coalizões de Defesa (MCD). **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 17, n. 1, p. 79-94, jan./jun. 2017

PERES, Ursula D. DIFICULDADES INSTITUCIONAIS E ECONÔMICAS PARA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 01-20, 2020.

PINHEIRO, J. M.; ALVES, J.; CASTRO, B.; RENA, N. #NãoVaiTerNovaBH: linhas de fuga na produção da cidade neoliberal. **V!RUS**, São Carlos, n. 14, 2017. Disponível em: <<http://www.nomads.usp.br/virus/virus14/?sec=4&item=2&lang=pt>>. Acesso em: 20 Jun. 2024.

PITKIN, H.F. **The Concept of Representation**, Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 1967.

POCHMANN, Marcio. **Novos horizontes do Brasil na quarta transformação estrutural**. Editora da Unicamp, Campinas, SP, 2022.

PORTO, Henrique Dias. A política e o planejamento: Implicações transescalares entre autonomia e institucionalidade In: **XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2023**, Belém. Anais dos Trabalhos. ANPUR, 2023.

PORTO, Henrique Dias; RENA, Natacha. Terceiro setor: governança e participação na administração urbana. in RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; BRANDÃO, Marcela; SÁ, Ana Isabel Anastasia (org.). **II Seminário de urbanismo biopolítico**. 1. ed. Belo Horizonte: Associação Imagem Comunitária, 2019.

PORTO, Henrique D.; SOUZA, Gisela B.; NOBRE, Maíra R. Entre a Igreja Católica e o Tercei-

ro Setor: relações transescalares e a atuação da AVSI em Belo Horizonte. **Indisciplinar**, 6(1), 2020, 394-427

PORTO, Henrique Dias. A multidão na cidade: insurgências, participação e soberania popular. **Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2022.

PORTO, Henrique Dias et al. O OP no debate político municipal. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.II**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 25-34.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal. 1985.

PURCELL, M. Resisting Neoliberalism: Communicative Planning or Counter Hegemonic Movements? **Planning Theory**, 8(2):140-65. 2009.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ed. Ática, (1993 [1980]).

RANKIN, K. Assemblage and the politics of thick description, **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**, 15(5), p. 563-569, Outubro, 2011.

RABELO, Erica; FANTIN, Marcel. Prioridades e diretrizes das conferências habitat: entre o neoliberalismo e o bem comum. In: RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; SÁ, Ana Isabel; BRANDÃO, Marcela (orgs.). **I Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico**. Belo Horizonte: Fluxos, 2018. p. 930-947.

RANDOLPH, Rainer. A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional – o caso brasileiro. **Scripta Nova** Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XII, núm. 270 (98), 2008.

RANDOLPH, Rainer. Subversão e planejamento como “práxis”: uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna. **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: ANPUR; SBPC; Letra Capital, 2014.

RANDOLPH, Rainer. Uma trajetória do planejamento colaborativo ao subversivo. In: **Planejamento territorial: reflexões críticas e perspectivas**, volume I. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. pp.90-113.

RATZEL, Friedrich. O solo, a sociedade e o Estado. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo, FFLCH-USP, n. 2, 1982 [1898-1899]

RENA, Natacha S. A. Neves-Lacerda declara guerra à Multidão. In: **UniNômade.net**. 2013. Disponível em: <<https://uninomade.net/tenda/neves-lacerda-declara-guerra-a-multidao/>>. Acesso em: 01/09/2021.

RENA, Natacha; MAYER, Joviano; NEVES, Bernardo; SILVA, Josiane. Cartografando os movimentos multitudinários em Belo Horizonte: as Jornadas de Junho e depois. In: **Indisciplinar**, nº3, Cartografia enquanto processo de produção estética, pesquisa e ativismo, 2016

RENA, Natacha; BRUZZI, Paula. As Ocupações em Belo Horizonte: biopotência e estética da multidão In: CAVA, Bruno; COCCO, Giuseppe (Org.). **Amanhã vai ser maior: o levante da multidão no ano que não terminou**. São Paulo: Annablume, 2014.

RENA, Natacha; SOUZA, Gisela B.; SÁ, Ana I.; NOBRE, Maíra R. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022a.

RENA, Natacha; SOUZA, Gisela B.; SÁ, Ana I.; NOBRE, Maíra R. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.II**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022b.

RENA, N. S. A. ; NOBRE, M. R. ; PORTO, Henrique Dias . Insurgir-se contra o Estado, incidir sobre o Estado: debate sobre as insurgências multitudinárias do século XXI. **REVISTA INDISCIPLINAR** , v. 8, p. 134-134, 2022.

RENA, Natacha; PORTO, Henrique D.; BOA NOVA, Vitor; MAIA, Marcelo R; JABBOUR, Elias M. K. Democracias e Orçamentos Participativos: experiências entre Belo Horizonte (Brasil) e Chengdu (China). In: **XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2023**, Belém. Anais dos Trabalhos. ANPUR, 2023.

RENA, Natacha; NOBRE, Maíra; BARBOSA, Danilo; PORTO, Henrique. Estrangeirização: a dimensão geopolítica, imperial e neoliberal do golpe que eclodiu em 2016 no Brasil. **Revista Indisciplinar**, Belo Horizonte, 2018, v. 4 n.2, p. 210 - 243. Disponível em: <http://wiki.indisciplinar.com/index.php?title=.download/007.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2019.

RENA, Natacha; BRUZZI, Paula. As Ocupações em Belo Horizonte: biopotência e estética da multidão In: CAVA, Bruno; COCCO, Giuseppe (Org.). **Amanhã vai ser maior: o levante da multidão no ano que não terminou**. São Paulo: Annablume, 2014.

RENA, Natacha; MAYER, Joviano; NEVES, Bernardo; SILVA, Josiane. Cartografando os movimentos multitudinários em Belo Horizonte: as Jornadas de Junho e depois. In: **Indisciplinar**, nº3, Cartografia enquanto processo de produção estética, pesquisa e ativismo, 2016

RENA, Natacha; BRANDÃO, Marcela; CARVALHO, Manuela C.R.; CASTRO, Carina. (orgs.) **Cultura e lutas urbanas**. Agência de Iniciativas Cidadãs, Belo Horizonte, 2024.

RODRIGUES, João V. L. Da “inversão de prioridades” à “PBH Ativos”: Transformações na dinâmica política da administração pública de Belo Horizonte. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2023.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas; as revoltas de junho e suas interpretações. In MARICATO, Ermínia et al.(org.) **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Carta Maior, 2013, p. 7 - 12.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**.1. ed. Boitempo: São Paulo, 2015.

- ROMÃO, Wagner de M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. In: **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011
- RUSSELL, B.; PUSEY, A.; CHATTERTON, P. What can an assemblage do? **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**, 15(5), p. 577-583, Outubro, 2011.
- SÁ, Ana Isabel Junho Anastasia de. Orçamentos Participativos, Cidadania e Geoinformação: potencialidades e diretrizes metodológicas a partir da experiência de Belo Horizonte. **Tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2021.
- SÁ, Ana I.J. A. Participação, Cidadania e Tecnologia no OP Digital de Belo Horizonte. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.II**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.80-120.
- SAID, Edward. **Culture and Imperialism**. New York: First Vantage Books. 1994.
- SAMPAIO, Rafael C. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas – UFMG**. Belo Horizonte, 2010.
- SAMPAIO, Rafael. Auge, Queda e lições do OPD de Belo Horizonte. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 123-135.
- SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. N. 1, maio 1999. p. 115-132.
- SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. Cortez, São Paulo, 2002.
- SANDERCOOCK, Leonie. **Towards Cosmopolis**. Chchester: John Wiley. 1998
- SANTOS, R. E. N. Ativismos cartográficos: notas sobre formas e usos da representação espacial e jogos de poder. **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, p. 1-17, 2011.
- SANTOS, Boaventura. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016
- SANTOS, B. D. S. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. 1998
- SANTOS, B. D. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In B.S. Santos (Org.) **Conhecimento prudente para uma vida decente: “Um discurso sobre as ciências” revisitado**. Porto: Afrontamento. 2003.
- SANTOS, B. D. S. A critique of lazy reason: Against the waste of experience. In I. Wallerstein (Ed.), **The Modern World-System in the Longue Durée** (pp. 157-197). Londres: Paradigm. 2004.
- SANTOS, M. O retorno do território. In: Santos, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L.;

- (orgs.). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC, Anpur: 1994.
- SAWARD, Michael. "The Representative Claim." **Contemporary Political Theory** 5 (3): 297–318. 2006. doi:10.1057/palgrave.cpt.9300234.
- SECCO, Lincoln. As Jornadas de Junho. In: MARICATO, Ermínia et al.. **Cidades Rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Carta Maior, 2013
- SILBERSCHNEIDER, Wieland. A Concepção Política do Orçamento Participativo. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 58-68
- SILVA, Luis Henrique Marques de Oliveira. Cartografia das Controvérsias no Bairro Santa Tereza: Primeiros Passos. **Monografia apresentada ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2019.
- SILVA, Caio Augusto Gonçalves; NOBRE, Maíra R.; PORTO, Henrique D.; SOUTO, João P.A. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: DA INTERFACE SOCIEDADE-ESTADO À REDE FINANCEIRO-FILANTRÓPICA INTERNACIONAL. **Anais do XIX Encontro Nacional da ANPUR**. Blumenau, ANPUR, 2022.
- SILVA, Geraldo. Entre a representação e a revelação: Kevin Lynch e a construção da imagem (do nomadismo) da cidade. **LUGAR COMUM**, Nº30. 2012, p.165-175.
- SIMONE, A-M. The surfacing of urban life. **City**: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, 15(3–4), p. 355–364, Junho-Agosto, 2011.
- SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten, and RÖCKE, Anja, Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. **International Journal of Urban and Regional Research**. Vol. 32, Nº 01, 2008. pp. 164–178.
- SINTOMER, Yves; et al. **Aprendendo com o Sul**: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. Engagement Global gGmbH Service für Entwicklungsinitiativen 2012
- SOJA, Edward. Planning in/for Postmodernity In: BENKO, G.; STROHMAYER, U. (eds) **Space and Social Theory**, in INterpreting Modernity and Postmodernity. Oxford: Blackwell. 1997.
- SOUZA, Edneia Aparecida de. O Orçamento Participativo e os Movimentos pela Moradia. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 103-120.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. O Território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de et al. **Geografias**: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. **Terra Livre**, São Paulo, n.15, p.39-58, 2000.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão

urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010a.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Com o Estado apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**, v. 7, n. 11, 2010b. p. 13-47.

SPADA, P. The diffusion of participatory governance innovations: a panel data analysis of the adoption and survival of participatory budgeting in Brazil. Southampton: University of Southampton, 2014. **(Working paper)**.

SZANIECKI, Barbara. **Estética da multidão**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007

SZANIECKI, Barbara. Maré Amarelo: Amor e Arte. In: CAVA, Bruno; COCCO, Giuseppe (Org.). **Amanhã vai ser maior: o levante da multidão no ano que não terminou**. São Paulo: Annablume, 2014.

TONUCCI FILHO, João B. M. Espaço e território: um debate em torno de conceitos-chave para a geografia crítica. **Revista Espinhaço**, 2(1), 2013, p.41-51.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; FREITAS, Daniel Medeiros de. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. **Cadernos Metrôpole**, v.22, n.47, p. 61-84, jan/abr 2020.

TOZI, Fábio. Geopolítica, soberania e hegemonia: o Brasil e a centralidade do território nos processos de globalização. in: FREITAS, Daniel Medeiros de; LOPES, Marcela Silviano Brandão; MAIA, Marcelo Reis; RENA, Natacha (Ed.). **Revista Indisciplinar**. v.4, n.2, Belo Horizonte: Indisciplinar, 2018.

VADELL, Javier; RAMOS, Leonardo; NEVES, Pedro. The international implications of the Chinese model of development in the Global South: Asian Consensus as a network power. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. n.57. p. 91-107, 2014.

VAINER, Carlos. Planejamento Conflitual: Uma Utopia Experimental. **Apresentação no Encontro sobre Experiências de Planejamento Urbano em Contexto de Conflito**. NEPLAC/ETERN/IPPUR, Rio de Janeiro, 2014.

VAINER, Carlos; et al. O Plano Popular da Vila Autódromo, uma Experiência de Planejamento Conflitual. **Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR**. Recife, ANPUR, 2016.

VENTURI, R.; BROWN, D. S.; IZENOUR, S.. **Aprendendo com Las Vegas**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. **[mimeo]**. 2005 http://www.belem.pa.gov.br/plano-diretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pd

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo Brasileiro: “Boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, [s. l.]. v. 14, n. 1, p.65-95, 2008.

WAMPLER, B. & GOLDFRANK, B. **The rise, spread and decline of Brazil's participatory budgeting: the arc of a democratic innovation.** Cham: Springer Nature, 2022. 132 p.

YIFTACHEL, Oren. Planning and Social control: Exploring the Dark Side. **Journal of Planning Literature**, 12 (4), 1998, p.395-406.

YIFTACHEL, Oren. O lado sombrio do planejamento. In: LIMONAD, E.; MONTEIRO, J.C.; MANSILLA, P. (Org.). **Planejamento territorial: reflexões críticas e perspectivas**, volume I. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. pp. 62-89.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** Porto Alegre, Bookman, 2005.

Anexo 1 - Lista de narrativas primárias

Título	Circunstâncias de registro	Referência
Entrevista com Padre Paggi (entrevista I)	Entrevista realizada no escopo do projeto CPPOPBH em Outubro de 2019 - fonte oral	BERNAREGGI, Pier Luigi. Entrevista I. [out. 2019]. Entrevistadores: Gisela Barcellos, Maíra Nobre e Henrique Porto. Belo Horizonte, 2019. 1 arquivo.mp3 (1h e 42 min.).
Entrevista com Carlos Me-deiros (entrevista II)	Entrevista realizada no escopo da pesquisa desta dissertação em Abril de 2024 - fonte oral	MEDEIROS, Carlos. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos.mp3 (2h e 49 min.).
Entrevista com Yves Cabannes (entrevista III)	Entrevista realizada no escopo do projeto CPPOPBH em Fevereiro de 2023 - fonte oral	CABANNES, Yves. Entrevista III. [fev. 2023]]. Entrevistadores: Henrique Porto, Ana Isabel de Sá e Anderson Chagas. Belo Horizonte, 2023. 1 arquivo.mp4 (1h e 23 min.)
Entrevista com Simone Moura (entrevista IV)	Entrevista realizada no escopo do projeto CPPOPBH em Agosto de 2023 - fonte oral	MOURA, Simone. Entrevista IV. [ago. 2023]. Entrevistadores: Henrique Dias Porto e Anderson Quintella. Belo Horizonte, 2023. 1 arquivo.mp4 (43 min.).
Entrevista com Ana Luiza Nabuco (entrevista V)	Entrevista realizada no escopo da pesquisa desta dissertação em maio de 2024 - fonte oral	NABUCO, Ana Luiza. Entrevista V. [mai. 2024]. Entrevistador: Henrique Dias Porto. Belo Horizonte, 2024. 2 arquivos. mp4 (47 min.)
Entrevista com Verônica Sales (entrevista VI)	Entrevista realizada no escopo da pesquisa desta dissertação em abril de 2024 - fonte oral	SALES, Verônica.. Entrevista VI. [abr. 2024]. Entrevistadores: Henrique Porto, Maíra Nobre e Davi Carneiro. Belo Horizonte, 2024. 1 arquivo.mp3 (52 min.)
O escopo otimizado e as modificações nos projetos aprovados pelas comunidades	Fala de Maria das Graças Nascimento apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	NASCIMENTO, Maria das Graças. O escopo otimizado e as modificações nos projetos aprovados pelas comunidades. In:RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 47-48
A concepção política do Orçamento Participativo	Fala de Wieland Silberschneider apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	MENDONÇA, Jupira. Plano Diretor e Orçamento participativo em Belo Horizonte (1993 - 1996). In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 96-75.

Título	Circunstâncias de registro	Referência
Plano Diretor e Orçamento participativo em Belo Horizonte (1993 - 1996)	Fala de Jupira Mendonça apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	MENDONÇA, Jupira. Plano Diretor e Orçamento participativo em Belo Horizonte (1993 - 1996). In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 96-75.
O Orçamento Participativo e a política habitacional em Belo Horizonte	Fala de Carlos Medeiros apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	MEDEIROS, Carlos Henrique. O Orçamento Participativo e a política habitacional em Belo Horizonte. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 76-84.
A experiência dos Planos Globais Específicos (PGEs)	Fala de Luciana Bragança apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	BRAGANÇA, Luciana. A experiência dos Planos Globais Específicos (PGEs). In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 87-96
A Participação das lideranças comunitárias nos PGEs	Fala de Jairo Moreira apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	MOREIRA, Jairo. A participação das lideranças comunitárias nos PGEs. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 97-102.
O Orçamento Participativo e os movimentos pela moradia	Fala de Ednéia Aparecida de Souza apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	SOUZA, Edneia Aparecida de. O Orçamento Participativo e os Movimentos pela Moradia. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 103-120.
Participação Popular e a experiência do bairro Primeiro de Maio	Fala de Paulo carvalho apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	CARVALHO, Paulo. Participação Popular e a experiência do bairro Primeiro de Maio. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.178-181.

Título	Circunstâncias de registro	Referência
O OP sob o olhar da Pereira Prado Lopes	Fala de Robson da Costa apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	COSTA, Robson. O Op sob o olhar da Pedreira Prado Lopes. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.182-186.
O Orçamento Participativo na Câmara Municipal	Fala de Pedro Patrus apresentada no webinar Cartografia do Orçamento Participativo em BH e transcrita para o livro de mesmo nome. - depoimento transcrito e publicado	PATRUS, Pedro. O Orçamento Participativo na Câmara Municipal. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.187-199.
O Orçamento Participativo e a cidade como pungência cultural	Fala de Leandro Dias e Nilson Gonçalves na disciplina Centros Culturais e Orçamento Participativo, transcrita para o livro Cartografia do Orçamento Participativo em BH vol.II - depoimento transcrito e publicado	DIAS, Leandro; GONÇALVES, Nilson. O Orçamento Participativo e a cidade como pungência cultural. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.II. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 235-255.
Entrevista com Maurício Borges	Entrevista realizada no escopo da produção do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo. - fonte oral	vídeo disponível em: < https://youtu.be/cbzm1GiTdYs?si=EKuQDC-nz99yDJgcF >
Entrevista com Júlio do Alto	Entrevista realizada no escopo da produção do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo. - fonte oral	vídeo disponível em: https://youtu.be/I7S9Qr-53rY?si=m14LdUsCux-JzjU4U >
Entrevista com Neusinha Santos	Entrevista realizada no escopo da produção do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo. - fonte oral	vídeo disponível em: < https://youtu.be/EoBqU1Ai-P0?si=4_8Dr-mSwJMA6zA8l >



Acesso aos roteiros de perguntas e termos de consentimento das entrevistas primárias.

Anexo 2 - Cadernos de empreendimentos do OP

Documento	Meio de acesso	Referência
Anexo 2.1: Memória do Orçamento Participativo: 94 a 97	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Memória do Orçamento Participativo: 94 a 97. Prefeitura de Belo Horizonte, 1996.
Anexo 2.2: Plano Geral de Obras em Empreendimentos do Orçamento Participativo 98	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Geral de Obras em Empreendimentos do Orçamento Participativo 98. Prefeitura de Belo Horizonte, 1997.
Anexo 2.3: Plano Regional de Empreendimentos OP 99/2000.	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Regional de Empreendimentos OP 99/2000. Prefeitura de Belo Horizonte, 1998.
Anexo 2.4: Plano Regional de Empreendimentos OP 2001/2002.	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Regional de Empreendimentos OP 2001/2002. Prefeitura de Belo Horizonte, 2000.
Anexo 2.5: Plano Regional de Empreendimentos OP 2003/2004.	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Regional de Empreendimentos OP 2003/2004. Prefeitura de Belo Horizonte, 2002.
Anexo 2.6: Plano Regional de Empreendimentos OP 2005/2006	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Regional de Empreendimentos OP 2005/2006. Prefeitura de Belo Horizonte, 2004.
Anexo 2.7: Plano Regional de Empreendimentos OP 2007/2008 e OP Digital 2006.	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Regional de Empreendimentos OP 2007/2008 e OP Digital 2006. Prefeitura de Belo Horizonte, 2006.
Anexo 2.8: Plano Regional de Empreendimentos OP 2009/2010 e OP Digital 2008.	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Regional de Empreendimentos OP 2009/2010 e OP Digital 2008. Prefeitura de Belo Horizonte, 2008.
Anexo 2.9: Plano Regional de Empreendimentos OP 2011/2012.	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Regional de Empreendimentos OP 2011/2012. Prefeitura de Belo Horizonte, 2010.
Anexo 2.10: Plano Regional de Empreendimentos OP 2013/2014 e OPD 2011	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Regional de Empreendimentos OP 2013/2014 e OPD 2013. Prefeitura de Belo Horizonte, 2012.
Anexo 2.11: Plano Regional de Empreendimentos OP 2015/2016 e OPD 2013.	Portal da transparência municipal/Lei de Acesso à informação.	BELO HORIZONTE, Plano Regional de Empreendimentos OP 2015/2016 e OPD 2013. Prefeitura de Belo Horizonte, 2014



Acesso aos cadernos e planos de empreendimentos.

