

FLORIANA DE FÁTIMA GASPAR

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR:
A CONSTRUÇÃO DE SUJEITOS E A BUSCA PELO
DIREITO À CIDADE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: organização do espaço

Orientador: Geraldo Magela Costa

BELO HORIZONTE

2016

G249g
2016

Gaspar, Floriana de Fátima.

Gestão democrática e participação popular [manuscrito]: a construção de sujeitos e a busca pelo direito à cidade / Floriana de Fátima Gaspar – 2016
198f., enc.:il. Color.

Orientador: Geraldo Magela Costa.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Geografia, 2016.

Área de concentração: Organização do Espaço.

Bibliografia: f.177-184

Inclui anexos.

1. Planejamento urbano – Contagem (MG) – Teses. 2. Direito urbanístico – Contagem (MG) – Teses. 3. Participação popular – Contagem (MG) – Teses. I. Costa, Geraldo Magela. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Departamento de Geografia. III. Título.

CDU: 711.4(815.1)

Aos meus pais, mestres que me ensinaram que é possível mudar a realidade e me inspiraram nessas páginas.

Ao Fabrício, companheiro que me nutre do amor necessário para acreditar que é preciso mudar a realidade e que um mundo melhor é possível.

AGRADECIMENTOS

A Deus, de tudo o princípio, o meio e o fim.

Aos meus pais, Flávio e Terezinha, e aos meus irmãos Beatriz, Flávia e Flávio, a quem devo tudo o que sou, por me apoiarem e contribuírem em todas as minhas conquistas.

Ao Fabrício, pelo amor companheiro, pelo encorajamento, por estar sempre junto e disposto a enfrentar novos desafios.

Aos meus sogros, Graça e Ronaldo, aos meus cunhados: Aires, Gleice, Vinícius e Tati e aos meus sobrinhos Ludmila, Rayane, Ana Luíza, Gustavo, Miguel, Fernanda e Nícolas por me ensinarem que amor se multiplica.

Ao meu orientador, Prof. Geraldo Magela Costa, pelo carinho e paciência com que me conduziu nessa travessia e pelo seu precioso tempo e atenção.

À Jupira Gomes de Mendonça e Heloísa Soares Moura Costa pelas preciosas contribuições que fizeram ao longo do processo e no Seminário de Dissertação e pelo exemplo que são para mim.

Aos meus amigos Miguel Lamolha e Luciane Carvalho por me ensinarem que ser servidor público é estar sempre à serviço de uma coletividade. À Amanda, Alex, Carlos, Cecília, Célia, Claudionor, Eduardo, Elaine, Ivo, Pablo, Regina, Renata, Robson, Samantha, Wânia e Wagner por me mostrarem que as lutas são muitas e também são muitos os guerreiros. Estamos todos juntos nesta jornada!

Aos meus colegas do IGC/UFMG, com quem tanto aprendi, dividindo dúvidas, aflições e descobertas, em especial à Daila Araújo, Natália Lelis e Rodrigo Lemos. A todos os meus amigos e amigas, agradeço pela compreensão nos momentos de ausência e pela amizade incondicional.

Aos professores Cássio Hissa, Paula Miranda, Klemens Laschefski, Roberto Monte-Mor, Rogério Palhares e Rafael Alves por compartilharem seus conhecimentos e experiências.

A noite não é o fim do dia,
é o começo do dia que vem.

João Guimarães Rosa

RESUMO

O presente trabalho se propõe a realizar uma reflexão a respeito dos processos de planejamento e gestão participativos, no âmbito do poder público municipal, buscando analisar sua capacidade de formação de sujeitos. Tem como ponto de partida os processos participativos conquistados e garantidos a partir do arcabouço jurídico contido no Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e detalhado na sua regulamentação por meio da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Assim, pretende contribuir para a reflexão sobre os processos participativos enquanto possibilidade de transformação dos sujeitos e ampliação da cidadania, utilizando como estudo de caso o município de Contagem e a II Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em 2010 com o objetivo de revisar o Plano Diretor. Inicialmente apresenta o Município e, buscando também a contextualização com o momento histórico do país, descreve como historicamente uma parte considerável da população esteve excluída das decisões políticas que afetam a coletividade e como as ações de planejamento implementadas pelo Estado (ou a sua ausência) resultaram na estrutura urbana atual e na distribuição desigual dos recursos e benefícios da cidade aos seus cidadãos. Na sequência, aponta algumas reflexões sobre os processos participativos, suas possibilidades e limitações, com base nas análises e críticas apresentadas ao ideário da Reforma Urbana com foco em três elementos: o Estado, os movimentos sociais e o cenário social na qual se desenvolve a participação. Revisita os marcos legais que regem a realização dos processos participativos de planejamento e gestão urbana e descreve as Conferências Municipais de Política Urbana realizadas em Contagem. A partir das entrevistas realizadas com participantes da II Conferência, faz apontamentos sobre como os sujeitos percebem os processos participativos e se posicionam com relação aos mesmos e busca tecer uma reflexão sobre o entendimento da atuação da sociedade civil dentro das instâncias de participação.

Palavras-chave: Participação popular. Planejamento urbano. Direito à cidade.

ABSTRACT

The present work aims to accomplish a reflection in regards to the planning processes and participatory management, in the scope of public municipal power, seeking to evaluate its capacity of subject formation. It has as a starting point the conquered participatory processes and guaranteed from legal outline contained in the Urban Policy Chapter of the Federal Constitution of 1988 e detailed in its regulation through Federal Law 10.257/2001, the City Statute. Therefore, aims to contribute to an observation over the participatory processes while possibility of subject transformation and citizenship enlargement, using as a case study the city of Contagem and the II Municipal Conference on Urban Policy, held in 2010 aiming to revise the Master Plan. Initially presents the city and, also seeking out the contextualization with the historical moment of the country, describes how a considerable part of the population was historically excluded of the political decisions that affect the collectivity and how the planning actions implemented by the State (or their absence) resulted in the current urban structure and the unequal distribution of resources and benefits of the city to its citizens. In sequence, points some thoughts about the participatory processes, their possibilities and limitations, based in analysis and criticism presented to the ideas of Urban Reform focusing in three elements: the State, the social movements and the social scene in which the participation develops. Revisits the legal frameworks governing the realization of participatory processes planning and urban management and describes the Municipal Conferences on Urban Policy carried out in Contagem. From interviews conducted with the participants of the II Conference, makes notes about how the subjects perceive the participatory processes and how they position in relation to themselves and searches to weave a reflection about the understanding of civil society acting inside the instances of participation.

Key-words: Popular participation. Urban planning. Right to the city

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Contagem no contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	31
Figura 2: Evolução do tecido urbano na RMBH entre a década de 1960 e 1970 ...	45
Figura 3: Proposta do Grande Anel Rodoviário	55
Figura 4 Cura Eldorado no contexto do município.....	68
Figura 5: Processo de revisão do Plano Diretor e construção da Agenda 21	136
Foto 1 Primeiros camaristas de Contagem.....	33
Foto 2: Vista aérea da Cidade Industrial na década de 1970.....	40
Gráfico 1 Evolução da população de Contagem no período de 1950 a 2010.	42
Gráfico 2 Número de lotes em parcelamentos aprovados em Contagem	46
Quadro 1 Comparação entre as atribuições do COMPUR e da CPOUS	130
Quadro 2 Resumo das informações sobre cada uma das plenárias regionais.	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 População em algumas capitais brasileiras.....	44
Tabela 2: Número de delegados por segmento.....	134
Tabela 3 Composição da delegação da II CMPU.....	147

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACIC	Associação Comercial e Industrial de Contagem
ANSUR	Associação Nacional do Solo Urbano
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNH	Banco Nacional da Habitação
BRT	Bus Rapid Transit
CEASA	Centrais de Abastecimento
CF/88	Constituição Federal de 1988
CDL	Câmara de Diretores Lojistas
CDMC	Conselho de Desenvolvimento do Município de Contagem
CDU	Carteira de Desenvolvimento Urbano
CDURB	Carteira de Desenvolvimento Urbano
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CICI	Centro das Indústrias da Cidade Industrial
CIEMG	Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais
CINCO	Centro Industrial de Contagem
CMAE	Conselho Municipal de Águas e Esgotos
CMPU	Conferência Municipal de Política Urbana
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
COMUL	Comissão de urbanização e Legalização da Posse da Terra
CONFORÇAS	Comissões regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo
COSAN	Carteira de Saneamento
CPM	Programa Especial Cidades de Porte Médio
CPOUS	Comissão de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo
CPUS	Comissão Permanente de Uso do Solo
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CUCO	Companhia Urbanizadora de Contagem

CURA	Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada
DOC	Diário Oficial de Contagem
EPUC	Escritório de Planejamento de Contagem
FAMERJ	Federação de Associação de Moradores do Rio de Janeiro
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FIAT	Fabbrica Italiana Automobili Torino
FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FITURB	Financiamento do Transporte Urbano
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos Urbanistas
FNE	Federação Nacional dos Engenheiros
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNCICI	Fundação Centro das Industrias das Cidades Industriais de Apoio à Educação, Cultura e Meio Ambiente
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPUCON	Instituto de Planejamento Urbano de Contagem
LC	Lei Complementar
MARFESA	Materiais Ferroviários Sociedade Anônima
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OP	Orçamento Participativo
PD	Plano Diretor
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PLAMBEL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PREZEIS	Plano de Regularização de Zonas de Interesse Social de Recife
PRODEPO	Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômico

PROPAR	Programa de Participação de Obras Prioritárias
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAGMACS	Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
SAMAE	Serviço Autônomo Municipal de Águas e Esgotos
SEDUMA	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESC	Serviço Social do Comércio
SINDISCON	Sindicato das Industrias da Construção Civil
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SUDECON	Superintendência de Desenvolvimento de Contagem
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEU	Zona de Expansão urbana
ZUI	Zona de Usos Incômodos

PREFÁCIO

Tenho tido a oportunidade de acompanhar, em diferentes momentos de minha vida e sob diferentes pontos de vistas, a incessante luta que algumas pessoas ou grupos travam por um Estado que cumpra as suas funções junto à coletividade. São pessoas que acreditam, ou não tem outra opção senão acreditar, que as soluções dos problemas que atingem uma coletividade devem ser pensadas e conquistadas de forma coletiva.

Esse contato se iniciou quando eu ainda era criança, na década de 1980. Tendo como única opção nos levar juntos, a mim e mais três irmãos, me habituei desde cedo a acompanhar meus pais às reuniões da associação de moradores do Bairro Mineirão, em Belo Horizonte. Vi meus pais e vizinhos lutarem por uma linha de ônibus que chegasse ao nosso bairro, para que as pessoas (incluindo nós mesmos) não precisassem andar por mais de um quilômetro em busca de uma condução, e depois vi lutarem por mais ônibus na linha. Vi lutarem por uma escola e por uma creche. Essa última só foi alcançada quando já não tínhamos mais idade para frequentá-la, “mas ao menos outras mães poderiam trabalhar despreocupadas com seus filhos sozinhos em casa”, era o que minha mãe dizia. Depois, por uma escola que oferecesse também o ensino médio. Acompanhei a luta pela construção do posto de saúde, e depois por sua ampliação, e depois por mais profissionais no atendimento. Acompanhei também a luta pela pavimentação das vias, e depois de muitas idas e vindas vi o asfalto sendo cortado para a implantação da rede de esgotos, claro que, não sem muita luta. Paralelamente vivíamos e assistíamos nossos vizinhos travarem uma outra batalha, pela construção, lenta e contínua, de suas próprias casas.

A minha compreensão desse processo foi mudando ao longo do tempo. Inicialmente, achava que tudo isso era natural, que o nosso bairro não tinha essas coisas porque era um bairro novo, mas que com o tempo receberia todas as melhorias que os “melhores bairros da cidade” tinham e que todos os bairros que tinham boa infraestrutura haviam passado pelo mesmo processo. Só bem mais tarde fui entender que a nossa localização na cidade, que a nossa condição de moradia e que o nosso acesso à infraestrutura tinham relação com a nossa condição financeira. Até hoje não consegui determinar o quanto essa vivência definiu a minha escolha profissional, fato é que me formei arquiteta e urbanista.

Na Escola de Arquitetura aprendi, entre outras coisas, que existia uma lei que obrigava o loteador a implantar boa parte da infraestrutura pela qual vi meus pais e muitos outros tanto lutarem. E que o descumprimento dessa lei não foi uma exceção, mas a regra que constituiu o modelo de crescimento de muitas grandes cidades brasileiras. Aprendi que, enquanto a cidade é o local do exercício da vida cotidiana para alguns, é também uma fonte de lucro para poucos. Aprendi também que existia uma nova lei, que garantia para o cidadão condições de participar no planejamento das cidades e para os profissionais que trabalham a cidade, condições de planejarem cidades mais justas e melhores, era o Estatuto da Cidade.

Atualmente, sou servidora pública no município de Contagem e trabalho com planejamento urbano. No poder público tenho aprendido que, quase sempre, existe mais de uma solução técnica para dar resposta a um mesmo problema, para evitar alguns problemas e também para mitigá-los. Que dependendo da técnica aplicada, ou da sua não aplicação, diferentes grupos sociais sentirão, de diferentes maneiras, o resultado das ações. Ao processo de escolha sobre quais técnicas serão aplicadas e conseqüentemente quais grupos serão afetados positiva ou negativamente por essas ações, aprendemos a chamar de decisão política. Num contexto de um Estado em crise, que não sabe ao certo o seu papel, quase sempre essa decisão política é diretamente influenciada pela capacidade de cada grupo de exercer pressão sobre esse Estado e sabemos que essa capacidade e os meios pelo qual ela acontece são desiguais. Para o grupo com menor capacidade de pressão, que trataremos, por enquanto, como a população de uma forma geral, o que resta é a incessante luta pela garantia do direito à cidade.

Tenho observado que esse é um trabalho árduo, que não se mede com produtividade e não se remunera com dinheiro. Ora os avanços são pequenos, ora um pouco mais significativos, ora parece só retrocesso. Muitas vezes os resultados podem representar as três possibilidades simultaneamente, depende de quem os vê e sob que ponto vista vê. Independente do resultado, o que parece mover as pessoas que se dedicam a essa jornada é a certeza de que, sem a sua atuação, as possibilidades seriam ainda piores.

Com esse prefácio busco esclarecer que, se a forma como vemos e percebemos o mundo não pode ser descolada de nossa experiência de mundo, esses são alguns dos fatores que me motivaram a desenvolver este trabalho que ora apresento.

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO.....	17
2 - O MUNICÍPIO DE CONTAGEM: PLANEJAMENTO E POLÍTICA	29
2.1 Do núcleo original à Cidade Industrial.....	31
2.1.1 A Cidade Industrial Juventino Dias.....	36
2.2 As condições de vida em Contagem e nos demais centros urbanos brasileiros e o nascimento do ideário da reforma urbana	43
2.2.1 O Nascimento do ideário da Reforma urbana	48
2.3 Planejamento urbano e os movimentos sociais no período da ditadura militar....	50
2.3.1 O Escritório de Planejamento Urbano de Contagem - EPUC	52
2.3.2 A Greve Metalúrgica de 1968	58
2.3.3 A instituição das Regiões Metropolitanas e a criação do PLAMBEL	62
2.3.4 Projeto CURA – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada	64
2.3.5 A luta dos trabalhadores pelo direito à cidade	70
2.3.6 A redemocratização do país: novos rumos para o planejamento urbano?	75
3 - A CONSTRUÇÃO DE CRÍTICAS À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA	86
3.1 A crítica direcionada ao Estado e sua relação com os processos participativos....	89
3.1.1 O papel do Estado na produção do espaço.....	89
3.1.2 A questão da participação popular nas ações do Estado	93
3.1.3 Contra-reações do Estado – a produção da governança.....	96
3.2 A crítica direcionada à sociedade civil e aos movimentos sociais.....	99
3.2.1 A produção do não cidadão.....	100
3.2.2 A construção do sujeito autônomo.....	103
3.2.3 Desafios para a ação do sujeito autônomo	105
3.3 A crítica aos processos participativos a partir da crítica ao cenário social na qual essa participação se realiza	108
3.3.1 Sobre a autonomia coletiva.....	110
3.3.2 Os espaços públicos e esfera pública	112
3.3.3 Sobre a ação e o discurso:.....	115

4 - OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS: DA EXIGÊNCIA LEGAL À PRÁTICA.....	119
4.1 O processo participativo no ordenamento jurídico	122
4.1.1 No nível federal – O Estatuto da Cidade e o Conselho das Cidades	122
4.1.2 No nível local - a previsão da participação em Contagem	126
4.2 O processo participativo na prática – O caso de Contagem	130
4.2.1 A I Conferência de Política Urbana	131
4.2.2 A II Conferência Municipal de Política Urbana	139
4.2.3 Epílogo de uma história sem final.....	149
5 - OS SUJEITOS NO/DO PROCESSO	151
5.1 Leituras sobre o Estado	153
5.2 O papel da participação	159
5.3 As motivações da participação	162
5.4 A construção da autonomia e o reconhecimento do outro	164
5.5 O discurso e a ação na vida cotidiana	168
6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS	177
ANEXO A -Regimento da II Conferência Municipal de Política Urbana de Contagem.	185
ANEXO B - Regulamento da Plenária Final da II Conferência Municipal de Política Urbana de Contagem	193
ANEXO C - Roteiro da Entrevista	197

1 INTRODUÇÃO

A questão democrática tem sido um tema central nos debates e disputas políticas ao longo do século XX e início deste século XXI. Segundo Souza Santos e Avritzer (2002, p.39) esses embates giraram em torno de duas questões: uma que diz respeito à forma da democracia e a outra que se refere às condições estruturais em que essa democracia se realiza. No primeiro caso, as disputas pela implementação de regimes políticos mais democráticos, em vários países do mundo, obteve como resultado a predominância da ideia de democracia limitada à participação no procedimento eleitoral para a formação de governos. No segundo caso, os debates focavam na compatibilidade ou não entre democracia e capitalismo, em que se questionava a capacidade da democracia de contribuir para a redistribuição de recursos e uma estruturação social mais justa, no contexto das sociedades capitalistas.

Essa noção centralizadora de democracia não ficou imune à crítica que buscava aproximar dessa ideia uma noção mais ampla, à qual se associavam os conceitos de mobilização social (FRIEDMANN, 2006), de espaço público como esfera de formação e expressão dos discursos e do exercício da cidadania (HABERMAS, 1997) e as possibilidades de formação de sujeitos autônomos para o estabelecimento de uma sociedade democrática (CASTORIADIS, 1982).

Esse debate permeou as lutas políticas que se intensificaram nas décadas de 1970 e 1980 e levaram à conquista de regimes ditos democráticos em vários países, principalmente na América Latina onde, há um longo tempo, predominavam regimes ditatoriais. No Brasil, essas ideias inspiraram fortemente tanto os movimentos de luta pela ampla participação na escolha dos representantes políticos, que ficou conhecido como Diretas Já, como também os movimentos sociais que influenciaram a elaboração da nova Constituição Federal, em 1988. Esses grupos tinham como objetivo não só estender a todos os cidadãos o direito de escolha dos dirigentes políticos, mas também garantir a sua participação nos processos decisórios no que diz respeito ao planejamento e a gestão da coisa pública.

Neste mesmo contexto social e político, também se desenvolveram os movimentos sociais que lutaram por uma gestão mais democrática da cidade. Para esses movimentos, a participação popular nos processos de planejamento e gestão urbanos era entendida como ponto central para a realização do ideário da reforma urbana, qual seja, a redução das desigualdades sociais e a universalização do acesso aos recursos e espaços da cidade. A participação popular era entendida também como condição para

alteração do padrão clientelista e excludente das políticas sociais e oferecia um contraponto ao planejamento centralizador e tecnocrático até então praticado no Brasil.

A partir do novo marco constitucional de 1988, os municípios ganharam um novo papel na organização dos entes federados, por meio da descentralização das ações do poder público. A nova Constituição incorporava também a possibilidade de um maior envolvimento do cidadão com a administração pública através da previsão da participação direta. Essa participação se desenvolveria principalmente no nível local, por meio das ações das administrações municipais, possibilitando uma maior aproximação entre população e as instâncias de poder institucionalizadas e a formulação de propostas de soluções para os problemas levantados. No que diz respeito à gestão urbana, o novo marco atribuía aos Planos Diretores, instrumento a ser implementado no nível municipal, a função de ordenar o território de uma forma mais justa, de maneira que a utilização da propriedade urbana ficaria condicionada ao cumprimento de sua função social.

A lei de regulamentação do capítulo da Constituição Federal dedicado à política urbana, denominada Estatuto da Cidade, além de apresentar uma gama de instrumentos a serem aplicados na política urbana, definiu a gestão democrática como instrumento para alcançar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. O Estatuto da Cidade estabeleceu ainda que a gestão democrática “deve se realizar por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Essa participação é tratada de forma mais detalhada no capítulo IV do Estatuto que define como instrumentos básicos para efetivação da gestão democrática da cidade: os órgãos colegiados de política urbana; a realização de debates, audiências e consultas públicas; a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Por sua vez, os Planos Diretores deveriam definir uma estratégia própria para implantação de um projeto de gestão democrática coerente com os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, de forma a integrar os mecanismos de participação e as políticas públicas.

Em uma avaliação realizada entre 2007 e 2009 e publicada por ocasião do aniversário de dez anos do Estatuto da Cidade¹, a análise de Planos Diretores de 526 municípios de todo país, apontou que 431 (85%) possuíam ou indicavam a criação de conselho municipal dedicado aos temas relativos à cidade. Um número consideravelmente menor de Planos Diretores, 179 dos 397 planos dos quais foi possível avaliar essa informação, previa a obrigatoriedade de realização de audiências públicas (sendo que os relatórios estaduais de dez estados não traziam informações sobre essa questão). Apenas 142 municípios tinham em seus Planos Diretores a previsão de realização de Conferência Municipal da Cidade, ou evento similar. E apenas 95 Planos Diretores (dos 320 planos dos quais foi possível avaliar essa informação) previam algum mecanismo de participação da população na elaboração de seus orçamentos (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011). O que as evidências empíricas contidas neste estudo apontam é que os instrumentos de participação no planejamento e na gestão da cidade ainda não haviam sido amplamente incorporados nas legislações municipais e nas práticas cotidianas da administração pública.

No entanto, após quase trinta anos do processo de redemocratização do país, verifica-se a existência de uma variedade de estudos e análises que tem por objeto as mais diversas iniciativas de processos participativos desenvolvidos em várias regiões do Brasil. De maneira geral, esses estudos reconhecem que a participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas, prevista na Constituição, tem como objetivo romper com as relações clientelistas, ou como apontado por Maricato e Santos Junior (2006): “busca fazer frente à tradicional e cultural manipulação do aparelho do Estado como coisa privada e pessoal no Brasil, através da construção de novos paradigmas de consciência e organização social que contrariem o patrimonialismo na condução do Estado”. Em contraponto, a aplicação cotidiana das diretrizes da participação evidencia a sua fragilidade, demonstrada na restrição à instituição de conselhos de políticas públicas, realização de audiências e de conferências setoriais, que funcionam de forma intermitente e quase sempre submetida ao interesse político dos

¹ O projeto rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos foi realizado através de um convênio do o Ministério das Cidades, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR e o Instituto Polis e avaliou 526 Planos Diretores dos 26 Estados e do Distrito Federal no período de 2007 a 2009. Os resultados foram publicados em 2011 no livro “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas, organizado por Orlando Alves dos Santos Junior e Daniel Todtmann Montandon.

governos (SANTOS JUNIOR e MONTADON; 2011) ou em muitos casos serve apenas como cumprimento do rito legal.

É possível afirmar que, na prática, a existência do marco normativo representado pelo Estatuto da Cidade e pelos Planos Diretores municipais pouco influenciou na transformação dos cenários das cidades. O que verificamos nas realidades locais brasileiras é, de uma forma geral, a atuação de um mercado imobiliário baseado na especulação e/ou que atende a um público bastante específico. Enquanto isso, uma extensa parcela da população se distribui em assentamentos informais e em condições precárias de habitação e de acesso aos serviços públicos. Essa informalidade/ilegalidade não se restringe aos extratos mais baixos da população, e atinge várias frentes de ocupação da cidade, via aplicação diferenciada da legislação, com a finalidade de favorecimentos políticos a grupos e setores da sociedade. Assim os planos terminam por cumprir um papel simplesmente formal, uma vez que, via de regra, as ações e os investimentos públicos não obedecem aos planos legalmente instituídos.

Entretanto, apesar da extensa crítica que se levanta, a qual trataremos de forma mais detalhada adiante neste trabalho, devemos apontar uma primeira reflexão: uma vez identificada a deficiência, a fragilidade, ou mesmo incapacidade, dos fóruns participativos institucionalizados de contribuir para avanços na democratização das políticas públicas e nas mudanças sociais, estamos convencidos de que sua existência poderia então ser suprimida por completo das práticas e até mesmo das obrigações do poder público? Ou, ao contrário, isso seria um retrocesso a ser evitado?

O presente trabalho tem por objetivo desenvolver e ampliar a reflexão a respeito dessas questões, qual seja, sobre os processos de planejamento e gestão participativos, no âmbito do poder público municipal, procurando avaliar a relação que os agentes da participação estabelecem com esses processos e a sua contribuição para o aprimoramento da democracia por meio de sua capacidade de formação de sujeitos. Tem como ponto de partida os processos participativos conquistados e garantidos a partir do arcabouço jurídico contido no capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e detalhado na sua regulamentação por meio da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Souza (2006, p.321) chama a atenção para os riscos de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independente das relações de poder e de quem esteja decidindo na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade. Essa constatação nos leva a outras indagações: a

instituição, via instrumento jurídico, da garantia da participação popular nos processos de planejamento e gestão urbana seria capaz de possibilitar aos historicamente excluídos dos processos decisórios as condições efetivas para sua participação? Como constituir cidadãos autônomos, senão pelo próprio exercício da cidadania? Neste sentido, o próprio reconhecimento das limitações dos espaços institucionais poderia sinalizar um avanço no sentido da construção da autonomia?

Uma expressão da insatisfação dos movimentos sociais quanto aos fóruns institucionais de participação pôde ser visto durante a realização da etapa municipal da IV Conferência Nacional das Cidades, entre os meses de março e maio de 2013. Naquela ocasião, foi possível presenciar em vários municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte a ocorrência de manifestações de insatisfação quanto aos eventos realizados. Foram objetos de conflito: o formato da participação, com a restrição do número de inscritos, como no caso de Belo Horizonte; a pauta das discussões, como no caso de Santa Luzia; e o curto período dedicado às discussões, como no caso de Contagem. Por um lado essas manifestações podem sinalizar uma participação que deseja ditar suas próprias regras e suas pautas, se apropriando de fato dos espaços que lhe são garantidos. Por outro lado, demonstram que esses espaços continuam sendo, em sua essência, negados à população, que precisa reivindicá-los cotidianamente. Esses limites e contradições são evidenciados nas falas dos participantes destes fóruns. Em entrevista com um participante do Conselho de Política Urbana de Belo Horizonte, a respeito da eficácia dos fóruns institucionalizados de participação, recebi o seguinte depoimento:

Eu avalio os processos participativos como forma única de você se posicionar... É porque você tem duas formas: ou você está no meio, ou você pressiona para aquele assunto ser abordado por alguém, ou você faz esse processo participativo. Conferência, conselho, este tipo de coisa, são espaços que ele é para o cara que não está inserido naquela instância, eu falo do setor popular, então quer dizer assim, esse espaço a gente tem que ocupar ele. (...) Eu acredito que são espaços que nós temos que estar dentro dele. O poder público, você não faz oposição a ele só de fora não, ou colocando ou batendo de frente. De dentro para fora também. Os conselhos são para isso. Você não tem um voto que vai ser respeitado de fato, por que eu não acredito neste voto, ainda. Mas você tem um microfone, uma ata e um espaço onde você joga pra fora tudo e coloca pautas que de fato a cidade interessa, ou você interessa ou um coletivo interessa. É por isso que eu falei: os processos participativos, o medo dele ser mais legítimo, dele ser mais amplo, por exemplo, os conselhos, é grande do poder público. (Trecho de entrevista com representante da sociedade civil no Conselho de Política Urbana de Belo Horizonte, realizada em 27/11/2014)

Um aspecto importante apontado neste depoimento diz respeito à dimensão pública e política da participação cidadã, considerando assim as instâncias participativas como espaços de publicização de conflitos, negociação e construção de identidades. Neste sentido deveriam ser complementares às noções de espaço público, em que as interações entre os sujeitos se dão de forma autônoma e a esfera pública, em que os conflitos são percebidos, identificados e publicizados. Cabe aqui refletir como o cidadão, integrante dos movimentos populares ou não, se relaciona com os fóruns institucionalizados de debate a respeito da questão urbana? Ele se reconhece nestes fóruns e nas discussões das quais ele trata? Qual a sua capacidade de articulação? Como se percebe no processo de construção das cidades?

Não podemos ainda deixar de considerar que, como apontado por Lefebvre (1999, p.138), seria uma ilusão imaginar que o Estado saberia e poderia gerir os assuntos de várias dezenas de milhões de sujeitos. Isso implica tanto em um reconhecimento de que o Estado não pode dar conta de todos os temas, quanto da responsabilidade que cabe a cada um com o que é coletivo e com a coletividade. Dagnino (2002) destaca que “a distinção entre Estado e Sociedade Civil, baseada em determinações estruturais, não só frequentemente é tomada como um dado irredutível da realidade, mas também acaba se convertendo em uma oposição natural.” A autora aponta que essa distinção pode conduzir à percepção de que a sociedade civil seria um “polo de virtudes” em oposição a um Estado que “encarna o mal”. Essa visão

desconsidera que o aparelho de Estado não é homogêneo, mas composto, em seu aparato, por pessoas com visões políticas e interesses diversos e que, em contraponto, os discursos que possibilitam a dominação, são muitas vezes reproduzidos ou mesmo defendidos por aqueles que são dominados. E mais, “deve-se considerar que as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira, estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado, mas se encontram enraizadas na própria sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p.282).

No outro extremo, mesmo nos casos de movimentos insurgentes, em que se pressupõe uma ação fora da via do Estado, vez por outra estes movimentos terão, necessariamente, que se direcionar ao Estado. Por exemplo, no caso das ocupações, que tem por objetivo pressionar Estado/sociedade no provimento de habitação e no cumprimento da função social da propriedade, após o processo de ocupação, a ação seguinte tem sido a busca pelo reconhecimento da área como ZEIS² e o provimento, pelo Estado, da infraestrutura necessária para a consolidação da ocupação, com melhores condições de vida para os seus moradores. Ora, se a interlocução com o Estado será necessária, ainda que após um momento de forte confrontação, não seria uma opção utilizar dos canais já garantidos pela lei? Nestes casos, os processos participativos poderiam ser vistos como uma forma complementar aos movimentos insurgentes e vice-versa, em que o primeiro significaria para o segundo mais um espaço de reivindicação e publicização dos conflitos. Ou como apontado por Lefebvre:

A vida comunitária (comportando assembléias gerais ou parciais) em nada impede a luta de classes. Pelo contrário. Os violentos contrastes entre a riqueza e a pobreza, os conflitos entre os poderosos e os oprimidos não impedem nem o apego à cidade nem a contribuição mais ativa com a beleza da obra. No contexto urbano, as lutas de facções, de grupos, de classes, reforçam o sentimento de pertencer. (LEFEBVRE, 2008, p.13)

Nos processos de disputa pelo espaço urbano, em que o poder econômico consegue, por vários meios, abrir vias de reivindicação de suas demandas junto ao poder público, ou mesmo nas ocasiões em que o poder público se encontra tomado por esse setor, a participação popular nos processos de tomada de decisão adquire um papel

² ZEIS - Zona Especial de Interesse Social, zoneamento atribuído à áreas que deverão ser objetos, pelo poder público, de ações de implantação de infraestrutura e/ou regularização fundiária.

ainda mais importante. Esse papel se traduz numa via aberta e que, ainda que muitas vezes negada à população, pode em última instância ser reivindicada judicialmente.

Pelo lado do Estado, considerando que este não é homogêneo, a participação popular aparece como “muleta”, na qual se apóiam aqueles que se interessam em fazer uma gestão de cidade mais preocupada com a redução das desigualdades. Essa avaliação aparece no depoimento de um servidor da Prefeitura de Contagem:

Eu acho que essa questão, que de certa forma foi imposta pelo governo (federal) de ter a participação popular, foi um ganho enorme, porque mesmo com toda a manipulação, mesmo com todo o despreparo tanto do poder executivo, quanto da população em participar dessas coisas, ela foi um freio... pro desmando, né? Porque o governo, o prefeito, ele está lá, ele é o todo poderoso, ele faz o que ele quiser. E hoje em dia as coisas não são bem assim, querendo ou não isso criou um certo freio...” (trecho de depoimento de servidor público durante grupo focal realizado em dezembro/2014)

Neste relato percebe-se que, apesar das limitações que os instrumentos de participação têm encontrado, talvez até pelo potencial que trazem consigo, uma avaliação dos processos participativos deve levar em consideração, além das transformações sociais e espaciais que deveriam ter possibilitado, também quais mudanças esses espaços tornaram possíveis.

O que se pretende neste trabalho é uma reflexão sobre os processos participativos enquanto espaço de contato sociedade/sociedade e sociedade/Estado e das possibilidades de transformação tanto dos sujeitos no âmbito deste processo, quanto do próprio processo enquanto resultado da interação entre os sujeitos. Essa reflexão perpassa a questão do impacto das práticas participativas na qualidade de cidadania instituída e a concepção do cidadão como criador de direitos e proponente de novos espaços de participação, entendendo o direito à cidade como um processo contínuo. Não se pretende uma análise dos processos cujos resultados foram positivos a fim de ressaltar suas virtudes, nem a análise dos processos que não resultaram em avanços. O que se busca é uma análise das condições gerais sob as quais se desenvolvem esses processos, o desenrolar cotidiano das ações participativas, o envolvimento de seus atores.

Para o desenvolvimento dessa análise, adotamos como estudo de caso o município de Contagem. A escolha do município se deve à sua história ligada aos processos de periferização da Capital, Belo Horizonte, e ao atual e intenso processo de

pressão do mercado imobiliário pela ocupação de áreas desprovidas de infraestrutura básica e pela expansão de seu perímetro urbano, ao mesmo tempo em que se assiste a um expressivo aumento de loteamentos e construções irregulares e ocupações. Essas características não diferenciam o município de Contagem de um significativo número de municípios brasileiros, pelo contrário, torna-o um lugar comum neste meio.

Utilizamos como base para a nossa análise o processo de II Conferência de Política Urbana de Contagem – II CMPU, realizada entre 2010 e 2011, com vistas à revisão do Plano Diretor Municipal. O projeto de lei resultante, que contou com todo um processo de participação popular deliberativa, foi encaminhado à Câmara Municipal somente após quase oito meses da sua finalização, no entanto foi retirado alguns meses depois, pelo próprio executivo, que alegou motivações políticas. Até o momento, quase cinco anos depois de encerrada a Conferência, nenhum projeto de lei foi apresentado à Câmara Municipal e nem novo processo de participação foi convocado.

A partir de entrevistas com representantes dos movimentos populares na II CMPU buscamos identificar:

- a) As motivações e interesses que levam os sujeitos a se engajarem neste processo;
- b) A capacidade destes sujeitos de relacionarem os processos e interesses políticos com a ação do poder público na cidade;
- c) As relações que eles estabelecem com seus grupos e com os outros participantes no sentido de construir e fundamentarem as suas propostas e reivindicações;
- d) Como estes sujeitos se percebem nos processos participativos, como percebem as relações de poder que são estabelecidas no âmbito destes fóruns e internamente às associações e grupos que representam.

Após esta introdução (Capítulo 1), um segundo capítulo será dedicado à apresentação do estudo de caso, o município de Contagem, seu histórico de formação de posto de registro no período colonial às suas bases industriais, as iniciativas de planejamento urbano implantadas ao longo do tempo e a atuação dos movimentos sociais. Apresentamos, concomitantemente, um resgate histórico da situação social no Brasil no momento da formulação da ideia de Reforma Urbana, o período marcado pela ditadura militar, e o processo de “redemocratização” do país, mostrando como esses acontecimentos se refletiram na vida pública em Contagem. Resgatamos algumas das ações de planejamento e gestão urbana, buscando demonstrar em que medida essas

ações se basearam ou não na participação da população para a qual se destinava. Será perceptível ao leitor que, em muitos momentos, essa participação foi ignorada pelo poder público. Assim, em alguns momentos do texto descrevemos ações de planejamento urbano que tiveram impacto sobre a estrutura urbana de Contagem, afetando a vida de seus cidadãos, sem que a estes tenha sido dada a chance de opinar.

No terceiro capítulo passaremos a uma reflexão dos processos participativos, suas possibilidades e limitações, com base nas análises e críticas apresentadas ao ideário da Reforma Urbana. Neste ponto, trabalharemos com três linhas de análise: a) A crítica direcionada ao Estado e a sua relação com os processos participativos; b) A crítica direcionada à sociedade civil e aos movimentos sociais; e c) A crítica aos processos participativos a partir da análise do cenário social na qual essa participação se realiza.

Os marcos teóricos que fundamentarão o nosso estudo dos processos participativos incluem a investigação sobre o papel do Estado e sua relação com a participação, tendo como base a obra de Poulantzas (1978) e Harvey (1976), entre outros autores. Discutiremos os processos de formação da cidadania por meio das contribuições de Santos (2007) e o conceito autonomia elaborado por Castoriadis (1982), buscando identificar as possibilidades de construção de sujeitos autônomos no âmbito dos processos participativos. Complementarmente, buscaremos identificar como esses sujeitos, através da prática social coletiva identificam seus problemas cotidianos, formulam suas reivindicações e as direcionam para o Estado. Para tanto, usaremos como referência os conceitos de sociedade civil e esfera pública contidos em Habermas (1997). Finalmente, tentaremos elucidar como se desenvolvem as relações de poder e dominação, tanto no âmbito dos processos participativos, quanto internamente aos grupos da sociedade civil, buscando na ação (Hanna Arendt, 2007) e no discurso (Foucault, 1999; Rancière, 1996 e Chauí, 2006) as bases para a identificação e entendimento dessas relações.

No quarto capítulo revisaremos os marcos legais que regem a realização dos processos participativos no que diz respeito à elaboração e revisão dos Planos Diretores municipais. Após, faremos a descrição dos processos realizados em Contagem: a I e a II Conferência Municipal de Política Urbana, buscando uma comparação entre o previsto na lei e o realizado. Analisaremos também como decisões aparentemente burocráticas, tais como a distribuição do número de delegados, o tempo dedicado aos eventos, e como a escolha dos temas a serem debatidos podem interferir nos resultados.

O quinto capítulo será dedicado à expressão dos sujeitos desse processo: o que os motiva a participar? Quais as suas expectativas? Que dificuldades encontram nestes caminhos? Como se mobilizam e se relacionam entre si? Como percebem esses processos e os seus resultados no seu cotidiano? O capítulo é construído a partir dos resultados das entrevistas realizadas.

No sexto e último capítulo procuraremos, a partir do material levantado, tecer uma reflexão sobre o entendimento da atuação da sociedade civil dentro das instâncias de participação, quer seja pela representação de movimentos populares ou pela ação individual, a partir da análise da percepção dos sujeitos ante o papel desempenhado por cada um dos atores desse processo. Procuraremos ainda estabelecer uma relação entre a atuação desses sujeitos e as ações de democratização do espaço urbano realizadas pelo poder público.

2 O MUNICÍPIO DE CONTAGEM: PLANEJAMENTO E POLÍTICA

Neste capítulo, buscaremos resgatar os momentos mais importantes da construção histórica, espacial e social do município de Contagem. Sempre que possível, tentaremos demonstrar as interfaces e relações entre os eventos aqui ocorridos com o que se passava também no restante da região em que o município se insere, e mesmo no restante do Brasil.

Essa reconstituição busca evidenciar como Contagem, salvo por pequenas peculiaridades que não chegam a diferenciá-la, representa um pequeno fragmento da imagem do que se tornaram as cidades brasileiras, imagem essa que se repete e se multiplica em toda parte. É o retrato da distribuição desigual dos serviços e da infraestrutura, que é determinada, e também determina, quem tem acesso aos recursos e como será esse acesso, quem está habilitado a discutir e a definir o planejamento da cidade e a quem, em última instância, resta aceitar suas consequências.

Buscaremos demonstrar como as ações de planejamento do Estado, dos empreendedores privados e, porque não dizer, da população contribuíram, em maior ou menor escala, para a construção socioespacial que hoje verificamos. A reconstituição deste cenário nos possibilitará enriquecer o debate sobre em quais condições se realiza a participação popular nos processos de planejamento urbano e os seus resultados no cotidiano dos indivíduos e nas condições de vida na cidade. Usaremos, para tanto, o município de Contagem como objeto de análise.

Contagem é um dos 34 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, conta com uma área de 195,268 km², possui 603.442 habitantes e densidade demográfica de 3.105,7 hab/km². Contagem está entre os 40 municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes. Embora seu território represente apenas 2% do território da RMBH, o município de Contagem abriga cerca de 12% da população metropolitana e a sua economia representa 15% do PIB da RMBH³.

Apesar de sua proximidade da capital, Belo Horizonte, Contagem possui uma Zona Rural que corresponde a 25% da área total do município. Essa Zona Rural está inserida na Bacia de Vargem das Flores, trata-se de um lago artificial, construído na década de 70 para garantir o abastecimento do município e que hoje é responsável pelo abastecimento de 15% da população da região metropolitana.

³ IBGE – Informações do censo demográfico de 2010.



Figura 1 Contagem no contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
Fonte: Agência RMBH, 2013.

O espaço urbano de Contagem se constituiu a partir da tensão dos processos de industrialização e metropolização, sendo que durante sua história recente, o município tem sofrido forte pressão do mercado imobiliário, consequência do crescimento econômico e demográfico da RMBH, processo esse que descreveremos a seguir.

2.1 Do núcleo original à Cidade Industrial

Contagem é um município com origem no séc. XVII, resultado do estabelecimento de um pequeno povoado de bases rurais e economia agropastoril. Dessa história, vamos dar enfoque apenas às passagens que são importantes para o entendimento da estrutura urbana e a vida política do município.

Poucos historiadores se ocuparam em tentar buscar os registros e reconstituir os eventos que teriam dado origem ao povoado do qual surgiu o município de Contagem. Os relatos feitos por Campos e Anastasia (1991) se referem às expedições paulistas realizadas no final do século XVII no interior de Minas Gerais, em busca de ouro e do que mais pudesse ter valor comercial, que ficaram conhecidas como bandeiras. No caminho, esses exploradores pontilharam o território de pequenas roças, necessárias para o

suprimento das expedições, constituindo as primeiras culturas agrícolas no que viria a ser a Capitania das Minas Gerais. Mais tarde, com o estabelecimento da mineração, o fluxo de pessoas e mercadorias entrando e saindo de Minas Gerais precisava ser controlado e para tanto, no caminho foram instalados os registros, postos de arrecadação dos direitos das cargas, escravos, gados e outros itens que entravam nas Minas. O então governador de São Paulo e Minas, Antônio de Albuquerque Coelho de Carvalho, justificava a cobrança para suprir a necessidade de rendimentos para as despesas dos soldos e dos militares e ministros. A Comarca do Rio das Velhas, que se estendia por toda a região central das Minas Gerais, possuía uma dezena de registros. Assim, a existência do primeiro povoamento que se tem notícias na região onde hoje está localizado o município de Contagem, já estava ligada a uma determinação do Estado, resultante da necessidade do controle da circulação de mercadorias. As primeiras entradas pelo “Registro das Abóboras”, posto fiscal da Comarca do Rio das Velhas que deu origem a Contagem, datam de agosto de 1716.

“Aos dez dias do mês de janeiro de mil setecentos e dezessete, neste registro das Abóboras perante o provedor dele registrou Antonio Ribeiro de Barros trinta cabeças de gado das quais irá dar fiança a Casa do escrivão da Câmara o novo imposto dos quintos reais e como sua carta de guia o diz e vi entrar para dentro. E eu João Nunes Asedo, escrivão do Registro escrevi e por comissão que tenho do provedor me assinei. João Nunes Asedo.” (CAMPOS e ANASTASIA, 1991)

São desta mesma época, os primeiros registros da existência do povoado de “São Gonçalo da Contagem das Abóboras”, surgido em torno da capela dedicada a esse santo, que crescia baseado nas funções comerciais e agropastoril durante os séculos XVIII e XIX, até meados do século XX.

Contagem esteve, desde sua fundação, subordinada a Comarca de Sabará. A partir do ano de 1901 o município esteve por um curto período de tempo ligado à Santa Quitéria, atual município de Esmeraldas. Em 30 de agosto de 1911, a Lei 556 criou vários municípios no estado de Minas Gerais, entre eles Contagem e a primeira eleição municipal foi realizada em março de 1912. Naquele período eram eleitos os camaristas, o que equivale ao atual cargo de vereador, e entre eles, um era nomeado para exercer a função de presidente do município, termo utilizado na época para o cargo de prefeito. Os primeiros camaristas, em 1911, eram os coronéis representantes da Vila de Contagem:

Augusto Teixeira Camargos, João Sizenando, João Batista da Rocha, Francisco Firmo de Mattos, Antônio Augusto Diniz Rocha e Pedro de Alcântara Diniz Moreira Júnior (PREFEITURA DE CONTAGEM, 2011, p.6). Já o cargo de presidente foi exercido pelo coronel Augusto Teixeira Camargos, dando início à administração de coronéis e o revezamento das famílias fazendeiras no poder que, repetindo o que se passava em diversos municípios brasileiros, perdurou por muitos anos no município. A ele se seguiram: o coronel Francisco Firmo de Mattos (1924-1929) e o coronel Antônio Benjamim Camargos (1929-1932). Em 1932, assumiu como prefeito nomeado Paulo Penna Ribas, substituído em 1933 por Manoel de Mattos Pinho, que renunciou naquele mesmo ano. José da Rocha Cunha (1933-1938) foi o último prefeito nomeado.



Foto 1 Primeiros camaristas de Contagem: Augusto Camargos, João Sizenando, João Batista da Rocha, Francisco Firmo de Mattos, Antônio Augusto Diniz Rocha e Pedro A. Diniz Moreira Júnior.

Fonte: Contagem, 2011.

Nesse período, o que se verifica é a ideia de que as funções políticas e o interesse nas questões comuns da administração pública deveria se restringir àqueles que tinham a capacidade para tal. De maneira frequente, esses capacitados coincidiam com os proprietários de terras, grandes fazendeiros da região, detentores de algum título, em geral o título auto atribuído de “Coronel”. A população trabalhadora, de uma forma geral, ficava apartada das decisões coletivas e da vida pública. Essa realidade era uma reprodução do que já acontecia no restante das Américas e para além do Oceano

Atlântico, em terras européias, em que o direito de governar esteve por muitos séculos, vinculado a um título de nobreza⁴. Encontramos um exemplo desse pensamento nesta citação de Benjamim Constant feita por Chauí:

Em nossas sociedades atuais, o nascimento no país e a maturidade da idade não são suficientes para conferir a todos os homens as qualidades próprias ao exercício da cidadania. Aqueles que a pobreza retém numa eterna dependência e que condena a trabalhos cotidianos, não são pessoas esclarecidas, conhecem os negócios públicos tanto quanto uma criança. Não sabem pensar. E tem tanto interesse na propriedade nacional quanto os estrangeiros, pois não conhecem os elementos fundamentais da economia nacional e só indiretamente participam de suas vantagens. Não quero ser injusto com as classes trabalhadoras. Não são menos patriotas do que outros (...) Mas o patriotismo que dá coragem para morrer pelo país é uma coisa, e coisa diferente é ser capaz de reconhecer seus próprios interesses. Assim, a condição para ser um cidadão politicamente reconhecido é o lazer, indispensável para a aquisição das luzes e a retidão de julgamento. Somente a propriedade assegura o lazer e, portanto, somente a propriedade torna os homens capazes de direitos políticos. (Benjamim Constant apud CHAUI, 2006, p.295)

De acordo com a Constituição Federal de 1891, que regia as eleições naquele período, os pré-requisitos para ser um eleitor, ou candidato a um cargo público, eram: ser homem e ser alfabetizado. Dados estatísticos mostram que na década de 1900, apenas 26% da população brasileira era alfabetizada, esse quadro não muda muito até 1920 quando a população alfabetizada representava somente 24% do total da população⁵; definindo assim a quem era permitido participar da vida política. Outro ponto importante a se destacar é que o eleitor podia optar pelo voto secreto ou pelo voto em aberto, neste segundo caso o eleitor recebia uma segunda cédula, comprovando para qual candidato havia destinado seu voto, dispositivo que ficou conhecido como voto de cabresto. Determinava-se assim o controle também sobre o voto de cada eleitor e, por consequência, os objetivos e os beneficiários das políticas públicas a serem adotadas.

⁴ Encontramos em Chauí (2006), Souza (2006) e Rancière (2014) uma vasta explanação sobre as bases do poder político no período medieval e as suas transformações até o presente.

⁵ Dados de população do Brasil discriminada pelas principais características segundo os censos gerais – IBGE – disponível em http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/populacao/1936/populacao1936aeb_03.pdf

Exemplos dessa atuação podem ser encontrados nas ações de planejamento e gestão das cidades. No início do século XX, o planejamento das cidades, quando existente, tinha como objetivo o seu melhoramento ou embelezamento (MARICATO, 2000, p.137). São desse período o Plano de Pereira Passos e posteriormente o plano do arquiteto Alfred Agache para a cidade do Rio de Janeiro e o Plano de Avenidas elaborado por Prestes Maia para a cidade de São Paulo. Flávio Villaça (1999, p.192) define esses planos como propostas da classe dominante, que debatiam de forma hegemônica o planejamento das cidades. O autor se vale da descrição que Benchimol faz dos planos elaborados para o Rio de Janeiro, então capital do Brasil, para ilustrar o que o planejamento urbano da época tinha como real objetivo:

O termo “embelezar” tem enorme ressonância no discurso propagandístico da época. Designa, mais do que a imposição de novos valores estéticos, a criação de uma nova fisionomia arquitetônica para cidade. Encobre, por assim dizer, múltiplas “estratégias”. A erradicação da população trabalhadora que residia na área central; [...] a mudança de função do centro, atendendo – num plano mais imediato – aos interesses especulativos que cobiçavam essa área altamente valorizada e – num plano mais geral – às exigências da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro; razões ideológicas ligadas ao “desfrute” das camadas privilegiadas; razões políticas decorrentes de exigências específicas do Estado republicano em relação àquela cidade que era a sede do poder político nacional. (Jaime Larry Benchimol apud VILLAÇA, 1999, p.193)

Dentro dessa mesma lógica, a cidade de Belo Horizonte foi projetada no final do século XIX para ser a capital de Minas Gerais e seu crescimento teve forte impacto nas regiões adjacentes, inclusive no povoado de São Gonçalo da Contagem das Abóboras. De acordo com MONTE-MOR (1994, p.15) “pretendia-se implantar a cidade a partir do centro em direção à periferia, do espaço central e ordenado, moderno e dominante, para os espaços periféricos, dominados, do urbano para o sub-urbano.” Essa descrição da capital é complementada por Costa:

A cidade moderna, higiênica, saudável e prazerosa, anunciada nos jornais de todo o País, traduzia a determinação de seus idealizadores de fazer dela um marco de referência tanto para a experiência urbana brasileira, quanto para expressar a consolidação de grupos emergentes na província e na nascente República. (COSTA, 1994, p.51)

A ausência de espaços na cidade planejada que abrigasse o morador do antigo povoado do Curral Del Rey, ou o operário que trabalhou na construção da cidade e continuava a trabalhar na construção de suas casas e edifícios, determinou um crescimento de sua periferia em detrimento de sua área central, reservada para os poucos que pudessem por ela pagar. No final da década de 1910 a população suburbana e rural de Belo Horizonte representava 68% dos seus 39 mil habitantes (COSTA, 1994, p.53).

No município de Contagem, a primeira ação de planejamento urbano também resultou da convergência de interesses entre o Estado e as novas elites mineiras. No início da década de 1930, a queda expressiva na produção e exportação do café, atividade econômica mais importante em Minas Gerais, compelia a elite agrocafeeira à busca de novas atividades econômicas para investir o seu capital. Essa elite encontrava crescente representação no aparelho de Estado através de engenheiros formados na Escola de Minas de Ouro Preto e na Escola de Engenharia da UFMG. Traziam consigo a ideologia desenvolvimentista de que a industrialização seria a solução para o atraso econômico de Minas Gerais e que a administração pública deveria suprir as condições necessárias para que essa industrialização ocorresse. (DINIZ, 2002)

A instalação da Cidade Industrial Juventino Dias em 1940, no então distrito de Contagem, pode ser considerada a primeira ação de planejamento urbano no município. A partir de sua criação outras ações de planejamento foram sendo implementadas no município, algumas delas complementares à própria criação do parque industrial, outras tinham por objetivo reverter ou controlar os efeitos colaterais dessa lógica de planejamento.

As descrições das ações que se seguem buscam mostrar as diversas iniciativas de planejamento realizadas no município ao longo dos anos, questionando o senso comum de que falta planejamento ou de que mais planejamento poderia resolver os problemas sociais da cidade. Em alguns casos fica expressa a relação entre o planejamento e a utilização da máquina pública para ganhos privados.

2.1.1 A Cidade Industrial Juventino Dias

Em 1938, apenas dois anos antes da instalação da Cidade Industrial Juventino Dias, o município de Contagem perdeu sua autonomia administrativa, passando a ser

distrito de Betim. Em Prefeitura Municipal de Contagem (2009), encontramos especulações sobre os motivos que poderiam ter gerado essa intervenção:

Duas explicações baseadas na tradição oral justificam este ato político, segundo vozes da população. A primeira diz o seguinte: Benedito Valladares, presidente de Minas, a caminho de Betim, passa por Contagem, e nenhuma autoridade esteve na Estação Ferroviária para recebê-lo. Como punição, Contagem perde sua condição de município e passa a ser distrito de Betim. Outra explicação é que com a escolha da região para a instalação da Cidade Industrial a perda da autonomia político-administrativa de Contagem faria com que as terras a serem desapropriadas perdessem o valor real, beneficiando as finanças do Estado. (CONTAGEM, 2009, p.23)

Somente em 1948, através da Lei 336 que efetivou a revisão administrativa e jurídica do estado de Minas Gerais, é que Contagem se emancipou novamente. Antes disso, a instalação da Cidade Industrial, em 1940, definiria os rumos da evolução do município.

A instalação da Cidade Industrial foi resultado de uma ação imposta pelo governo estadual, ao então descaracterizado município de Contagem, com vistas à dinamização da economia no estado. As motivações para a criação de um distrito industrial são assim descritas por Crocco e Albuquerque:

Este processo tem início nos anos 1930, após a crise cafeeira de 1929, fato este que mostrou a vulnerabilidade econômica de Minas Gerais por concentrar suas atividades, não somente na agricultura, mas principalmente em um único produto. Inicialmente, o processo de superação desta vulnerabilidade envolveu a diversificação da base agrícola existente. Esta opção foi, entretanto, insuficiente para sustentar o processo de crescimento endógeno. A industrialização impõe-se como resposta aos constrangimentos ao desenvolvimento e crescimento econômico. No entanto, as pré-condições para este processo não estavam dadas; o Estado não possuía a oferta de infraestrutura básica necessária tais como energia e rodovias, etc. A industrialização deveria ser, portanto, induzida pela ação do Estado, na medida em que a dinâmica capitalista do Estado, baseada na agricultura exportadora e na substituição de importações mais fáceis, não foi capaz de, por si só, gerar externalidades suficientes para justificar significativos investimentos em infraestrutura. (CROCCO; ALBUQUERQUE, 2005, p.2)

De acordo com Diniz (2002, p.84 e 85) a construção da Cidade Industrial de Contagem, bem com a construção da usina hidrelétrica de Gafanhoto, para fornecimento de energia elétrica para o distrito industrial, foram as maiores realizações do governador Benedito Valadares (1933-1945) no campo econômico. Para a instalação do distrito, era necessário encontrar um local adequado que fosse próximo, porém fora do núcleo urbano de Belo Horizonte, pois só assim seria possível fugir dos serviços de abastecimento de energia elétrica, deficientes e caros, fornecidos pela concessionária Cia. Força e Luz de Minas Gerais. Monte-Mór (1994, p.16) aponta ainda uma segunda hipótese pela qual o parque industrial deveria se instalar fora da capital. O autor descreve que de acordo com o projeto de modernidade do Estado, em sua localização, a Cidade Industrial deveria beneficiar-se da contiguidade da Capital, guardando dela relativa autonomia. Faz assim referencia aos “cânones do urbanismo moderno que indicavam que a indústria deveria ser separada da cidade, que o espaço do trabalho (e dos trabalhadores) deveria ser distinto do espaço do poder.” Essa hipótese ganha reforço em Guimarães (1957, p.39) que elenca como motivos para escolha da localização do parque industrial em Contagem a facilidade de obtenção de mão-de-obra e a preservação da paisagem urbana de Belo Horizonte, além da possibilidade de acesso às matérias primas variadas, resultando em um parque industrial diversificado e a possibilidade de obtenção de energia elétrica a preços mais atrativos que os da capital, através da construção da Hidrelétrica de Gafanhoto.

Ao Estado, coube o fornecimento das condições mínimas de reprodução do capital: toda a infraestrutura do parque industrial, as vias, energia elétrica a baixos preços e outros tantos itens que se não fossem fornecidos, inviabilizariam a aplicação dos investimentos privados com as taxas de lucros esperadas. Em contrapartida, o processo de industrialização trazia a promessa do progresso, que se traduzia no aumento da arrecadação de impostos e na geração de empregos.

Para implantação do parque industrial foi escolhida a região do Córrego Ferrugem, um dos principais afluentes do Ribeirão Arrudas. Diniz (2002, p. 85) descreve que o projeto foi elaborado e executado pela Secretaria de Agricultura, através do seu Departamento de Fomento Industrial. O traçado das ruas, formando vários hexágonos concêntricos cortados por um eixo, foi inspirado no distrito industrial de Camberra, na Austrália e o projeto previa a preparação da infraestrutura local de água, esgoto e sistema viário. A usina hidrelétrica construída no rio Pará em Divinópolis, a 90 km de

Belo Horizonte, seria responsável pelo fornecimento da energia elétrica necessária ao desenvolvimento da indústria no local, entretanto logo se mostrou insuficiente. Sobre a iniciativa mineira de planejamento e implantação de um parque industrial, Diniz aponta:

Os mineiros assimilaram antes que qualquer outro estado brasileiro as idéias de planejamento e da industrialização como caminhos para a superação do atraso econômico, daí sua precocidade em termos de elaboração de planos de montagem da infraestrutura com suporte à industrialização. (DINIZ, 2002, p. 87)

Por meio do decreto-lei n. 799 de 1941, o então governador do estado de Minas Gerais, Israel Pinheiro, desapropriou uma área de cinco milhões de metros quadrados no distrito de Contagem. No entanto, a falta de infraestrutura necessária a implantação do parque industrial e a crise econômica reflexo da II Guerra Mundial, resultaram no atraso das obras. Foi somente em 1946 que o polo industrial pode ser inaugurado (NEVES, 1994, p. 28).

Em 1947, havia 10 empresas instaladas no distrito, sendo que três delas se instalaram anteriormente à sua inauguração formal em 1946: a Cimento Portland Itaú (1941), a Magnesita (1942) e a Cia. Industrial de Estamparia (1943). Apesar deste quadro, Diniz (1981, p. 91) avalia que já em 1950 a Cidade Industrial de Contagem estava consolidada, empregando cerca de 1.268 operários distribuídos em 16 empresas. Embora pequeno, este número conferia à Cidade Industrial a categoria de maior núcleo industrial do Estado.

Somente em meados da década de 1950, com a implantação da usina de Salto Grande em complementação a energia fornecida pela Usina de Gafanhoto, a elaboração do Plano de Eletrificação de Minas Gerais e a criação da Cemig, é que a Cidade Industrial teve sua ocupação dinamizada. Crocco e Albuquerque (2005, p.3) destacam que já neste momento o parque industrial de Contagem se apresentava interligado ao processo de industrialização de Minas Gerais, atuando para complementar e aprofundar uma nova especialização produtiva do Estado na produção de bens intermediários relacionados ao complexo minero-metalúrgico-mecânico. Em 1955, das 45 empresas instaladas na Cidade Industrial, 15 estavam ligadas aos setores de mecânica, metalurgia e elétrico (33,3%). O autor aponta, nesta época, o início do processo de integração da indústria mineira à indústria nacional, onde o Estado viria a desempenhar o papel de fornecedor

de bens intermediários para a indústria Paulista. Chega-se, assim, ao final da década de 1950, com a Cidade Industrial abrigando 82 empresas com 14.863 operários (DINIZ, 2002, p. 91).

O Estado se preocupou em prover de infraestrutura e em promover uma ocupação adequada do parque industrial, com cessão de terrenos para a instalação de indústrias e uma linha de financiamento específica para os empresários. Neves (1994, p.37) assim descreve o momento em que a Cidade Industrial começa de fato a ser ocupada pelas indústrias: “O êxito da caminhada rumo ao progresso concretiza-se a cada passo através das obras de infra-estrutura, dos incentivos às indústrias, do investimento de capitais estrangeiros, tudo isso representando para o governo e os empresários a arrancada para o futuro”.



Foto 2: Vista aérea da Cidade Industrial na década de 1970

Fonte: Contagem – Master Plan Centro Industrial de Contagem

Nos planos da Cidade Industrial havia uma cuidadosa preocupação com o ordenamento do espaço de forma adequada a implantação das indústrias, mas houve essa mesma preocupação quanto aos espaços de moradia para os trabalhadores. As áreas no interior da Cidade Industrial deveriam ter sua utilização exclusivamente para fins industriais, com exceção para as residências indispensáveis à própria indústria e desde que obtivesse a anuência do governo do estado. Ainda de acordo com Neves, um Decreto-Lei de 1947 dispunha sobre a desapropriação de terreno, que ia da Gameleira

até os limites do Barreiro, para a criação de uma vila operária na zona industrial (NEVES, 1994, p.40). A ocupação desses terrenos aconteceria com a construção de conjuntos habitacionais pela Fundação Casa Popular⁶, criada apenas um ano antes através do decreto-lei 9777/46. No entanto, tal medida não foi implementada e os trabalhadores que iam chegando à região, vindos de diversas regiões do estado e mesmo do país em busca de melhores condições de vida, encontravam na promessa do progresso apenas salários abaixo do que seria necessário para garantir as condições mínimas de sobrevivência.

Até o final da década de 1940, Contagem apresentava um crescimento populacional vegetativo, típico de municípios sustentados por base econômica agrícola. Este quadro sofreu uma ruptura com a efetiva ocupação da Cidade Industrial na década de 1950, quando a população do município cresceu vertiginosamente, como mostra a figura 2. Neves assim descreve o processo de ocupação das áreas periféricas e residuais na Cidade Industrial e seu entorno:

Muitos imigrantes se alojam na Vila dos Marmiteiros, a meio caminho da região. Essa vila tem tudo de uma favela e foi formada em 1947, quando a Prefeitura de Belo Horizonte ali instalou seus moradores, depois de retirá-los de diversas favelas centrais da Capital. Outros ocupam terrenos perto das fábricas, onde aparecem favelas, preenchendo os espaços vazios entre as fábricas ou mesmo ocupando ruas de trânsito, nas baixadas pantanosas. Uma delas é a Vaquinha, perto da Itambé, Liquigás, Itaú, etc. Essa favela, também chamada de Dom Carmelo, foi sendo ocupada a noite. Famílias chegavam com móveis e material de construção. Aos poucos, os lotes eram distribuídos, formando uma rua central com outras secundárias, como em qualquer bairro. (NEVES, 1994, p.44)

A industrialização do município e a migração (processo que atingia a todos os centros urbanos importantes do país, sendo na RMBH reforçado pela industrialização), fizeram com que Contagem tivesse na década de 1950 um crescimento populacional à taxa de 16,6% ao ano. De 6.022 habitantes em 1950, a população total do município passou para 28.065 em 1960, com 21.507 habitantes no entorno do Distrito Industrial. Na década de 1960, Contagem foi novamente o município que mais cresceu na RMBH,

⁶ Para mais informações sobre a Fundação Casa Popular e outras políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil ver Bonduki (1994).

com uma taxa de 14,7% ao ano sua população mais que quadruplicou em dez anos, atingindo 111.235 habitantes em 1970 (VIEIRA; ROCHA, 1993, p.4).

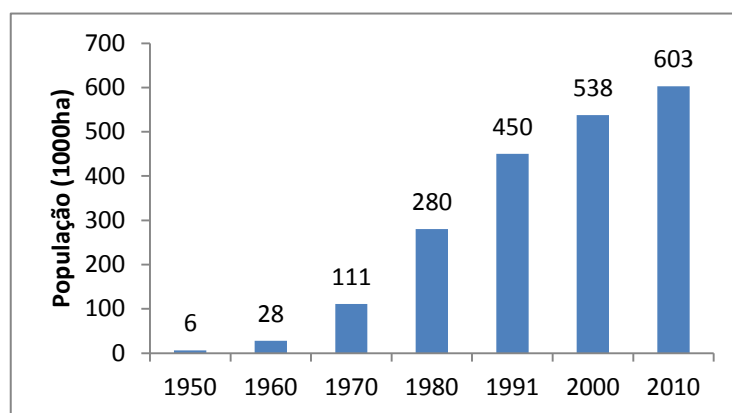


Gráfico 1 - Evolução da população de Contagem no período de 1950 a 2010.

Fonte: IBGE – Censo demográfico

Enquanto a população praticamente dobrava a cada três anos, a demanda por serviços públicos de saúde, educação, transporte, urbanização e lazer, não crescia nessa mesma proporção. Esse quadro era agravado pela dificuldade, por parte do poder público municipal, em obter os recursos necessários ao atendimento da crescente demanda. A legislação tributária da época atribuía apenas ao Estado e à União o poder de taxar as atividades industriais. Assim, as administrações municipais, mas principalmente a população, sofria com os efeitos da industrialização, sem sequer acessar os benefícios que ela poderia lhes trazer.

Costa (1994, p.57) descreve que já no período inicial da implantação industrial, a habitação dos operários da Cidade Industrial constituiu um problema. Algumas indústrias tentaram equacionar tal contratempo através da venda ou aluguel de moradias, formando os primeiros núcleos habitacionais nas proximidades, ou mesmo na própria área destinada às indústrias. O crescimento da migração, estimulado pela industrialização acelerada na região, formou rapidamente um exército industrial de reserva, com forte influência sobre o achatamento do nível salarial dos trabalhadores e sobre as condições coletivas de vida nos bairros e vilas, agravando extremamente as condições de infraestrutura e “aumentando vertiginosamente o favelamento”. O estilo de industrialização observado no quadro da acumulação capitalista, nas décadas seguintes a 1950 e, principalmente, durante o período do “milagre econômico”, veio deteriorar as condições de vida dos trabalhadores, tanto no que diz respeito à produção quanto ao consumo. Paralelamente, se dava a crescente passagem dos ônus da reprodução da força

de trabalho para os próprios trabalhadores, que buscavam reduzir os custos de sua sobrevivência, principalmente no que diz respeito à habitação, através da compra de lotes em áreas sem nenhuma infraestrutura, autoconstrução da habitação, etc. Sobre as condições de produção de moradia neste período, Bonduki avalia que:

Se por um lado, o Estado não intervém na produção de moradias e no controle dos aluguéis, as organizações populares também não parecem reconhecer no Estado o interlocutor capaz de dar andamento a suas reivindicações em torno da questão. Embora a forte influência do anarquismo no movimento operário explique, em parte, esta postura de não reconhecimento da responsabilidade estatal na questão da moradia, a própria caracterização do Estado no período liberal, sem interferir no âmbito da reprodução da força de trabalho contribuía no sentido de levar os movimentos populares a negarem o poder público como uma instância à qual deveriam ser dirigidas reivindicações. Em suma, o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função. (BONDUKI, 1994, p.714)

2.2 As condições de vida em Contagem e nos demais centros urbanos brasileiros e o nascimento do ideário da reforma urbana

É nesse tempo que cresce o número de migrantes, de famílias inteiras que, chegando de toda parte nesse novo “Eldorado” nesse espaço que simbolizava para eles a promessa de melhores dias e, mais ainda, a possibilidade de concretizar o desejo de reconhecimento. (NEVES, 1994, p.34)

De maneira semelhante ao que se deu em Contagem, em várias regiões do Brasil a passagem da população de predominantemente rural para grandes concentrações urbanas se deu de forma rápida, no intervalo de praticamente três décadas. Os fluxos migratórios campo-cidade, que se intensificaram na década de 1950, quando a taxa de urbanização do país era de 36,16%, tiveram diminuição apenas na década de 1980, quando a população urbana do país já representava 67,57% da população total⁷.

⁷ Dados IBGE – dados do anuário estatístico do Brasil – 1981 - disponível em http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/populacao/1981/populacao_m_1981aeb_037_1.pdf

Tabela 1 População em algumas capitais brasileiras

Capital	População			
	1920	1940	1950	1960
Rio de Janeiro (Distrito Federal)	1.157.873	1.764.141	2.413.152	3.307.163
São Paulo	579.033	1.326.261	2.227.512	3.825.351
Belo Horizonte	55.563	211.377	360.313	693.329
Fortaleza	78.533	180.185	280.084	514.818
Recife	238.843	348.424	534.468	797.234
Porto Alegre	179.263	372.282	401.2013	641.173
Manaus	75.704	106.399	142.372	175.343

Fonte: Instituto Brasileiro de Estatística, Serviço Nacional de Recenseamento

Outro exemplo, a cidade de São Paulo figurava como principal sede da produção industrial no país, absorvendo intenso crescimento populacional o que lhe permitiu superar o Rio de Janeiro em população e tornar-se a maior cidade do país na década de 1950.

Esse crescimento populacional se deu, principalmente, através de uma expansão periférica das capitais associada à segregação socioespacial. Na Grande São Paulo, enquanto a capital vivenciava, na década de 1960, um crescimento anual de 5,60%, outros municípios da região cresciam a taxas anuais de 7,50%⁸. Outro exemplo desse fenômeno foi a também recém criada Região Metropolitana de Belo Horizonte, enquanto na capital a taxa de crescimento anual na década de 1970 era de 3,75%, em alguns municípios limítrofes essa taxa subia para 21,80%, como no caso de Ibirité, podendo chegar a 27,23%, como aconteceu em Ribeirão das Neves⁹, uma população que praticamente dobrava a cada quatro anos.

⁸ Dados IBGE

⁹ Dados IBGE – censo demográfico 1970 (apud MENDONÇA, 2003)

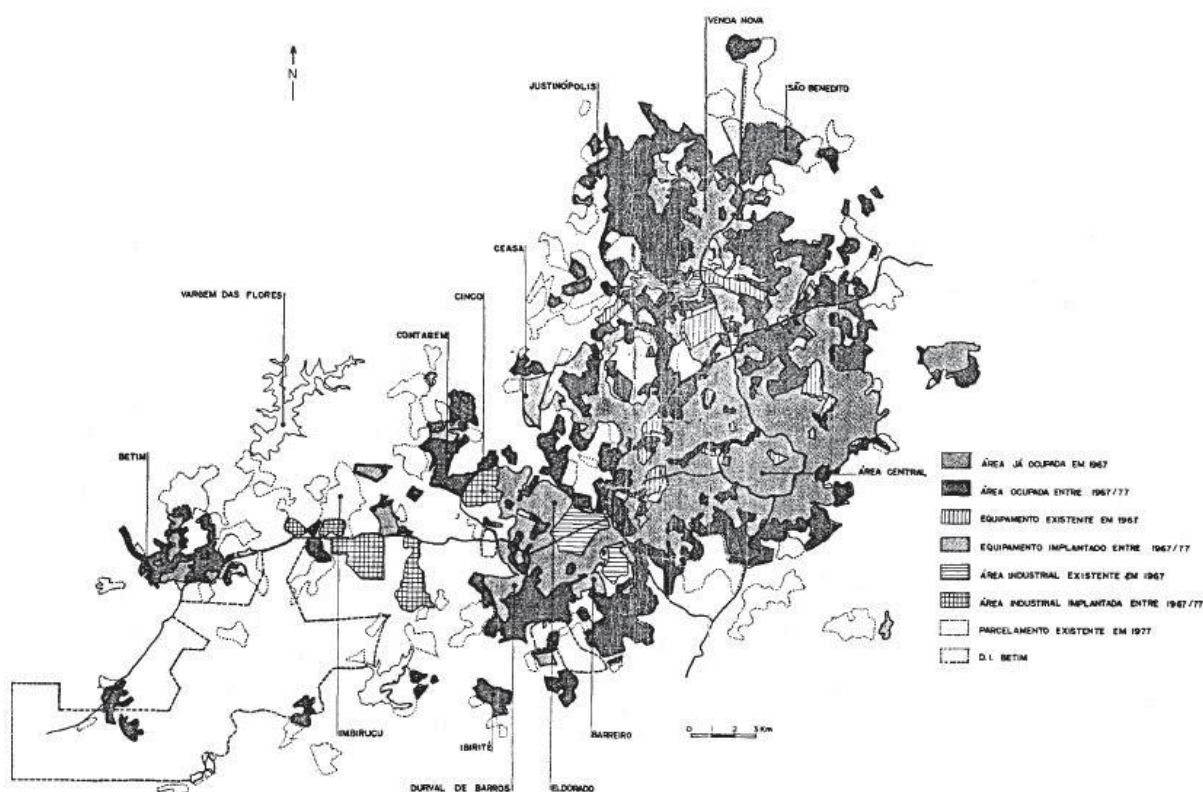


Figura 2: Evolução do tecido urbano na RMBH entre a década de 1960 e 1970

Fonte: PLAMBEL, 1986

De acordo com KOWARICK (1979) “a distribuição espacial da população no quadro desse crescimento caótico reflete a condição social dos habitantes da cidade, espelhando no nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações econômicas.” O resultado era percebido através da perda contínua de qualidade de vida dos trabalhadores:

A lógica da acumulação que preside ao desenvolvimento brasileiro recente apóia exatamente na dilapidação da força de trabalho. Na presença de uma vasta reserva de mão-de-obra e na ausência de uma sólida organização sindical e política da classe operária, tornou-se fácil aumentar as taxas de exploração. O desgaste de uma força de trabalho subnutrida, em jornadas de trabalho prolongadas e em espinhosas condições urbanas de existência, torna-se possível na medida em que a maior parte da mão-de-obra pode ser prontamente substituída. (CAMARGO et al, 1982, p.59)

De forma semelhante se deu o crescimento populacional em Contagem. De acordo com Carvalho e Ferreira (1995, p.20) no período entre 1948 (ano da restauração de sua autonomia como município) até a década de 1960, Contagem foi administrada

por políticos representantes, em geral, da elite rural da cidade. Em sua maioria eram pessoas ligadas à estrutura da propriedade da terra, pertencentes às tradicionais famílias contagenses. Em decorrência do acentuado processo migratório, vários dos representantes dessa elite se modernizaram, passando seus interesses de agrários para imobiliários, através da criação de loteamentos. Neste período, surgem vários parcelamentos na região da Cidade Industrial como, por exemplo, os bairros Flamengo, Bandeirantes, Eldorado, Vera Cruz e Inconfidentes. Estes parcelamentos, além do caráter especulativo de seu lançamento que impossibilitava a maioria da população operária de comprar um lote, eram totalmente carentes de infraestrutura básica como água, luz, calçamento e esgoto e por isso foram ocupados lentamente, permanecendo com baixa densidade de ocupação até a década de 60. A população proveniente, em sua maioria dos processos migratórios atraídos pelas indústrias, assentou-se em pequenas áreas das vilas operárias, em loteamentos entre a Cidade Industrial e o Barreiro, no Barreiro de Cima e no Jatobá em Belo Horizonte.

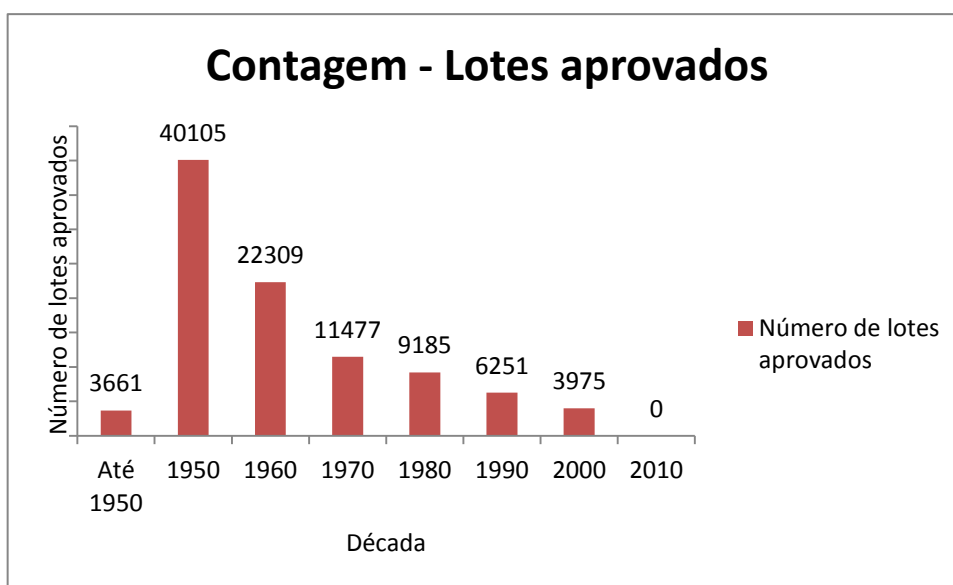


Gráfico 2 - Número de lotes em parcelamentos aprovados em Contagem

Fonte: Elaboração da autora – Dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

Enquanto o poder público se preocupava em controlar os processos de ocupação das áreas centrais, como aconteceu com a área central de Belo Horizonte, nas periferias as irregularidades na ocupação se multiplicavam na variedade e na quantidade. O setor imobiliário oferecia um grande número de lotes em parcelamentos sem aprovação nos órgãos municipais, sem a implantação de infraestrutura, com transporte público precário e em regiões desconectadas do tecido urbano. Esse modelo

de parcelamento obedecia a uma dupla lógica: oferecia terrenos, cujos valores eram divididos em uma centena de prestações, a uma crescente população cujos níveis salariais mal eram capazes de garantir os custos básicos de sua sobrevivência e ainda proporcionava a valorização dos terrenos vazios deixados entre a cidade existente e o novo parcelamento. O processo de aquisição de terrenos em áreas distantes dos centros urbanos era, em geral, seguido pela autoconstrução das moradias, individualmente ou em regime de mutirões. Sobre os loteamentos implantados neste período Walcacer (1981) relata:

Nesse quadro de Prefeituras pobres, inteiramente despreparadas para a sua função de disciplinar o uso do solo urbano, de projetos de loteamentos que só lhes eram submetidos pró-forma, mesmo porque eram poucas as Prefeituras que, em suas legislações, lhes faziam qualquer restrição urbanística de maior importância, lucravam, e muito as empresas loteadoras – que vendiam o seu produto sem maior controle, a uma população carente, ávida por uma solução habitacional qualquer. (WALCACER, 1981, p.150)

Como resultado, este modelo de crescimento da cidade, via extensão do tecido urbano, permitiu que uma considerável parcela da população se estabelecesse em áreas absolutamente carentes de qualquer tipo de infraestrutura. Essa população estava ainda exposta aos grandes deslocamentos diários entre o local de moradia e os locais onde se concentravam os postos de trabalho e ainda ao sobretrabalho resultante dos esforços da autoconstrução de suas moradias. Tudo isso implicava em um desgaste excessivo da sua força de trabalho, único bem do qual dispunha.

Paralelamente a esse processo, áreas com altas declividades, ou comprometidas com cursos d'águas, ou ainda áreas verdes de loteamentos regulares, foram sendo ocupadas num processo que ficou conhecido como favelização. Essa se caracterizava por ser uma ocupação, em geral, em áreas inapropriadas para a construção, em lotes de reduzidas proporções e com alta densidade construtiva e construções precárias, às vezes com material improvisado. Essa era a opção para quem não podia se dar “ao luxo” de comprar um lote nos loteamentos periféricos das cidades e nem arcar com os custos dos grandes deslocamentos diários a que sua população estava obrigada e também com os custos da construção de uma moradia na periferia.

Para o trabalhador cujos níveis salariais não permitiam acessar os meios formais de produção habitacional restavam duas opções. Uma era a compra de um lote

em um loteamento distante dos grandes centros, onde nem sempre o loteador tinha regularizada a propriedade da terra que oferecia, em áreas sem infraestrutura e tendo que se submeter a grandes deslocamentos diários até os centros geradores de emprego. A outra opção seria habitar áreas próximas aos centros urbanos que foram desprezadas pelo mercado formal, quer seja pela sua topografia, pela existência de cursos d'água, etc. Na essência, as duas opções implicavam um alto grau de informalidade quanto à propriedade do imóvel e a baixa ou inexistente oferta de infraestrutura urbana e serviços públicos, colocando essa população às margens da cidadania.

Nos loteamentos de periferias ou nas favelas, as obras de infraestrutura e a construção de equipamentos públicos só aconteciam à base de muita luta de seus moradores e em processos de intermediação que via de regra baseavam-se em relações clientelistas com os políticos que atuavam nestas áreas. Contrariavam-se assim as expectativas dos trabalhadores, muitos vindos do interior, para os quais “a cidade significa a possibilidade de realização de um sonho, de uma vida melhor, de desenvolvimento de potencialidades, início de uma nova experiência de vida.” (NEVES, 1994, p. 45). No entanto a cidade se mostrou muito mais do que espaço de realização de uma vida melhor, a cidade é também espaço de contradição e disputa, como bem descreve Maricato:

As cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança. Ou seja, a cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social. Suas características e até mesmo a forma como se realizam fazem a diferença. (MARICATO, 2013, p.33)

2.2.1 O Nascimento do ideário da Reforma urbana

Já na década de 1960, a situação da população nos grandes centros urbanos era tema de estudos, debates e mobilizações da sociedade civil. Dentre os muitos diagnósticos realizados sobre a situação econômica e social do país neste período, se destacaram os trabalhos realizados pela Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais – SAGMACS. Fundada pelo Mouvement Économie et

Humanisme, liderado pelo frei dominicano francês Louis-Joseph Lebret, a SAGMACS realizou inúmeros trabalhos em Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Os trabalhos realizados sobre a estrutura urbana dos principais centros urbanos do país ganharam notoriedade pela precisa e estereotípica descrição das situações de vida e as condições urbanísticas dos bairros da periferia desses centros (CESTARO, 2010).

Em São Paulo, como em diversas outras capitais do Brasil, o intenso crescimento econômico da cidade, foi acompanhado pela deterioração das condições de vida de ampla parcela de seus habitantes (KOWARICK, 1979, p.21). A população que partia das áreas rurais em direção às cidades, em busca de melhores condições de vida e oportunidades de trabalho, se estabelecia nas periferias dos grandes centros, em bairros distantes e sem infraestrutura ou em municípios do entorno. Já na década de 1950, o crescimento populacional na Grande São Paulo significou um acréscimo de 106,3% na população urbana. Foi neste contexto que se formaram as cidades dormitórios: áreas loteadas com pouca ou nenhuma infraestrutura, nas quais se ofereciam lotes com preços abaixo dos praticados no mercado formal e com condições de pagamento acessíveis a população de baixa renda, porém distantes dos centros de oferta de emprego, ocasionando grandes deslocamentos diários aos trabalhadores.

Mesmo nas áreas mais periféricas da capital, o acesso à infraestrutura básica era bastante precário. Na década de 1960, em bairros como Santo Amaro, Vila Maria e São Miguel metade da população não tinha acesso a água tratada. Da mesma forma, em muitas regiões de São Paulo o acesso a rede de coleta de esgoto não atingia mais do que 20% da população. O mesmo se verificava com outros serviços urbanos, tais como pavimentação e coleta de lixo (CAMARGO, 1982).

Tudo isso foi resultado de uma lógica de ocupação da cidade baseada na especulação imobiliária, quer pela oferta de lotes desprovidos de infraestrutura, ou pela retenção especulativa de vazios urbanos, bem como pela política de industrialização baseada na transferência dos custos da habitação ao trabalhador, condição que era aceita por esse, dada a pressão desempenhada pelo grande contingente do exército de reserva que se aglutinava nas cidades.

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963 no Hotel Quitandinha em Petrópolis-RJ, reuniu arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados, assistentes sociais, técnicos, líderes sindicais, estudantis e representantes de

entidades da sociedade civil (SILVA, 2003). O objetivo deste seminário era produzir um documento que contivesse um diagnóstico dos problemas urbanos e propor soluções, buscando incluir a questão urbana entre as reformas de base¹⁰, propostas pelo então presidente João Goulart.

Os participantes do Seminário apresentaram como produto final um texto intitulado “Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana – 1963” e o “Anteprojeto de Lei da Reforma Urbana – 1963”. O ideal de reforma urbana contido nestes documentos estava fundamentado nas questões fundiárias e de habitação e tinha o Estado, especificamente na figura do governo federal, como o principal agente executor das propostas elencadas¹¹. A questão da participação aparece apenas de forma complementar, nas Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, que afirma: “que é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”. A participação tinha então um caráter educativo da população envolvida, sem o aspecto de controle social das ações do Estado.

Com o golpe militar de 1964 estas primeiras ideias de reforma urbana foram abandonadas e a repressão política que se seguiu dificultou ainda mais a luta pela democratização das políticas públicas.

2.3 Planejamento urbano e os movimentos sociais no período da ditadura militar

Segundo Monte-Mór (2008, p. 45) durante a primeira gestão do governo militar¹² a resolução dos problemas urbanos estava centrada na questão da habitação e tinha um objetivo bastante específico, o controle das massas: “Se, por um lado, o ideal da casa própria já tinha sido incorporado à população brasileira, por outro, a comprovada correlação entre casa própria e atitudes conservadoras, observada no Brasil, servia amplamente aos interesses do novo governo”. (MONTE-MÓR, 2008, p.46)

¹⁰ O projeto político de João Goulart utilizava a expressão reforma de base para se referir as reformas da estrutura agrária, fiscal, bancária e educacional com vistas a estabelecer uma nova linha política para o país

¹¹ Para maiores informações sobre os documentos produzidos no Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, 1963, consultar SILVA, 2003.

¹² O primeiro governo militar foi exercido pelo Marechal Humberto de Alencar Castello Branco entre os anos de 1964 e 1967.

As questões ligadas ao planejamento urbano e metropolitano foram incorporadas ao cenário político de forma gradativa e uma série de órgãos, fundos e programas foram criados com esse objetivo. Ainda em 1964 foram criados, através da Lei 4380/64, dois órgãos com a função de intervir nos setores de habitação e de planejamento urbano: o Banco Nacional da Habitação – BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU¹³.

O BNH era um órgão vinculado ao Ministério da Fazenda e tinha como finalidade regular o sistema financeiro da habitação através da oferta de crédito às construtoras para a produção de unidades habitacionais e também pela oferta de financiamento ao comprador final. Os recursos necessários à atuação do BNH seriam provenientes de várias fontes, desde empréstimos internacionais, contribuições compulsórias do Serviço Social da Indústria – SESI e Serviço Social do Comércio – SESC, contribuição empresarial sobre a folha de pagamento dos empregados, entre outros.

Já o SERFHAU foi criado em substituição à Fundação Casa Popular, com a finalidade de dar suporte à pesquisa e planejamento voltados para as ações de diminuição do déficit habitacional, promover e coordenar os programas regionais e municipais de habitação de interesse social, prestar assistência técnica aos municípios na elaboração de planos diretores e demais ações de regulação e planejamento urbano. Seu superintendente era nomeado pelo Conselho de Administração do BNH, estando subordinado a esse órgão (BRASIL, 1964)

Uma das ações promovidas pelo SERFHAU foi o incentivo e assistência aos municípios para elaboração de seus Planos Integrados Locais. Tais planos se tornariam pré-requisito para que as prefeituras pudessem receber os recursos do BNH. Para a elaboração destes planos, diversos municípios criaram, em sua estrutura, órgãos que fossem capazes de preencher essa lacuna do planejamento, existente até então nas administrações municipais. Dessas experiências de planejamento local, uma se destacou no cenário nacional, foi o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC. Sob a coordenação do IPPUC foram elaborados o Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba e a proposta do Bus Rapid Transit – BRT, que se tornou referência em

¹³ O BNH e o SERFHAU foram criados através da Lei 4380 de 21 de agosto de 1964, com a função de tratar das questões de planejamento urbano e habitação. Ao longo do tempo esses órgãos tiveram variações na importância do papel que desempenharam junto ao governo federal e da mesma maneira sofreram mudanças em suas estruturas. Em 1970, através do Decreto 66882, os dois órgãos passaram a pertencer a estrutura do Ministério do Interior e em 1975 o Decreto 75444 extinguiu o SERFHAU e suas atribuições foram assumidas pelo BNH.

transporte público, entre outros projetos. De forma análoga, Neste mesmo período foi criado em Contagem um órgão dedicado exclusivamente ao planejamento urbano.

2.3.1 O Escritório de Planejamento Urbano de Contagem - EPUC

Seguindo as determinações da nascente política urbana nacional, o então prefeito do município de Contagem, Francisco Firmo de Mattos Filho, criou em 1967 o Escritório de Planejamento Urbano de Contagem – EPUC e o Conselho de Desenvolvimento do Município de Contagem – CDMC.

O EPUC foi criado pela Lei 779/1967. Tinha entre os seus objetivos: a elaboração dos estudos relativos ao planejamento integrado do município, a coordenação e controle da implantação destes planos e a manutenção da continuidade do planejamento urbano, através da proposição de novos planos, a reformulação dos existentes ou em execução, de forma a adaptar o planejamento e as metas às realidades dinâmicas do planejamento e do desenvolvimento integrado do município (CONTAGEM, 1967). O corpo técnico do EPUC era composto por uma equipe multidisciplinar de arquitetos, engenheiros, economista, sociólogos, sanitarista, consultores jurídicos e tributários, entre outros. O EPUC poderia ainda contratar serviços especializados de escritórios técnicos de planejamento urbano, sob a responsabilidade de acompanhar toda a elaboração e execução dos serviços.

Logo de início, ficou demonstrado que a implantação do EPUC tinha como premissa a aplicação dos princípios da administração empresarial à administração pública e o comprometimento do setor industrial com as questões específicas do município. De acordo com Carvalho e Ferreira (1995, p.23) a criação do EPUC e as diretrizes gerais de sua atuação foram elaboradas pelo engenheiro Clóvis de Mattos, irmão e assessor do prefeito Francisco Firmo de Mattos Filho, que buscou aplicar à administração municipal a experiência adquirida como planejador industrial na Mafersa – Materiais Ferroviários Sociedade Anônima. De forma complementar, o primeiro presidente do EPUC, nomeado diretamente pelo Prefeito, foi o engenheiro Waldir Soeiro Emrich, que ocupava simultaneamente um cargo de gerente na Siderúrgica Mannesmann e era Presidente do CICI - Centro das Indústrias das Cidades Industriais de Minas Gerais, sendo o representante do empresariado local na administração pública.

A intenção inicial era dar um sentido de planejamento urbano ao município de Contagem, promover o planejamento estratégico e o desenvolvimento econômico e social. Pensava-se em formar uma equipe polivalente, interdisciplinar (administradores, economistas, arquitetos, etc). Entre os seus objetivos pode-se citar: Elaborar o Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano de Contagem; aproximar o empresariado da Prefeitura de Contagem, cuja autonomia os empresários não reconheciam... (Clovis de Mattos, notas de pesquisa, Carvalho e Ferreira, 1995)

O EPUC foi responsável pela realização, por meio de sua equipe ou via contratação de consultorias, de vários estudos e diagnósticos do município. Esse trabalho subsidiou a elaboração de um conjunto de ações e legislações que tinham como objetivo modernizar a atuação da administração pública municipal no que diz respeito aos serviços urbanos oferecidos e ao espaço urbano.

De acordo com Carvalho e Ferreira (1995, p.25) já no início de sua atuação, o EPUC contratou o primeiro levantamento aerofotogramétrico de Contagem. Esse trabalho permitiu o reconhecimento da situação real das áreas do município, no que diz respeito ao seu parcelamento e ocupação e possibilitou a elaboração de um cadastro técnico imobiliário e o aumento da arrecadação municipal. Esse levantamento permitiu ainda identificar as principais carências do município no que diz respeito à infraestrutura viária, saneamento, entre outros.

Esse mesmo órgão realizou também o diagnóstico preliminar do abastecimento de água do município. Este trabalho resultou, já em 1968, na criação do Serviço Autônomo Municipal de Águas e Esgotos – SAMAE, através da Lei Municipal 818/1968. Além da SAMAE, essa mesma lei criou também o Conselho Municipal de Águas e Esgotos – CMAE, composto por representantes da administração municipal, entre eles o próprio prefeito municipal, representantes do legislativo municipal, além de membros da sociedade civil através de representantes do comércio e do CICI. Não foi possível localizar registros da atuação deste conselho, mas vale destacar que apesar da atuação de caráter prioritariamente técnico das administrações públicas e deste ser um período de restrições de direitos individuais, havia uma preocupação, ainda que meramente intencional, em incluir a sociedade civil nas decisões relativas à coisa pública. Entretanto essa participação era restrita a uma parcela da população, aquela que detinha o poder econômico.

O diagnóstico realizado pelo EPUC para a área de saneamento subsidiou ainda a elaboração de projetos de drenagem de águas pluviais, que contemplava quase que exclusivamente as vias de circulação dos ônibus e a implantação da rede de esgoto para alguns bairros. Resultou deste trabalho ainda a proposta de solução para o problema de abastecimento de água do município, com a execução da Represa de Vargem das Flores, em convênio com a Prefeitura de Betim. O represamento do Ribeirão Betim, formando o manancial de abastecimento de Vargem das Flores se mostrou de suma importância para atender à população residente nos municípios integrantes do convênio e fundamental para o desenvolvimento e crescimento industrial desejado, viabilizando a implantação do Centro Industrial de Contagem – CINCO.

A constatação de que já no final da década de 60, o espaço de produção, conformado pela Cidade Industrial se encontrava saturado, levou à elaboração, por parte da equipe do EPUC, de um projeto para um novo distrito industrial. Dessa vez, além de ter a função de ser um espaço para a implantação de novas indústrias, o novo distrito deveria desempenhar o papel de integração física entre a Cidade Industrial e a sede do município, objetivando unir com isto a aristocracia rural e o empresariado, através da pavimentação da avenida de ligação entre estes dois importantes pólos da cidade, a Avenida João César de Oliveira (CARVALHO; FERREIRA, 1995). O projeto do Centro Industrial de Contagem seria desenvolvido sobre uma área para qual já havia um parcelamento para fins residenciais aprovado, em terreno particular, demonstrando uma estreita articulação entre a iniciativa privada e poder público. A implantação do CINCO foi viabilizada com recursos do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, um banco criado pelo governo estadual para fomento às atividades econômicas no estado.

Outro ponto importante na atuação do EPUC resultou da mudança na legislação federal relativa ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias – ICM, recém criado pela Reforma Tributária de 1966, e que contemplava os municípios com o repasse de parte da alíquota deste imposto, aumentando de forma considerável a arrecadação municipal. Neste contexto, em função do seu elevado grau de industrialização, Contagem passou a ter a segunda maior arrecadação do Estado. O EPUC desempenhou um importante papel em envolver os industriários de Contagem com as questões relativas ao desenvolvimento da cidade e também fornecer subsídios para a aplicação dos recursos do ICM, verificadas neste relato: “Em 1967 é criado o ICM no Brasil. Até esta época as

prefeituras não queriam indústrias. A prefeitura precisava planejar para administrar o ICM e a prefeitura estava preparada para isso, tinham planos vindos do EPUC para gastar os recursos do ICM”. (Notas de pesquisa CARVALHO; FERREIRA, 1995)

Ainda entre os trabalhos realizados pelo EPUC podemos citar na área físico-territorial, a elaboração de propostas viárias com a proposição de um grande anel rodoviário que ligaria as BRs 381 e 040 (FIAT / CINCO / CEASA), coincidindo com parte da atual Via Expressa de Contagem (ver Figura 3) e a ligação Esmeraldas / Contagem. Foram também elaboradas propostas para Código de Obras, Lei de Parcelamento e Lei de Uso e Ocupação do Solo. Enquanto o Código de Obras e a Lei de Parcelamento foram aprovadas pelo legislativo já no mandato seguinte (em 1971 e 1972 respectivamente), a Lei de Uso e Ocupação do Solo não foi aprovada e Contagem só veio a ter uma legislação de ordenamento territorial aprovada pela Câmara em 1991. O EPUC foi responsável ainda pela elaboração do Código Tributário Municipal e a Lei 980, que instituiu a contribuição de melhoria. Essa última se caracterizava por ser uma legislação bastante avançada para época, mas para a qual não se tem registro de sua aplicação.

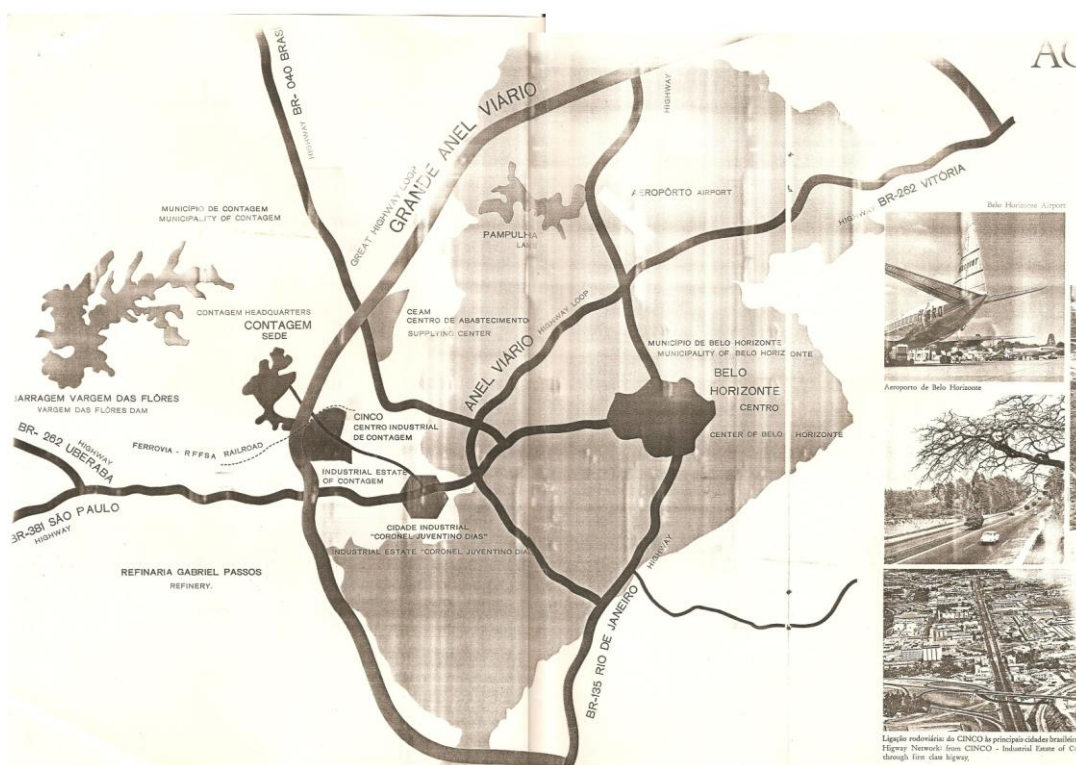


Figura 3: Proposta do Grande Anel Rodoviário

Fonte: Contagem – Master Plan do Centro Industrial de Contagem

Como em outros momentos políticos do Brasil, a apropriação da administração pública para implementação de ações em benefício próprio era uma prática muito comum e aparece de forma implícita no depoimento de funcionários do EPUC:

É muito difícil julgar as intenções do Clovis de Mattos (idealizador do EPUC). Não se sabe até onde ia o interesse pelo planejamento ou pela valorização de suas terras conseqüência do crescimento de Contagem. De qualquer maneira, o objetivo principal era fazer planejamento integrado, ou seja, que contemplasse os aspectos econômicos, físicos e sociais (depoimento funcionário do EPUC, notas de pesquisa, CARVALHO; FERREIRA, 1995)

O Prefeito Chicão (Francisco Firmo de Mattos Filho) era uma pessoa otimista, honesto e muito justo. Brigava por Contagem e pelo o Estado. Político bem intencionado abriu mão que se colocasse água nos terrenos de sua família. (depoimento funcionário do EPUC, notas de pesquisa, CARVALHO; FERREIRA, 1995)

No que diz respeito à criação do Conselho de Desenvolvimento de Contagem, percebe-se o explícito interesse em envolver a comunidade no planejamento da cidade, embora o EPUC pudesse ser caracterizado pelo caráter tecnocrático e centralizador, que predominava na administração pública em todo o país durante esse período. O Conselho de Desenvolvimento do Município de Contagem – CDMC foi criado pela Lei 782/1967 e tinha como atribuições: a) opinar sobre projeto de lei ou medida administrativa que pudesse propiciar o desenvolvimento do município, por solicitação do Prefeito; b) estimular a participação da comunidade no processo de planejamento urbano, bem como divulgar as atividades do Escritório de Planejamento; c) elaborar seu regimento interno; d) divulgar os seus trabalhos e reuniões; e) sugerir ao executivo, medidas que visassem ao desenvolvimento do Município; f) constituir comissões especiais para emissão de pareceres sobre assuntos de interesse da comunidade e relacionados com o desenvolvimento do Município.

É interessante ressaltar o caráter de complementaridade do CDMC às ações do Escritório de Planejamento. E apesar de não especificar a sua composição ou como a participação da comunidade se daria nas suas ações é importante ressaltar o caráter, ainda que superficial, de democratização da política urbana do município e a tentativa de dar maior transparência e publicidade as ações de planejamento. Infelizmente não se tem notícias da atuação do CDMC.

Entretanto a falta de preparo dos técnicos para lidar com a demanda da população fica evidente no depoimento de um dos funcionários do EPUC ao relatar os resultados de uma pesquisa preliminar com o objetivo de saber os anseios da população para o novo governo:

Logo no início foi feita uma pesquisa preliminar com o objetivo de saber o que o cidadão de Contagem esperava do executivo, ou seja identificar os anseios da população. Esta pesquisa gerou uma certa frustração, pois não foi levantado nem um dado relevante, apenas problemas pontuais. (CARVALHO; FERREIRA, 1995, p.28)

Neste período o município passava por um crescimento vertiginoso de sua população, que ocupava principalmente assentamentos precários, desprovidos de qualquer infraestrutura, indicando certa falta de sensibilidade dos técnicos para os problemas apontados pela comunidade.

Outra tentativa de aproximação com a população foi através da criação de um canal de relacionamento com as associações de bairro que se multiplicavam pela cidade. Ciente de sua importância no processo eleitoral, a prefeitura se propôs a consolidar uma federação de associações. Entretanto quase não há registros sobre atuação dessa entidade. Souza (2009, p.37) relata uma primeira reunião desse conjunto de associações, que teria sido realizada no Colégio Dom Bosco no Bairro Industrial. Visualizava-se nesse momento a estreita relação entre associações de bairro e representação política, logo a busca por legitimação do planejamento era feita junto às representações políticas formais e aos movimentos sociais. Ainda assim era permanente o conflito entre as demandas populares e as soluções técnicas/políticas apresentadas:

Os políticos não queriam planejar nada que ferisse seus próprios interesses, mas também os técnicos eram muito autoritários, tinham uma visão acadêmica e tecnocrata, sem nenhuma participação comunitária e política. Ignorava-se a vontade popular e queria-se mistificar e impor a solução técnica. (depoimento de funcionário do EPUC, notas de pesquisa, CARVALHO; FERREIRA, 1995)

O EPUC foi extinto no final de 1971 e suas atribuições transferidas para Superintendência de Desenvolvimento de Contagem - SUDECON, recém criada. Entretanto muitos dos seus estudos e propostas foram implantados posteriormente e

serviram de subsídio para o planejamento do município ainda por muitos anos. Os estudos realizados pelo EPUC permitiram, mesmo depois de sua extinção, a implantação de projetos e programas como o Projeto de Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada – CURA, realizado no Bairro Eldorado.

2.3.2 A Greve Metalúrgica de 1968

Embora a Greve dos Metalúrgicos acontecida em 1968 não possa ser considerada como um movimento que tinha como tema a questão urbana, ela se torna importante no contexto deste estudo, pois se a principal pauta de reivindicação era a questão salarial, esta tinha um importante reflexo nas condições de vida, e principalmente de habitação, dos trabalhadores. Outro ponto importante, é que se deve considerar que a pressão exercida por esses movimentos teve, em alguma medida, reflexo nas políticas urbanas desenvolvidas pelo governo federal no período militar.

O governo militar, estabelecido pós-golpe de 1964, impunha um custo econômico-social muito elevado às classes trabalhadoras, vide a política salarial implantada, que ficou conhecida como “arrocho”. Nessa política o governo controlava o reajuste salarial, sendo o mesmo concedido por categoria; no intuito de conter a economia em declínio, os reajustes eram sempre menores que a inflação. Somam-se a este contexto, as condições de vida em que se encontrava a classe trabalhadora, se estabelecendo em bairros periféricos aos centros urbanos, sem acesso a qualquer tipo de infraestrutura, ou em favelas que ocupavam espaços residuais próximos aos núcleos de empregos.

O cenário socioeconômico de Contagem na década de 1960 exemplificava bem essa situação. Enquanto a Cidade Industrial passava por um processo de dinamização, com o crescimento do número de indústrias implantadas, os operários sofriam com as péssimas condições de trabalho impostas pelo capital industrial, evidenciando o contraste entre o progresso e as condições de vida dos trabalhadores da cidade. Já na década de 60, a população trabalhadora de Contagem procurava residir perto das indústrias, se estabelecendo em núcleos informais, que deram origem a várias favelas nas proximidades de grandes empresas como a Magnesita, Belgo-Mineira e a fábrica de Cimento Itaú ou em bairros mais próximos dos polos industriais, como Barreiro, Bairro das Indústrias, Tirol, Bairro Amazonas e outros, que ofereciam pouca ou nenhuma

infraestrutura básica, como água, luz, esgoto e calçamento. Ao mesmo tempo, assistia-se à valorização dos lotes nos parcelamentos formais que se implantavam na cidade, dotados de infraestrutura básica. Os valores cobrados para aquisição de um lote formal e também as condições de pagamento, quase sempre os tornava inacessíveis para a classe trabalhadora. (CAMPOS, 2001, p.61).

Foi neste contexto que eclodiu a greve dos metalúrgicos de 1968. A greve iniciada em abril daquele ano é considerada a primeira greve realizada pós-golpe militar. Sobre as motivações da greve, Oliveira (2010, p. 103) assim descreve:

É necessário analisar vários fatores para explicar a greve de abril de 1968. Primeiro, havia um crescente número de demissões entre 1967 e início de 1968. Segundo, a situação de vida da classe trabalhadora de Contagem, enquanto moradia e infraestrutura eram precárias. Terceiro, a situação de trabalho com longas jornadas e baixos salários, em razão da política de arrocho da ditadura militar, que oprimia os trabalhadores. Quarto, a situação política arbitrária, com direitos civis cassados, sem direito de representatividade. A soma de todos esses fatores contribuiu para a formação da greve de abril de 1968.

A greve foi resultado de um longo trabalho de mobilização dos trabalhadores. Oliveira (2010, p. 76) relata que a greve teve início no dia 17 de abril, na Belgo-Mineira, no coração da Cidade Industrial, e rapidamente o movimento se alastrou por outras indústrias da região, chegando até a Mannesmann, na Região do Barreiro, em Belo Horizonte. No dia 22 de abril, cinco dias mais tarde, eram 15 mil trabalhadores paralisados em cerca de 18 indústrias. O autor relata assim o telegrama enviado pelo presidente da Federação das Indústrias de Minas Gerais - FIEMG, Fábio de Araújo Motta, solicitando a intervenção do governador do Estado de Minas Gerais, Israel Pinheiro:

Rumos tomados greve ilegal irrompida cidade industrial levam-nos presença vossência sentido apelar necessária intervenção para pôr têrmo movimento paredista, evitando, mesmo tempo, seu alastramento. Elementos interessados em semear discórdia e provocar pânico social, estão conduzindo greve para rumos perigosos, colocando sob ameaça direito de propriedade e o interesse social e coletivo. Esperamos vossência medidas acauteladoras, impedindo seja diálogo empregadores e empregados afetado pela intenção preconcebida de agitar e confundir de uma minoria de ativistas profissionais da desordem infiltrados na nobre classe operária. A indústria está pronta a atender legítimos interesses trabalhadores através reivindicações justas e pacíficas. (Fábio de Araújo Motta apud OLIVEIRA, 2010, p.79)

O movimento grevista chegou a receber apoio do MDB de Minas Gerais, por intermédio do seu líder, o deputado Silvio Menicucci. Na tarde do dia 23 de abril, o deputado foi à tribuna da assembléia declarar sua solidariedade aos operários:

Os trabalhadores estão colocados à margem do processo social, esquecidos no seu sofrimento, e o governo ainda não encontrou o caminho que venha possibilitar o equilíbrio social [...] a fome e o desespero estimulam as classes obreiras desta nação a novas lutas no sentido de conseguirem melhores condições de vida [...] o governo atual, depois de quatro anos, ainda não encontrou um programa certo para que possa realizar alguma coisa de útil ao desenvolvimento e progresso da nação [...] o objetivo principal que comanda as ações do governo, tem sido a perseguição a uma classe que não tem nenhuma responsabilidade política diante dos acontecimentos que ora atordoam e desencantam todos os brasileiros. (apud OLIVEIRA, 2010, p.92)

Ainda que de forma secundária, as condições de vida que os trabalhadores encontravam nos centros urbanos sempre apareciam nos discursos e manifestações. As paralisações duraram até o dia 26 de abril daquele ano, mas o movimento teve outros desdobramentos.

Um deles foi o evento de 1º de maio, como também relatado por Oliveira (2010). Naquela época o governo estadual fazia um evento no Mineirão, com jogo de futebol e sorteio de brindes. O autor relata que, com a mobilização, obtida a partir da greve de abril, os trabalhadores decidiram que a data não era motivo de comemoração, mas oportunidade de manifestação das lutas. Foi realizado um encontro, na então Secretaria de Saúde, atual Minascentro, localizado na região central de Belo Horizonte. Com o

comparecimento maciço dos trabalhadores, o encontro resultou em um manifesto, organizado pelos participantes e que seria lido em local público.

A praça 1º de Maio, localizada a trezentos metros da Secretaria de Saúde, foi o local escolhido para a leitura do manifesto. O documento continha as reivindicações contra a política salarial do governo, o plano de habitação, a lei de greve e o programa de bolsa de estudos. Além de conter um histórico sobre o movimento operário mundial e o dia 1º de maio, enaltecia a coesão dos metalúrgicos na greve de abril e conclamava os trabalhadores à luta. (OLIVEIRA, 2010, p.110)

Embora o encontro na Secretaria de Saúde tivesse sido autorizado pela Secretaria de Segurança Pública, estava proibido qualquer tipo de manifestações em vias e espaços públicos e o local do evento estava completamente cercado pela polícia, que impediu que os manifestantes saíssem em passeata até o local escolhido para a leitura do manifesto.

No dia 1º de outubro daquele mesmo ano, nova greve foi mobilizada. Oliveira (2010) relata que desta vez o movimento foi fortemente reprimido, os membros dos sindicatos foram demitidos e cassados e em menos de 24 horas a greve já havia sido debelada.

A greve dos metalúrgicos de 1968 de Contagem encontrou adesão e reflexos também em outros municípios brasileiros de base industrial, como por exemplo, Osasco – SP. E embora não tenham alcançado, em plenitude, as suas reivindicações salariais, a pressão exercida resultou em reflexos nas políticas públicas, principalmente naquelas dedicadas ao desenvolvimento urbano como, por exemplo, o programa CURA, lançado em 1972. Essa influência teve apenas indiretamente o sentido de atendimento das demandas populares pela aproximação dos interesses, mas seu principal objetivo era o de controle das massas. Esse espírito de controle de massas via concessão de benefícios já havia sido antecipado pela Deputada Sandra Cavalcanti, em sua carta de apresentação do BNH endereçada ao presidente Castelo Branco

(...) aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial do Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas. (citado em MONTE-MÓR, 2008, p.46)

2.3.3 A instituição das Regiões Metropolitanas e a criação do PLAMBEL

No final da década de 1960, já era possível identificar que os problemas urbanos nas maiores capitais do Brasil extrapolavam os limites municipais, comprometendo as regiões vizinhas. Esse comprometimento podia ser observado na ocupação do solo, através dos processos de conurbação ou nas questões relativas ao abastecimento dos grandes centros, com a produção de gêneros alimentícios básicos e a captação de água para o consumo, por exemplo, se dando em áreas cada vez mais distantes das aglomerações urbanas.

O regime militar em vigor, assentado sobre a tecnocracia e a burocracia estatal, favorecia as burguesias nacionais e as empresas estrangeiras, na direção de um processo de modernização capitalista conservador (TONUCCI FILHO, 2012, p.83). A política estatal de suporte ao que ficou conhecido como “milagre econômico”, consistia basicamente em privilegiar o econômico em detrimento do social. O Estado buscava incentivar a industrialização via concessão de subsídios, doações de terrenos e isenção de impostos. Em contrapartida, os postos de empregos gerados estavam sujeitos a condições de trabalho insalubres, longas jornadas de trabalho e forte arrocho salarial (OLIVEIRA, 2010). Sob a suspensão dos direitos de associação e reivindicação, esse período ficou conhecido também como os “anos de chumbo”.

O resultado dessa política foi o favorecimento do grande capital internacional e os segmentos de alta renda da população brasileira, consumidores dos bens de consumo duráveis, que tiveram sua produção incentivada em contraponto ao aumento das desigualdades sociais e o crescimento dos problemas urbanos e da periferização da pobreza. Foi neste período que o então Ministro da Fazenda Antonio Delfim Netto (1967-1974) cunhou a expressão “É preciso fazer crescer o bolo, para só então reparti-lo”.

Ao mesmo tempo, outro bolo indigesto crescia indiscriminadamente, era o parcelamento e a ocupação, sem freio e sem regras, do solo urbano. Quem podia pagar pelas melhores localizações na cidade, tinha acesso aos serviços públicos, quem não podia, estava condenado a viver às margens da cidade. O preço a ser pago pelo “desenvolvimento” era a segregação socioespacial.

A revisão constitucional de 1967 já contemplava a possibilidade da União criar regiões metropolitanas. Entretanto, o efetivo reconhecimento de que os problemas urbanos ultrapassavam os limites municipais e a institucionalização das Regiões Metropolitanas só aconteceu em 1973. Antes disso, porém, a contratação de estudos de âmbito regional já demonstravam uma preocupação, por parte do poder público estadual, com as questões supramunicipais:

“Conseguiu-se, todavia, a contratação da consultoria especializada HIDROSERVICE – Engenharia e Projetos Ltda, de São Paulo para elaboração do Plano Preliminar de desenvolvimento Integrado da RMBH, concluído em 1969. O documento caracterizava o problema metropolitano, delimitava a região e recomendava a realização de um Plano de Desenvolvimento Integrado da RMBH, inteiramente enquadrado às diretrizes e metodologias do SERFHAU. O estudo realizado recomendava também que se implantasse um sistema estadual de planejamento centrado em um órgão público que deveria ser o responsável técnico, político e administrativo pelo planejamento metropolitano. (TONUCCI FILHO, 2012, p. 112)

A Lei Complementar Federal nº 14/1973 instituiu as oito primeiras regiões metropolitanas do Brasil, a saber, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A Região Metropolitana de Belo Horizonte, era então composta por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. No ano seguinte criou-se, no âmbito do governo estadual, a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL, que seria, até o final da década de 1980, a autarquia responsável pelo planejamento da região. Durante o período de sua atuação, a PLAMBEL foi responsável pela elaboração de diversos estudos e diagnósticos, bem como da legislação urbanística básica de vários municípios da RMBH.

No âmbito federal, a ideia de um planejamento supramunicipal resultou na criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas – CNPU¹⁴. Segundo Monte-Mór (2008, p. 61) a CNPU foi criada, em 1974, com duas intenções: assumir a tutela das regiões metropolitanas recém criadas, e assumir a coordenação da política urbana nacional.

Complementarmente, o governo federal lançava programas e linhas de financiamento que buscavam fomentar e dar subsídio à formulação de um planejamento local. O planejamento era visto como ferramenta, método científico para atingir os fins propostos, era também uma forma de legitimar socialmente as políticas do regime militar. Apoiava-se numa burocracia altamente técnica e também autoritária, que acreditava ter as respostas para levar o país ao patamar de desenvolvimento econômico comparável ao dos países desenvolvidos.

Programas de saneamento (Planasa) e de urbanização (CURA) se apoiavam no planejamento como forma de resolver os problemas sociais, mas logo perderam o seu caráter de atendimento social, para se tornar fonte de valorização diferencial do valor da terra e de fomento a especulação imobiliária. O resultado foi o acirramento das desigualdades sociais e o aumento da segregação urbana nas cidades brasileiras (TONUCCI FILHO, 2012, p.86).

2.3.4 Projeto CURA – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada

Desde a sua criação em 1964, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) desenvolveu ações que buscavam a conscientização das administrações municipais quanto à necessidade de planejamento de seu espaço urbano. No entanto, os planos não tinham sequência, ora pela falta de recursos para financiar sua execução, ora por (des)interesses políticos resultantes de mudanças de gestão. Com o objetivo de

¹⁴ A CNPU foi instituída pelo Dec. 74.156/74 para atuar junto à Secretaria de Planejamento (SEPLAN) da Presidência da República e tinha natureza interministerial. Entre suas atribuições estavam fixar diretrizes, estratégias e instrumentos da política urbana, acompanhar a questão das regiões metropolitanas e a política urbana como um todo e articular-se com outros órgãos, ao coordenar suas ações. A CNPU caracterizou-se também por sua ação no plano normativo, para o qual procurou criar instrumentos aplicáveis ao controle de localização industrial, à proteção do meio ambiente e à regulamentação do uso do solo, com foco na função social da propriedade, mas sem resultados expressivos.

resolver essas duas lacunas, o BNH lançou em 1973 o Programa de Complementação Urbana e criou, em 1974, a Carteira de Desenvolvimento Urbano – CDU.

A Carteira de Desenvolvimento Urbano era a linha de financiamento do BNH destinada aos programas de desenvolvimento urbano. Com a sua criação e a criação da Carteira do Saneamento - COSAN, o BNH ficou estruturado em três áreas de ação com intervenções no espaço urbano: a área habitacional, que absorvia cerca de 60% a 70% dos recursos do orçamento geral de aplicações, a área de saneamento básico, que aplicava cerca de 30% a 40% desse orçamento e a área de desenvolvimento urbano, que aplicava os restantes 5% a 10%. De acordo com Fest (2005, p. 14) ao longo de sua história a CDU, que mais tarde seria transformada em CDURB, controlou os recursos destinados a vários programas, entre eles o Programa de Complementação Urbana, Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano, em parceria com os Bancos do Brasil, do Nordeste e da Amazônia; Financiamento do Transporte Urbano (FITURB) – para os metrôes do Rio de Janeiro e São Paulo; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (PRODEPO) e o Programa Especial Cidades de Porte Médio (CPM) em parceria com o Banco Mundial.

Já o Programa de Complementação Urbana foi lançado em março de 1973, por meio da Resolução 07/73 do Conselho de Administração do BNH. O programa seria executado através de Projetos CURA – Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada e tinha como objetivos: a) racionalizar o uso do espaço urbano e elevar os padrões habitacionais de áreas específicas do Município; b) promover o adensamento populacional de tais áreas favorecendo, inclusive, a plena utilização dos serviços e equipamentos públicos; c) ampliar a oferta de terrenos urbanizados e estipular seu aproveitamento pela aplicação de mecanismos fiscais indutores; e) proporcionar apoio a projetos habitacionais de interesse do BNH, especialmente os de natureza social. A Resolução 38/73, publicada três meses depois, em junho de 1973 atribuía ao Projeto CURA também o objetivo de racionalização no uso do espaço urbano e melhoria das condições habitacionais das áreas urbanas. Esses objetivos deveriam ser alcançados mediante a eliminação da capacidade ociosa dos investimentos urbanos; a racionalização dos investimentos em infra-estrutura urbana e comunitária; o estabelecimento de critérios objetivos de propriedade; o adensamento da população urbana segundo níveis tecnicamente satisfatórios; a execução integrada de obras de infraestrutura urbana e comunitária e a diminuição dos efeitos negativos da especulação

imobiliária. Segundo Lucchese (2004, p.76) a ideia básica do programa CURA consistia em combater a especulação imobiliária via aumento da oferta de lotes urbanizados, através do incentivo a ocupação de áreas já parceladas e ainda subutilizadas. A autora assim descreve o método a ser aplicado:

Mas a metodologia seguia os ditames do que se pode ser chamado da “boa técnica para o desenvolvimento de propostas urbanas”. O especialista debruçava sobre o bairro, buscando subsídios junto à população, verificava o que era necessário “completar” naquele território de acordo com as aspirações da comunidade, levantava os custos, avaliava a capacidade de retorno do investimento, priorizava as obras e atuava. Do planejamento urbano carregava a idéia de que é preciso inicialmente diagnosticar para depois prescrever o remédio, e quanto melhor for o diagnóstico melhor será a probabilidade de cura. (LUCCHESSE, 2004, p. 67-68)

É interessante observar que, para pleitear a sua adesão à carteira de investimentos do Projeto CURA, as administrações municipais deveriam apresentar a comprovação da viabilidade técnica, econômica, financeira e administrativa dos investimentos necessários e se comprometer em adotar mecanismos fiscais com vistas à racionalização do uso do espaço urbano, em especial o estabelecimento de alíquota progressiva para o Imposto Territorial Urbano e um sistema de atualização permanente dos valores básicos de incidência dos tributos municipais sobre imóveis urbanos. Havia ainda a exigência de elaboração de Planos Plurianuais de Projeto CURA, visando à garantia de continuidade dos projetos a serem implementados.

Os projetos CURA deveriam seguir ainda a outras diretrizes como a implementação, necessariamente, em espaço urbano parcialmente habitado e a elaboração de plano urbanístico que atentasse para as aspirações da comunidade e que contribuísse para a melhoria das condições ambientais, baseado em levantamento físico e socioeconômico.

Não seriam aceitos pedidos de financiamento para obras isoladas e a escolha das obras a serem realizadas deveria obedecer aos planos ou diretrizes existentes no município. Percebe-se assim a intenção, na concepção do Projeto CURA, de inclusão da população nas ações do projeto, de se evitar oportunismos políticos na definição dos projetos a serem implementados e de promover uma cultura de planejamento nas administrações municipais. Entretanto em muitos casos, como também em Contagem, a

execução dos projetos resultou em valorização de terrenos particulares e mais especulação imobiliária, como expõe Lucchese:

O Programa CURA, enquanto método, propunha uma atuação planejada, onde se faria uma avaliação preliminar de vários bairros (um macro-diagnóstico físico e sócio-econômico das cidades), e em seguida os hierarquizaria, visando estabelecer uma sequência para o investimento CURA. Havia assim, na proposta técnica, uma opção pela escolha técnica, onde o método garantiria a isenção na eleição das áreas de intervenção. Mas enquanto intervenção municipal o Programa CURA representou atuações populistas e que eram legitimadas pela aura de planejamento que a proposta conduzia. (LUCCHESI, 2004, p.21)

Contagem foi o segundo município brasileiro a aderir ao Projeto CURA. Para tanto, o primeiro passo foi a aprovação da lei municipal nº 1208, de 12 de junho de 1975, autorizando o poder executivo a contrair empréstimo com o Banco Nacional de Habitação para execução do Projeto CURA. O município oferecia em garantia as suas rendas provenientes da arrecadação do imposto sobre serviços de qualquer natureza e do produto das quotas do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) e até 50% de suas quotas do Fundo de Participação dos Municípios.

A região do Eldorado foi a área escolhida para a implantação do projeto. A área era atravessada pela Avenida João César de Oliveira, principal eixo de deslocamentos e referência de Contagem. Articulava, assim, os dois Distritos Industriais, Juventino Dias e CINCO, principais centros de emprego, e a sede político administrativa do município.

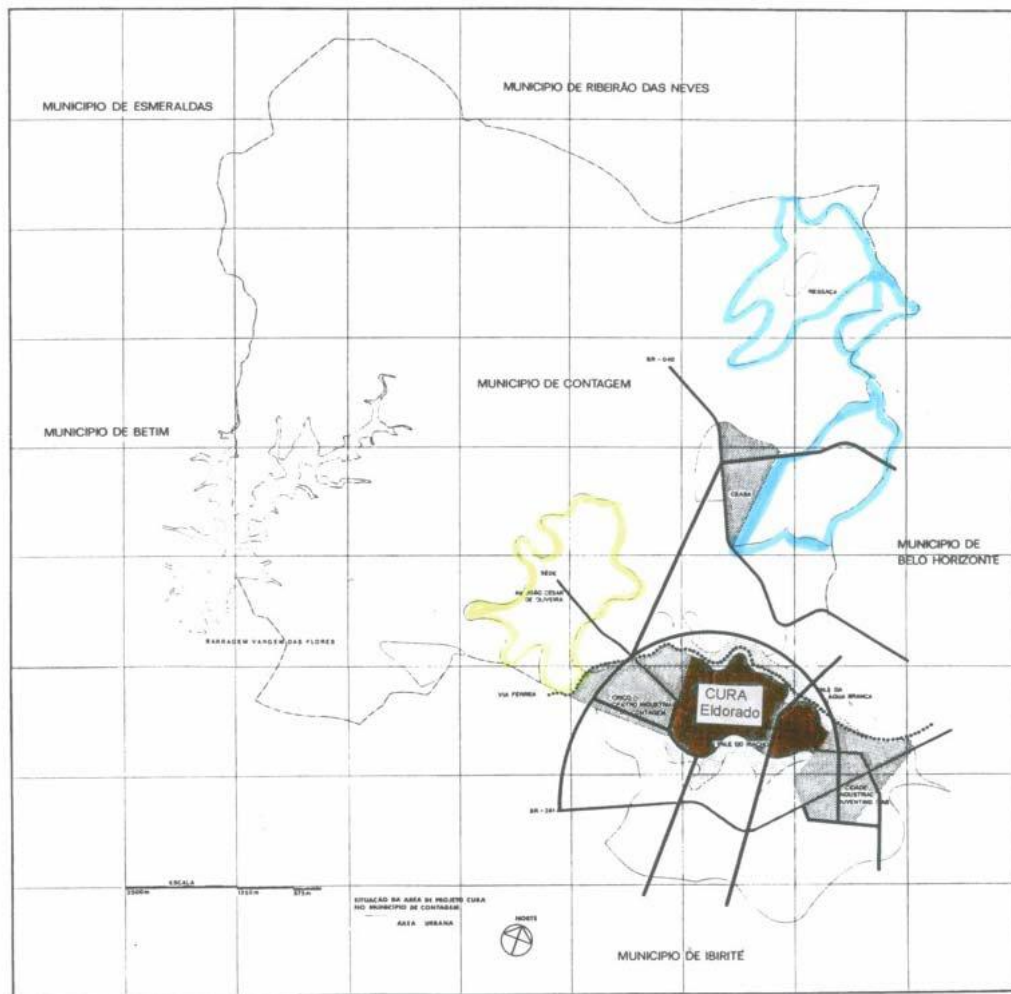


Figura 4 Cura Eldorado no contexto do município

Fonte: FEST, 2005

Fest (2005, p.101) aponta que o objetivo fundamental do projeto CURA Eldorado era a melhoria da qualidade de vida urbana na área, dando continuidade ao processo de urbanização já iniciado, compatibilizando as intervenções a serem praticadas, corrigindo os conflitos existentes e assegurando a comunidade envolvida maior e mais efetiva participação nesse processo. O projeto CURA Eldorado apresentava como proposta: a) o tratamento da Avenida João César de Oliveira como eixo direcionador de convergência de diversos interesses da cidade; b) a implantação de pólos de interesses capazes de desencadear um processo de centralização: centro comercial, terminal de transporte coletivo, centro de lazer, centro cultural; c) o saneamento dos vales da Água Branca e do Riacho, criando condições de continuidade do tecido urbano no sentido norte/sul; d) articulação da área de projeto com a malha viária urbana e metropolitana através das linhas de articulação leste/oeste e norte/sul;

e) elaboração de legislação sobre o uso das faixas marginais nas vias de articulação da área de projeto: Avenida João César de Oliveira e Avenida Norte/Sul; f) instituição de legislação de uso e ocupação do solo no sentido de promover maior adensamento e maior interação de usos e interesses urbanos diversos nos pólos de convergência e nos eixos de articulação interna da área e assegurar um ambiente de maior privacidade nas áreas de uso predominantemente habitacional; g) tratamento das ruas no sentido de recuperar seu significado como lugar de lazer e sociabilidade.

O Projeto CURA Eldorado representou para a época uma abordagem inovadora como método de planejamento urbano e muitas de suas propostas foram transformadas em realidade por meio das obras conduzidas pela CUCO – Companhia Urbanizadora de Contagem, órgão criado pela Prefeitura com esse fim. Entretanto, alguns dos instrumentos previsto no projeto CURA, como originalmente formulado pelo BNH, nunca foram implementados. São exemplos, a aplicação do IPTU progressivo para terrenos mantidos sem utilização ou subutilizados ou mesmo a contribuição de melhoria, cuja cobrança já era prevista em lei municipal desde 1971.

No início da década de 1980, a administração municipal buscou novamente recursos através dos programas de financiamento do desenvolvimento urbano. A Lei Municipal 1574/83, autorizava o município a contrair financiamento na ordem de 5,5 bilhões de Cruzeiros para execução de obras de implantação e complementação de infraestrutura urbana nos Bairros Parque Riacho das Pedras 1ª Seção; Riacho das Pedras, Monte Castelo, Industrial 3ª Seção, Industrial, Itaú e Inconfidentes, abrangendo obras do sistema viário, tais como: terraplenagem, drenagem pluvial e aluvial, pavimentação, obras de arte correntes e serviços complementares. Nas operações de crédito com o BNH, era comum que os municípios oferecessem como garantia a sua quota-parte do ICM (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias), ou do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

O programa CURA, ao propor o investimento para “equipar determinados bairros urbanos”, podia vir a atender a vários desses interesses. Ainda que os seus formuladores acreditassem que mecanismos tributários poderiam conter a valorização do solo urbano nas áreas de investimentos, os Projetos CURA, nas áreas em que foram implantados, ajudaram a dinamizar o mercado imobiliário. (LUCCHESI, 2004, p.20-21)

2.3.5 A luta dos trabalhadores pelo direito à cidade

Quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, cuja memória lhe é estranha, esse lugar é a sede de uma vigorosa alienação. Mas o homem, um ser dotado de sensibilidade, busca reaprender o que nunca lhe foi ensinado, e vai aos poucos substituindo a sua ignorância do entorno pelo conhecimento, ainda que fragmentário. O entorno vivido é o lugar de uma troca, matriz de um processo intelectual. (SANTOS, 2007, p. 81)

No final da década de 1960, o perfil socioeconômico dos moradores da região da Cidade Industrial e Barreiro mostrava a presença marcante de trabalhadores, com predominância de operários industriais com pouca especialização, baixos salários, baixo nível de escolaridade, alto percentual de analfabetos, de migrantes do campo, elevada rotatividade nos empregos, pouco tempo de moradia na região, grande parte da renda familiar empregada na alimentação, alta taxa de mortalidade infantil, extrema precariedade das condições coletivas de vida em geral (VIEIRA; ROCHA, 1990).

O cotidiano das mulheres e homens de Contagem é o cotidiano da poluição, da precariedade dos transportes, da falta de moradia, da inexistência da rede de água e de esgoto, da carência de escolas e creches. Nos anos 70, não só Contagem, mas todo o Brasil vai conviver com um crescimento econômico que aumenta as desigualdades sociais. (...) Bairros com mais de 20 anos de existência – como o Jardim industrial, situado perto da Mannesmann – continuam sem rede de água e esgoto e com as ruas sem calçamento. Além disso, a poluição constante, provocada pelas chaminés sem filtro, despeja um pó cinzento sobre as casas. (NEVES, 1994, p.171)

A situação precária em que se encontravam os moradores das periferias urbanas serviu como base de mobilização dessa população, que se organizava em várias frentes de luta. Apenas no início da segunda metade da década de 1970, o rígido controle exercido pelo regime militar sobre os movimentos começa a ceder e já se observava o lento crescimento nas manifestações dos trabalhadores. Estes, iniciam sua reorganização através dos sindicatos, das associações de bairro, dos partidos políticos e de outros níveis de organização.

A Igreja também desempenhou um importante papel neste processo. Segundo Neves (1994, p. 178), muitas das associações de bairros criadas neste período tiveram suas origens em movimentos fomentados pela igreja católica como as Sociedades São Vicente de Paula, que aliavam grupos de orações às ações de assistência social e as Comunidades Eclesiais de Base – CEB, que tinha um caráter de formação religiosa e política. Era nos espaços das igrejas também que muitas vezes se realizavam as reuniões das associações, tanto pela ausência de outros espaços nos quais pudessem se realizar, quanto pela proteção que o espaço religioso oferecia à repressão às organizações sociais ainda existentes:

Com muita disposição, alguns moradores do Bairro Eldorado resolveram se unir para discutir os problemas do bairro. Em um dia chuvoso 32 pessoas (19 mulheres) encontraram-se na Igreja Nossa Senhora da Glória com a finalidade de formar uma associação de bairro, para defender os interesses da comunidade junto às autoridades. Assunto: dificuldades de transporte coletivo, calçamento de ruas e becos, falta de policiamento. (Jornal dos Bairros apud NEVES, 1994, p.179)

É neste contexto que se formam a Associação de Moradores do Bairro Eldorado, o Grupo de Amigos do Bairro Amazonas, a Comissão Pró-Melhoramentos do Bairro Industrial, a Associação do Bairro Inconfidentes e tantas outras associações e conselhos comunitários que tinham como objetivo possibilitar a organização da população em busca da efetivação do seu direito cidadão de acesso aos serviços e equipamentos públicos.

O crescimento do número de associações de bairros não demorou a ganhar destaque na cena política. Campos (2001) relata que, em 1978, um pequeno grupo de candidatos a deputado pelo MDB se dispôs a assumir as reivindicações populares, ficando assim conhecidos como “candidatos populares”. Em busca da estruturação de suas plataformas, realizaram reuniões em diversos bairros das regiões periféricas de Belo Horizonte, cujo tema central era os problemas econômicos e sociais vivenciados pelos trabalhadores no cotidiano. Os problemas específicos dos bairros tiveram grande peso na constituição de tais plataformas, impulsionando em alguns locais, mobilizações dos moradores. Uma pesquisa promovida pela Fundação João Pinheiro em 1980, apontou naquele ano a existência de 265 associações comunitárias ligadas a

reivindicações urbanas, 204 em Belo Horizonte, 10 em Betim, 22 em Contagem e 9 em Ibirité.

Ao estudar os movimentos sociais da Grande São Paulo, SADER (1988:80) chama a atenção para “os novos personagens que entram em cena”, nessa década. Estes, segundo o autor, afirmam-se como sujeito coletivo, “no sentido de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais os membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nestas lutas”. Esses novos sujeitos vivenciam experiências no cotidiano e elaboram práticas políticas, reivindicando seus direitos. A autonomia é a marca de sua ação e eles criam novos espaços políticos e estabelecem novas relações com a esfera pública, para além do espaço institucional dos partidos e dos sindicatos. (NEVES, 1994, p.176)

Entretanto a realização dos direitos de acessos aos serviços e equipamentos públicos era muitas vezes negada aos trabalhadores. As justificativas apresentadas pelo poder público quase sempre se referiam a falta ou deficiência no planejamento urbano. Um exemplo era a frequente reivindicação de construção de escolas por parte das associações de bairro. Não raro, o motivo alegado para o não atendimento dos pedidos era a inexistência de áreas reservadas nos bairros para a construção de equipamentos. O processo de expansão urbana e de ocupação do solo, guiado pela lógica do lucro, não permitiu a reserva de espaço para equipamentos destinados ao consumo coletivo da população, mesmo em bairros aprovados pela prefeitura. Campos (2001, p.51) assim relata a saga dos moradores dos bairros Maria da Conceição, Santa Edwiges e Jardim Marrocos em Contagem: “a comissão pediu um grupo escolar, mas o prefeito disse-lhes que não há área reservada para o grupo no bairro”¹⁵.

E apesar da crescente organização da população na demanda pelo cumprimento de seus direitos, essa muitas vezes esbarrava em relações clientelistas ou mesmo com estratégias que tinham como objetivo o não comprometimento dos representantes públicos com as demandas da população. Essa situação fica bem demonstrada através do depoimento de uma líder comunitária sobre o processo de reivindicação de um grupo escolar na comunidade em que morava:

¹⁵ Campos (2001) aponta como fonte da citação o Jornal do Bairro n. 63, 10 a 23-03-1979, p.5

A luta pode ser igualmente longa, mas não resultar na construção da escola. A recusa do Estado em assumir os gastos com a educação pública envolve uma série de estratégias para excluir os trabalhadores. As comissões são submetidas ao desgaste de se dirigirem seguidamente aos órgãos públicos, em geral longe dos bairros, implicando consumo de tempo, despesas de transporte, para, muitas vezes, passar horas nas ante-salas, ouvindo evasivas, surpreendendo-se com as “viagens” das autoridades (a despeito de audiências marcadas com tanta antecedência e dificuldades). Como último recurso, o Estado, que nunca nega o discurso da escola universal pública e gratuita, tudo faz para que a “comunidade” arque com os custos da educação. (depoimento de líder comunitária in CAMPOS, 2001, p.53)

A luta pela educação, neste contexto, adquire dois importantes aspectos: o da ideia da ascensão social via educação e especialmente o da possibilidade de construção de autonomia, viabilizada pela educação, quer seja pela simples possibilidade de leitura de um texto ou documento, pela capacidade de interpretação de texto ou pela ampliação das possibilidades de acesso à informação.

Além da luta pelo acesso a direitos básicos, a população contagense, sobretudo aquela que se avizinhava às áreas industriais, teve que lutar também por um meio ambiente de qualidade. As primeiras mobilizações sociais contra a poluição provocada pela Fábrica de Cimentos Itaú começaram ainda no ano de 1975. Segundo Neves (1994, p. 192) a fábrica expelia uma média de 80 toneladas diárias de pó de cimento.

A gente morava numa casa que só tinha telhado. Quando a gente deitava, o pó de cimento que tinha ficado nas telhas caía na gente. Era uma coisa impressionante, todo mundo tinha problema respiratório. Era uma coisa absurda. Além da poluição da Itaú, tinha a poluição da Magnesita, da Mannesmann. Era impossível viver aqui. Então começamos a lutar contra a poluição, para ver se o pessoal colocava filtros. A gente, através da participação mesmo dos moradores, a gente fazia abaixo assinado, vigília, passeata. As mulheres participavam ativamente e ainda levavam os meninos. Os homens participavam, mas como trabalhavam, às vezes ficava difícil. (depoimento de líder comunitária apud NEVES, 1994, p.191-192)

A poluição ambiental provocada pelas atividades industriais nos distritos de Contagem já era um problema antigo enfrentado pela população. Já no ano de 1971 a Lei Municipal 960 obrigava as empresas a instalarem dispositivos protetores destinados à

eliminação ou neutralização dos elementos que contribuem para a poluição do ar, das águas ou do solo. Uma modificação desta Lei, aprovada em 1974 (Lei 1173) previa como sanção inclusive a cassação do alvará de funcionamento das empresas que descumprissem a lei. Entretanto um decreto-lei do governo federal de 1975 estabeleceu que apenas o presidente da República poderia fechar fábricas poluidoras, dificultando a aplicação de sanções àqueles que provocassem degradação ambiental. Em 1978, conseguiu-se, através de um acordo entre governo do estado e empresas, que fossem instalados filtros nas principais empresas poluidoras, mas os filtros muitas vezes eram ineficientes ou eram desligados durante a noite. A luta da população contra a poluição culminou com o fechamento da fábrica de Cimentos Itaú, em 1988.

Outro ponto na pauta das reivindicações das associações comunitárias era a questão dos transportes públicos. Eram reclamações comuns: a sujeira e a má conservação dos veículos usados no transporte público, a superlotação, os atrasos constantes e a ineficiência dos itinerários estabelecidos no atendimento da população.

O desgaste e a tensão vivenciados pelo trabalhador em relação ao transporte somavam-se aos já enfrentados na jornada de trabalho de oito horas – ou mais, no caso das horas extras, uma realidade freqüente nessa época. Atrasos no transporte representavam corte no salário, o que dificultava mais ainda a vida do trabalhador da região, que recebia, nessa época, de um a três salários mínimos mensais. (NEVES, 1994, p.198)

Segundo Neves (1994, p. 196) as primeiras manifestações começaram de forma desorganizada, com depredação de ônibus em alguns pontos da Cidade Industrial em 1977. Gradativamente, as depredações foram substituídas por outros tipos de lutas como abaixo-assinados, passeatas, assembléias e as comissões de transporte. Assim, pouco a pouco a população se organizava na reivindicação de direitos, na elaboração de uma consciência política e na transformação da cidade.

Essa forma de organização do espaço urbano permite a constituição de uma identidade que extravasa os muros da fábrica. Muitos desses trabalhadores instalaram-se nessa área durante a implantação da Cidade Industrial. Eles vieram com suas famílias, ergueram suas casas, com a ajuda de parentes e vizinhos, foram criando, através de suas experiências comuns laços de solidariedade, de reconhecimento. Formam uma “comunidade de imaginação”, expressão de símbolos e ritos coletivos estabelecendo uma comunicação entre aqueles que “procuram reconhecer-se e afirmam-se nas suas ações”. (NEVES, 1994, p. 124)

2.3.6 A redemocratização do país: novos rumos para o planejamento urbano?

Em 1979, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, em substituição ao Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas - CNPU, composto por três membros do executivo federal e três membros indicados pelo Presidente da República. O CNDU, de acordo com seu decreto de criação, teria como atribuição a elaboração das diretrizes e normas para a política nacional de desenvolvimento urbano. Um dos trabalhos desenvolvidos pelo CNDU resultou no anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano em 1983. Neste texto, a participação popular aparece como diretriz a ser seguida pelos órgãos públicos nas ações de promoção do desenvolvimento urbano e também na elaboração das normas e no planejamento urbano e possuía ainda a prerrogativa de fiscalizar as ações do poder público. Sobre o Projeto de Lei 775/1983, Brasil afirma que o mesmo seria:

Um ensaio de legislação de desenvolvimento urbano no governo Geisel. O referido projeto é tido como precursor do Estatuto da Cidade (EC), na medida em que provia um conjunto de instrumentos urbanísticos a serem aplicados no âmbito local, com ênfase naqueles voltados para o controle da especulação imobiliária. Entretanto, não continha a mesma ênfase do Estatuto na participação e gestão democrática das cidades. De qualquer modo, a apresentação do referido projeto no contexto autoritário implica reações conservadoras na mídia e resulta em seu estancamento nas gavetas do Congresso sem chegar a ser votado. (BRASIL, 2012, p. 106)

É do mesmo período, o processo de constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. Surgido nas décadas de 70 e 80, o MNRU representou a coalizão de forças de diversos movimentos sociais e entidades e percorreu um longo e árduo caminho na construção de um projeto democrático de direito à cidade. Esse Movimento, que ganhou força no início dos anos 80 com o processo de redemocratização do país, teve um importante papel na elaboração e luta pela inserção da emenda popular, que tinha como objetivo incluir a questão urbana na Constituição Federal em processo de discussão.

Seis entidades redigiram a emenda e apresentaram-na formalmente: a já referida Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) criada com o papel de articulação; a Federação dos Arquitetos Urbanistas (FNA); o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), o Movimento de Defesa do Favelado organizado no âmbito nacional; e a Coordenação dos Mutuários do BNH, destacando-se ainda neste processo a FAMERJ (Federação de Associação de Moradores do Rio de Janeiro) e a FASE. Mobilizaram-se em torno da proposta de iniciativa popular 48 entidades: movimentos de moradia transporte e saneamento; assessorias; associações de profissionais; entidades sindicais; entidades de pesquisa; entidades da igreja católica progressista, dentre outros. Destacam-se, assim, as bases amplas e difusas do movimento. (BRASIL, 2011, p.117)

Raquel Rolnik, assim se refere ao MNRU:

Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, um movimento multi-setorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. Retomando a bandeira da Reforma Urbana, este movimento reatualizava, para as condições de um Brasil urbanizado, uma plataforma construída desde os anos 60 no país (ROLNIK, 2001).

A emenda pela reforma urbana, apresentada pelo MNRU recebeu a assinatura de mais de 130 mil pessoas. A proposta aprovada pela constituinte foi, no entanto, bem mais modesta do que o texto original apresentado, se resumindo assim em dois artigos da Constituição Federal de 1988, denominados Capítulo II – Da Política Urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Embora o texto da Emenda Popular da Reforma Urbana não fizesse nenhuma referência ao instituto do Plano Diretor, o texto constitucional atribuiu a ele a função de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, nas quais estariam expressas as exigências fundamentais pelas quais a propriedade cumpriria sua função social.

O pacto federativo contido no texto constitucional atribuía aos municípios a tarefa de dar voz e de ouvir as demandas do cidadão. Isso representava um contraponto as políticas centralizadoras, tecnocráticas e verticalizadas implementadas pelos sucessivos governos federais. Ficavam sob a competência dos municípios as questões relacionadas ao ordenamento territorial. Por um lado isso significou autonomia para os municípios para tratarem das questões locais, entretanto isso resultou no esvaziamento das funções dos órgãos de planejamento metropolitano e também no sucateamento das estruturas federais voltadas para a questão urbana. Segundo Brasil (2011, p. 108) “As estruturas desmontadas não se recompõem e as que permanecem são desvinculadas ou atomizadas em diferentes ministérios, indicando a saída de cena do governo federal do campo das políticas urbanas, denotando da retração e inflexão do papel do Estado”.

Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988 já era possível identificar ações, em diversos municípios, que buscavam implementar políticas urbanas de cunho progressistas por meio do envolvimento da população à qual se destinava. Um exemplo, é a criação do Plano de Regularização de Zonas de Interesse Social de Recife, o PREZEIS como ficou mais conhecido. A Lei do PREZEIS, aprovada em 1987 tinha como objetivo promover a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, previstas na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Recife, aprovada em 1983. Já na sua lei de criação, o PREZEIS contava com duas instâncias de participação: a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terra – COMULs e os Fóruns PREZEIS. Segundo SIQUEIRA (2008) o PREZEIS:

Surge de uma grande mobilização, com a contribuição concreta de vários setores do movimento popular e com o apoio da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, com o objetivo de regulamentar a Lei de uso e Ocupação do Solo Urbano, sendo uma das primeiras experiências brasileiras, do ponto de vista legal, onde já se reconhecia o direito à moradia como mais importante do que o direito à propriedade, defendendo claramente o princípio da função social da terra. (SIQUEIRA, 2008, p.40)

Os primeiros movimentos de inclusão dos princípios de democracia direta e abertura a ampla participação dos cidadãos nos processos da administração pública se seguiram a Constituição Federal e puderam ser verificados já nos processos de elaboração da Lei Orgânica em diversos municípios. Em Belo Horizonte, no período entre outubro de 1989 e março de 1990, diversas audiências públicas foram realizadas no teatro Francisco Nunes e na Câmara Municipal, com o objetivo de fornecer subsídios à elaboração da Lei Orgânica Municipal. O resultado dessa participação esteve expresso em todo o conteúdo dessa norma, inclusive em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo de Belo Horizonte, investidos pela Constituição da República na atribuição de elaborar a lei basilar da ordem municipal autônoma e democrática, que, fundada no império de justiça social e na participação direta da sociedade civil, instrumentalize a descentralização e a desconcentração do poder político, como forma de assegurar ao cidadão o controle do seu exercício, o acesso de todos à cidadania plena e a convivência em uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Lei Orgânica (...) (Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1990, p.1)

Outro exemplo dessas ações que buscavam envolver a população com as ações do planejamento municipal são as experiências do Orçamento Participativo – OP, aplicadas em Ipatinga e Porto Alegre já nas primeiras gestões municipais pós 1988. O método aplicado por ambas as administrações municipais era bastante parecido. Uma pequena porção do orçamento municipal anual, cerca de 1%, era destinada ao programa. Através de várias reuniões regionais a população indicava as obras necessárias na comunidade. Os técnicos da prefeitura faziam as avaliações técnico-financeira e encaminhava para a comunidade para que essa pudesse votar as obras que seriam realizadas e priorizá-las dentro do orçamento financeiro municipal. Avritzer (2006) e Silberschneider (1993) chamam a atenção para o papel que esse novo formato de gestão

desempenhava nas relações políticas locais. O modelo proposto pelo OP rompia com a tradicional relação clientelista, marcada pela troca de favores entre políticos e lideranças comunitárias, com vistas à aprovação de determinadas obras. Com a possibilidade da população de influir diretamente nas escolhas das obras a serem implantadas, aumentava-se a transparência administrativa e a democratização das informações. A elaboração do orçamento municipal de forma participativa, além de ampliar a noção de cidadania, possibilitava operar uma inversão de prioridades governamentais em prol de justiça social.

Em Belo Horizonte, a primeira iniciativa de orçamento participativo foi criada ainda 1990, com o Programa de Participação de Obras Prioritárias – Propar. O programa tinha como base a realização de assembléias regionais, sem caráter deliberativo, com a presença do prefeito, nas quais os moradores dos bairros urbanizados e de vilas e favelas sugeriam as obras que julgavam prioritárias (PINTO e ROCHA NETO). A partir daí, técnicos da prefeitura municipal faziam uma avaliação quanto a viabilidade técnico-econômica das obras sugeridas. No entanto, não havia nenhum tipo de comprometimento da administração municipal com a execução das obras sugeridas pela população. Mas, a partir de 1993, o OP em Belo Horizonte ganhou caráter de política pública com: a atribuição de orçamento específico para a realização das obras (5% da receita municipal), a criação das Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – COMFORÇAS, a participação sistemática da população e o caráter deliberativo das decisões. (COSTA, 2003 e LINHARES, 2006)

Outra experiência que ganhou destaque pelo caráter democrático e inovador foi a elaboração, entre 1990 e 1991, do Plano Diretor de Angra dos Reis¹⁶. O processo ganhou destaque por seu caráter amplamente participativo, pelas iniciativas de aproximar os temas discutidos ante a elaboração da legislação urbanística do cotidiano da população, potencializando assim o seu engajamento no processo. Outro processo que ganhou destaque neste mesmo período foi a elaboração do Plano Diretor de São

¹⁶ Para maiores informações sobre o processo participativo de elaboração do Plano Diretor de Angra dos Reis, na gestão 89/92 ler DANTAS, 1993 e SOUZA, 2001

Paulo. Embora o quesito participação tenha sido alvo de muitas críticas¹⁷, o projeto de lei apresentava grandes avanços em termo de conteúdo.

O que essas experiências tiveram em comum, que as tornaram importantes, foi a busca por uma prática, um processo de planejamento em que a participação da população fosse efetiva, ao invés de servir como veículo legitimador das decisões dos dirigentes.

Em Contagem, no início da década de 1990, o corpo técnico da Prefeitura trabalhava na elaboração do Plano de Estrutura Urbana. Tratava-se de um amplo e detalhado diagnóstico da situação urbana e econômica do município, que tinha como função oferecer subsídio para a elaboração do Plano Diretor Municipal. Neste mesmo período, uma consultoria foi contratada para a elaboração de um Plano Específico para a Bacia de Vargem das Flores. O Plano Diretor foi aprovado em 1995, sem participação popular. Nesta primeira versão do Plano Diretor já se observava como as bacias hidrográficas eram elementos importantes na definição dos usos e da ocupação do solo. Alguns instrumentos urbanísticos que já estavam contidos na proposta de emenda constitucional e que seriam contemplados mais tarde no Estatuto da Cidade, também estiveram contemplados nesta Lei, como por exemplo a outorga onerosa do direito de construir, a transferência de potencial construtivo, como forma de incentivo a proteção de bens imóveis de interesse histórico e cultural, o parcelamento e a edificação compulsórios e o IPTU progressivo. Apesar da preocupação com a implementação de propostas já previstas no Projeto de Lei da Reforma Urbana, de 1977, o planejamento urbano municipal ainda era conduzido pelos órgãos municipais, longe do alcance de sua população.

Concomitantemente a estas iniciativas municipais, em âmbito nacional, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNUR, uma articulação de diversos atores da sociedade civil, resultante do MNRU, se organizava em torno da aprovação, no Congresso Federal do projeto de Lei que regulamentava o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. O referido projeto de lei foi denominado Estatuto da Cidade, e de maneira semelhante ao Projeto de Lei de Reforma Urbana apresentado em 1983, foi objeto de embates e muita disputa política por representar um freio aos processos vinculados à especulação imobiliária. (BRASIL, 2011, p.125)

¹⁷ Para maiores informações sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de São Paulo em 1990, ver VILLAÇA, 2005.

Somente em 2001, é que esta disputa veio a termo e o Estatuto da Cidade foi promulgado com a função de estabelecer normas de ordem pública e interesse social para a regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O Estatuto da Cidade trouxe como premissa a garantia do direito a cidades sustentáveis e à gestão democrática que pressupõe a participação da população. A partir disso foi criado todo um arcabouço de instâncias e fóruns de participação, tais como audiências públicas, conselhos e conferências. Além de apresentar toda uma variedade de instrumentos de política urbana que poderiam ser aplicados visando o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, a partir do Estatuto da Cidade estavam estabelecidos quais municípios estariam obrigados a elaborar seus planos diretores e quais seriam os prazos de elaboração e de revisão desses planos.

É também com a promulgação do Estatuto da Cidade que a gestão democrática se torna uma das diretrizes centrais para a elaboração das políticas urbanas. Essa gestão se dá “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Lei 10.257/2001). A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, ficou definido que os municípios para os quais estaria prevista a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor, teriam o prazo de cinco anos para elaboração ou adequação de seus planos. Foi neste contexto que Contagem realizou em 2006 a sua I Conferência de Política Urbana, com vistas à revisão de seu Plano Diretor, atendendo as diretrizes do Estatuto da Cidade. Sobre esse processo, trataremos de forma mais detalhada no capítulo 4.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades através da Lei 10683, a situação de vida nos centros urbanos volta a ser um ponto central nas políticas públicas federais ao lado da abertura à participação da sociedade civil por meio da criação de instituições participativas. O Ministério das Cidades estrutura-se em quatro secretarias temáticas: programas urbanos, voltados para o planejamento urbano e regularização fundiária; habitação; saneamento ambiental; e transporte e mobilidade urbana. Integravam a estrutura do Ministério ainda, o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, o Conselho das Cidades e o Conselho Nacional de Trânsito. Segundo Brasil (2011, p.172) a participação configura um tema central neste momento

inicial e, como se mostrará, é assumida como uma espinha dorsal na construção das políticas urbanas e de avanços democratizantes.

Desde então, foram realizadas quatro Conferências Nacional das Cidades, sendo que a primeira foi realizada em 2003, e as demais em 2005, 2010, 2013 e a próxima prevista para julho de 2017. Aprovado pela I CNC como instância deliberativa, o ConCidades (Conselho das Cidades) foi criado pelo Decreto 5031/2004, com caráter consultivo e deliberativo, tendo por finalidade “propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução” conforme os dispositivos do Estatuto da Cidade. Vários marcos normativos foram criados a partir do Ministério das Cidades: a Política Nacional de Saneamento Básico, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, a lei de Regularização Fundiária, entre outros. Brasil (2011, p. 194) destaca que:

Desde 2003, as diretrizes das Conferências têm sido parcialmente processadas, notadamente pelo ConCidades e em seus encaminhamentos que apresentam resultados importantes. De fato, algumas delas referem-se aos marcos legais das políticas urbanas que têm sido formulados, aprovados e sancionados desde então.

No que diz respeito ao planejamento que extrapolasse os limites municipais e considerasse as questões metropolitanas, essa discussão foi retomada em Minas Gerais em 2004, com a Emenda à Constituição Estadual nº65. Segundo Tonucci (2012, p. 162) essa emenda foi resultado de seminários realizados pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais e tinha por objetivo estabelecer um novo modelo para a gestão metropolitana no estado. O referido marco estabelece que a gestão metropolitana no estado compõe-se pela Assembléia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, uma agência de desenvolvimento com caráter técnico e executivo, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Em 2006 com a aprovação das Leis Complementares 88, 89 e 90 em Minas Gerais, regulamentou-se a criação das regiões metropolitanas no âmbito do estado de Minas Gerais e se estabeleceu a gestão e o planejamento de suas duas regiões metropolitanas: Belo Horizonte e Vale do Aço.

A realização da I Conferência Metropolitana da RMBH em 2007 representou um marco para a efetivação de um planejamento e gestão metropolitana. Neste evento foram eleitas as representações no Conselho Metropolitano e a mobilização da sociedade civil resultou na criação do Colegiado Metropolitano, um conselho informal composto por representantes de vários setores, movimentos e instituições, com vistas a dar suporte à atuação dos dois conselheiros da sociedade civil no Conselho Metropolitano. (COSTA, 2012, p.10).

No ano de 2009 teve início a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH – PDDI. O projeto foi coordenado por professores da UFMG e buscou envolver em seu processo de elaboração a participação da sociedade civil, tendo como base o próprio Estatuto das Cidades. Sobre o processo de elaboração Costa considera que:

Eu diria que um importante aspecto dos princípios e da orientação metodológica no processo de elaboração do PDDI não foi o de esquecer os princípios de um planejamento reformista, mas a sua transcendência. Ou seja, não somente “limitando-o ao seu caráter operacional e imediato”, mas também acreditando nos princípios da modernidade e na possibilidade de um Estado democrático adotar o planejamento como um processo contínuo visando reforma social. (COSTA, 2012, p.10)

Buscando dar subsídio a essa retomada, no âmbito estadual do planejamento metropolitano, em janeiro de 2015 foi aprovado pelo Congresso a Lei 13.089/2015, conhecida como o Estatuto da MetrÓpole. Como já previsto no texto constitucional, no que diz respeito às regiões metropolitanas, o Estatuto da MetrÓpole dá amplo destaque as Funções Públicas de Interesse Comum como o enfoque geral para um planejamento e gestão metropolitana. Entretanto a gestão metropolitana tem encontrado alguma resistência principalmente no que diz respeito ao ordenamento territorial, de competência municipal.

Seguindo a mesma premissa do Estatuto da Cidade, no planejamento e na gestão metropolitana está assegurada também a participação da sociedade civil. De acordo com o Estatuto da MetrÓpole, essa participação deverá acontecer tanto na estrutura básica da governança das regiões metropolitanas, através da existência de uma instância colegiada de caráter deliberativo e com participação da sociedade civil, quanto no próprio processo de planejamento. Assim, no processo de elaboração do plano de

desenvolvimento integrado, requisito para o planejamento e gestão metropolitana, se faz necessária a realização de audiências e debates públicos em todos os municípios integrantes da unidade territorial.

A experiência acumulada pelos anos de planejamento e gestão urbana realizados de maneira tecnoburocrática, levou à compreensão de que mais do que uma questão a ser resolvida pela aplicação da boa técnica, os problemas urbanos são uma questão política. E foi assim que se construiu o entendimento de que a participação ampla da sociedade, em outras palavras a democratização do planejamento e da gestão urbana, poderiam contribuir para a construção de cidades melhores e mais justas. Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, varias iniciativas e todo um arcabouço jurídico tem sido criado no sentido de reforçar a participação cidadã nos processos relativos à administração pública. Depois de quase trinta anos neste processo, é possível dizer que muita experiência já foi acumulada e uma extensa crítica sobre esses processos foi construída, que será tratada no próximo capítulo.

3 A CONSTRUÇÃO DE CRÍTICAS À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

No capítulo passado, vimos como o processo de industrialização brasileiro foi marcado pela forte atuação do Estado, que buscava prover as condições para modernização capitalista, privilegiando desenvolvimento econômico em detrimento do social. O auge desse processo coincidiu com o período de forte repressão política, em que aqueles que mais sofriam com as desigualdades sociais, sequer tinham o direito de se manifestar. Mesmo antes da ditadura militar que se instalou no Brasil entre os anos de 1964 e 1985, o rito democrático se restringia às eleições e a participação na vida política era limitada a uma reduzida camada da população, em geral a que detinha os recursos econômicos. Nas últimas décadas do século XX, ainda se buscava o consenso em torno da ideia de que o exercício da democracia deveria se estender para além da escolha dos representantes e contemplar também a participação direta dos cidadãos no planejamento e na gestão pública. Essa discussão, liderada principalmente pelos movimentos sociais, teve forte influência sobre o resultado final da constituinte, que reconhecia a necessidade de ampliação da participação política.

Antes mesmo que a participação popular nos processos de planejamento e gestão urbanos, estabelecidos pela Constituição Federal, fosse regulamentada por meio do Estatuto da Cidade, já se discutia o seu papel fundamental para reverter a lógica de ocupação do espaço existente nos centros urbanos:

“Embora indispensáveis, instrumentos jurídicos adequados ou mudanças administrativas são insuficientes para reverter um quadro de miséria social, segregação espacial, predação do meio ambiente, privatização de parcela do lucro imobiliário, e corrupção nas obras públicas e no controle urbanístico. Nenhum instrumento tem a eficácia da participação democrática que encontra um espaço mais propício ao nível do poder municipal e das propostas locais de urbanização específica.” (MARICATO, 1994, p.322)

Além de reconhecer a importância da participação, já nessa época, Maricato alertava para a importância de se manter o ideário da Reforma Urbana como uma conquista, mas também uma bandeira permanente dos movimentos sociais e populares, de forma que “sua plataforma não deveria se confundir com planos de governo, mas expressar a visão dos excluídos pela segregação urbana” (MARICATO, 1994, p.313)

Entretanto, é da institucionalização da participação popular nos processos de planejamento e gestão que advém uma significativa parcela da atual crítica aos processos participativos. Já antes da aprovação do Estatuto da Cidade, as mudanças

alcançadas pelo movimento pela reforma urbana se mostravam distantes de representar avanços significativos em relação ao direito à terra ou o direito à cidade. Para Maricato (1994), a incorporação de elementos do ideário da Reforma Urbana na legislação municipal e urbanística não necessariamente implicou mudanças expressivas na relação do Estado com os espoliados urbanos.

Três décadas após o fim da ditadura militar e do início do processo de redemocratização do país é possível dizer que existe um acúmulo de experiências que nos permitiu construir uma crítica à participação democrática. Nessa coleção de experiências é possível apontar processos que se aproximaram mais de seu objetivo de por em prática um planejamento em que a participação da população fosse efetiva, mas também encontramos experiências em que a participação popular serve apenas como veículo legitimador das decisões dos dirigentes.

A constatação a que se é possível chegar a partir da extensa crítica construída sobre os processos participativos é que a conquista formal e jurídica da participação nos processos de planejamento e gestão urbanos não foi acompanhada dos resultados que dela se esperava. Quanto a isso, Souza (2006, p. 321) chama a atenção para os “riscos de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independente das relações de poder e de quem esteja decidindo na prática, sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade”.

Assim, buscamos aqui reunir algumas análises sobre cidadania e participação, tendo como foco: a) a crítica direcionada ao Estado e a sua relação com os processos participativos, b) a crítica direcionada à sociedade civil e aos movimentos sociais, e c) a crítica aos processos participativos a partir da crítica ao cenário social na qual essa participação se realiza.

Cabe esclarecer que se trata de uma escolha metodológica, o que não significa que elementos identificados com a ação do Estado, no que diz respeito aos processos participativos, também não se relacionem à própria postura da sociedade civil. De forma semelhante, algumas das críticas relacionadas à sociedade civil e aos movimentos sociais, estão estreitamente ligados ao cenário social na qual essa participação se realiza.

3.1 A crítica direcionada ao Estado e sua relação com os processos participativos:

A participação popular nos processos de planejamento e gestão urbana envolve, de forma inegável, uma ruptura nos moldes da administração das cidades até recentemente executado pelo poder público, em suas várias instâncias.

Entretanto, se por um lado esses processos proporcionam algum tipo de controle social sobre as ações do Estado, por outro eles encontram resistência e até mesmo a negação à essa participação. Essa resistência frequentemente transparece em processos pouco divulgados, convocados sobre a pressão de algum outro órgão ou instância, com pouco ou nenhum retorno dos resultados à população, etc. Cabe ainda mencionar o despreparo, intencional ou não, do poder público em lidar com as questões relativas à participação: o predomínio da razão tecnoburocrática, a falta de recursos e de infraestrutura adequada, a instabilidade dos projetos, que ficam subordinados aos interesses políticos quando da mudança de governos e a fragmentação das políticas. Esses são fatores com forte influência no resultado dos processos participativos.

Nas próximas seções deste trabalho tentaremos entender como os processos participativos podem interferir nos mecanismos de funcionamento do Estado, na sua relação com a produção do espaço urbano e com os fóruns participativos e nas relações sociais como um todo.

3.1.1 O papel do Estado na produção do espaço

Para discutir a atuação do Estado ante os processos de planejamento e gestão democráticos, realizaremos primeiramente uma breve reflexão sobre o papel do Estado na produção do espaço.

A leitura do papel do Estado, tal e qual ele se apresenta ou busca se apresentar, poderia ser entendida como a de um árbitro neutro. Nessa visão o Estado seria definido como um Sujeito dotado de autonomia, que se apresenta como uma instância racionalizante da sociedade civil, como expressa os preâmbulos da Constituição Federal:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição Da República Federativa Do Brasil. (BRASIL, 1988)

Entretanto, existe um abismo entre essa forma a qual o Estado se apresenta e o papel que de fato desempenha, de modo que a realidade que vivenciamos nos faz questionar o quão verdadeiro seria esse entendimento sobre o Estado.

Clark e Dear (1981) discorrem sobre diferentes abordagens a respeito do papel do Estado. Os autores tratam essas abordagens sobre duas diferentes perspectivas, uma que diz respeito ao Estado no contexto do sistema capitalista e outra que trata do Estado como parte do sistema capitalista. As teorias do Estado no capitalismo focam nas funções do aparato do Estado. Assim o Estado pode ser identificado como fornecedor dos benefícios e serviços sociais e públicos, como regulador ou facilitador das operações de mercado, como engenheiro social no sentido de intervenção na economia para atingir objetivos políticos e como árbitro na competição entre os grupos e classes sociais (CLARK; DEAR, 1981). Os autores ressaltam as limitações dessa abordagem que se concentra numa análise superficial da natureza do Estado e de sua observação empírica.

No que diz respeito às teorias do Estado capitalista, essa é abordada de diferentes formas por diferentes correntes de pensamento, mas o que essas abordagens apresentam em comum é o foco tanto na função quanto na forma do Estado, como resultado das especificidades da formação social capitalista. Pelo seu fundamento na teoria marxista, esse tipo de análise se concentra na atuação do Estado tendo como base a luta de classes. Nas diferentes abordagens, o Estado adquire formas distintas: instrumento de dominação das classes trabalhadoras pelo capital, mediador dos conflitos inerentes ao binômio capital x força de trabalho, ideologia que torna possível a dominação de uma classe sobre as outras, como “entidade” que faz a mediação da luta de classes através da resposta aos estímulos impostos por cada um desses atores, entre outras variações (CLARK; DEAR, 1981). No entanto, Harvey (1976) aponta para importância de considerar o Estado no contexto da sociedade em que se insere e para tanto busca fundamento em Engels:

“Assim o Estado não é, de modo algum, um poder, de fora, imposto sobre a sociedade; assim como não é “a realidade da idéia moral”, “a imagem e a realidade da razão”, como sustenta Hegel. Em vez disso, o Estado é o produto da sociedade num estágio específico do seu desenvolvimento: é o reconhecimento de que essa sociedade se envolveu numa autocontradição insolúvel, e está rachada em antagonismos irreconciliáveis, incapazes de serem exorcizados. No entanto, para que esses antagonismos não destruam as classes com interesses econômicos conflitantes e a sociedade, um poder, aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da “ordem”; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado (Engels APUD HARVEY, 1976. p. 79-80).

Para o estudo aqui proposto, consideramos que a teoria do Estado proposta por Poulantzas (1978) traz contribuições relevantes, capazes de iluminar as ações e contradições que permeiam a relação que o Estado estabelece com os processos participativos. O autor propõe um entendimento do Estado que difere da concepção instrumentalista, para a qual o Estado é um instrumento passivo, não autônomo, totalmente manipulado por uma única classe ou fração de classe. Sua concepção de Estado difere também da concepção proposta pela sociologia política, para qual o Estado se apresenta como Sujeito, em que sua autonomia, considerada absoluta, resulta na ideia de Estado como um juiz neutro no contexto da correlação de forças no capitalismo.

Poulantzas (1978) propõe o entendimento do Estado como “uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica no seio do aparelho do Estado”. Como Harvey, Poulantzas também entende o Estado como um reflexo da sociedade em um dado momento específico: “O Estado, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem, portanto, os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento”. (POULANTZAS, 1978, p. 132).

Sobre a composição do Estado, Poulantzas afirma que, mesmo em seu interior, e exatamente porque se trata de uma *condensação material de uma relação de forças*, é possível verificar a existência de várias frações dessa classe, com interesses diferentes, ou mesmo divergentes entre si. Segundo o autor, essas frações ocupam o seu papel no interior do Estado, ainda que em graus desiguais, e constituem o bloco no poder. Apesar

disso, o Estado detém uma autonomia relativa em relação aos interesses de cada uma dessas frações, assegurando a organização do interesse geral da classe no poder sob a hegemonia de uma de suas frações. O que nos leva a concluir que o Estado não é um bloco homogêneo.

Referindo-se ao caso brasileiro, Oliveira (1981) distingue bem esse processo de disputa entre as frações de classe no interior do Estado e a existência da hegemonia de uma dessas frações sobre as demais, ao descrever a transição da economia baseada na produção agropecuária para a produção industrial, no início do século XX. De modo semelhante ao que aconteceu na implantação da Cidade Industrial em Contagem, este autor expõe um claro interesse do Estado, e das frações de classes que nele predominavam, nessa transição e as ações adotadas pelo mesmo para sua realização, numa transferência dos recursos, tradicionalmente aplicados no fomento da produção agropecuária, para o fomento da ainda incipiente industrialização.

O segundo aspecto refere-se a intervenção do Estado na esfera econômica, operando na regulamentação dos demais fatores, além do trabalho: operando a fixação de preços, na distribuição dos ganhos e perdas entre os diversos estratos ou grupos de classes capitalistas, no gasto fiscal com fins direta ou indiretamente reprodutivos, nas esfera da produção com fins de subsidio a outras atividades produtivas. Aqui o seu papel é o de criar as bases para que a acumulação capitalista industrial, ao nível das empresas, possa se reproduzir. Essa intervenção tem um caráter “planificador” ao modo do estado inglês que editava tanto a “poor law” como o “cereals act”, isto é, no “trânsito” o Estado intervém para destruir o modo de acumulação para o qual a economia se inclinava naturalmente, criando e recriando as condições do novo modo de acumulação. (OLIVEIRA,1981. p. 18).

De modo análogo e pensando em um contexto mais atual, as disputas que permeiam interna e externamente as ações do Estado, bem como a sua própria necessidade de perpetuação e permanência no poder, o conduzem a ações que se aparentam contraditórias, mas que se analisadas atentamente demonstram a lógica de atuação do Estado. Como exemplo, podemos citar a reflexão de OLIVEIRA (1977) a respeito da problemática urbana no capitalismo brasileiro: “não pode o Estado solucionar o chamado problema de transporte urbano? Pelo tamanho do excedente que maneja, pode; mas se esse excedente provém em parte da produção automobilística, então não pode.”

Mesmo quanto intervém na problemática urbana por meio do planejamento, o Estado, dada a sua natureza de classe, expressa este viés, geralmente favorecendo as frações de classe hegemônicas, quando define o zoneamento e quando seleciona quais áreas receberão os investimentos em infraestrutura, interferindo diretamente no valor da terra, e, com isto, definindo quem serão os beneficiários dos recursos que são resultantes dos esforços de uma coletividade, enfim, determinando quem terá acesso à cidade e à cidadania.

3.1.2 A questão da participação popular nas ações do Estado

No que tange a relação do Estado com as lutas populares, Poulantzas (1978, p.142) expõe que “os aparelhos de estado consagram e reproduzem a hegemonia ao estabelecer um jogo (variável) de compromissos provisórios entre o bloco no poder e determinadas classes dominadas”. Assim, o Estado usaria de sua autonomia relativa para ceder às classes dominadas os favores necessários para sua manutenção no poder. E isso se dá porque o Estado está “imerso nas lutas que o submergem constantemente”.

Assim a estrutura material do Estado em sua relação com as relações de produção, sua organização hierárquica-burocrática, reprodução em seu seio da divisão social do trabalho, traduzem a presença específica, em sua estrutura, das classes dominadas e sua luta. Elas não tem por objetivo afrontar cara a cara, as classes dominadas, mas manter e reproduzir no seio do Estado a relação dominação-subordinação. (POULANTZAS, 1978, p.144)

Em concordância, Cota (2013, p.63) lembra que as ações do Estado, mesmo quando impostas pelas classes dominadas, se configuram em “concessões táticas”, estratégia que objetiva garantir a hegemonia de classe e a dominação do conjunto da burguesia sobre as massas populares. Assim, mesmo quando resultantes de uma luta popular, as disposições tomadas pelo Estado capitalista são no final e ao longo prazo inseridas em uma estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada. Contudo, a autora faz um contraponto a essa estratégia:

Essa atuação perante as contradições econômicas pode aprofundar as “fissuras” no bloco no poder, afetando a hegemonia desse bloco e, sobretudo a sua capacidade de legitimação ante aos demais blocos, abrindo espaço para movimentos e lutas que podem conduzir a modificações nas relações de forças presentes no interior do próprio Estado – e é justamente no “campo estratégico” conformado por este que tais lutas se situam. (COTA, 2013, p.63)

Assim, apesar de e exatamente por seu caráter *de condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes* que o Estado, e todos os meios possíveis de acessá-lo se configuram em campo estratégico. E é aí que se inserem os fóruns e instâncias participativas, pois esses são também os espaços em que, por natureza, as contradições de classes e seus interesses se apresentam.

Ao trabalhar as noções de democracia e participação aplicadas à gestão e ao planejamento urbano, Souza (2006, p.170) faz uma crítica à democracia representativa existente no Brasil, e no mundo ocidental de uma forma mais geral, classificando-a como uma oligarquia liberal. Para o autor, o que permite essa classificação é o abismo estrutural existente entre uma minoria de “poderosos” que seria a classe dirigente e uma maioria de cidadãos ordinários que seria a classe dirigida. Neste cenário, os espaços que deveriam dizer-se democráticos caracterizam-se por apresentar esferas decisórias fechadas à participação pública e assimetria de acesso aos processos decisórios e às informações. São ainda espaços tradicionalmente ocupados por políticos financiados por setores econômicos, e portanto, comprometidos com os interesses desse grupos e que pouco prestam contas dos seus mandatos aos seus eleitores.

O resultado disso percebemos no que Dagnino (2002, p. 281) aponta como uma distinção entre Estado e sociedade civil, que tem suas origens em determinações estruturais, mas que acaba se convertendo em uma oposição natural. Em decorrência disso gera-se uma visão maniqueísta em que se tem a sociedade civil como um “pólo de virtude” em contraponto a um Estado como “encarnação do mal”. Segundo Chauí (2006, p.275) essa ideia encontra fundamento na teoria marxista que tem o Estado como a instituição que possibilitou a passagem da relação pessoal de dominação entre os homens para uma relação impessoal de dominação mediada pela lei e o direito. Assim, Dagnino, aponta para a importância dos processos participativos no que diz respeito a sua permeabilidade nas ações do Estado:

A não ser que acreditemos na inevitabilidade radical do poder corruptor do aparato estatal, há que se admitir a possibilidade de que pelo menos parte dos projetos democratizantes originados na sociedade civil tenha efetivamente passado a orientar a ação dos ocupantes do Estado, uma vez adequados ao seu novo lugar. De outra forma, a construção democrática pela via eleitoral estaria, aliás, completamente excluída como possibilidade. (DAGNINO, 2002, p.282)

Para Souza (2006, p. 175), no extremo oposto a esse modelo de pseudo democracia representativa, seria o modelo de sociedade autônoma, que é aquela em que em que se elimina separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos. Para tanto há de constituir uma esfera pública composta por cidadãos conscientes, responsáveis e participantes. O autor aponta ainda dois importantes aspectos da perspectiva autonomista da democratização da gestão pública: o reconhecimento dos sujeitos como protagonistas da sua própria autonomia e a gestão democrática com o objetivo de desenvolvimento da autonomia dos sujeitos como alvo e como ponto de partida.

De forma complementar Jacobs (2002, p. 444) propõe que os processos de planejamento e gestão participativos poderiam adquirir o caráter de promoção dessa cultura democrática através de uma forma diferenciada de democracia representativa, promovida pelo contato entre sociedade e o Estado e a sociedade em contato com si mesma. De acordo com o autor essa prática implicaria no fortalecimento e desenvolvimento da autonomia dos sujeitos participantes, ao mesmo tempo em que contribuiriam para consolidação de uma democracia, no sentido mais amplo da palavra.

Importante destacar o papel da participação como instrumento de controle social sobre as ações do Estado. Souza (2006, p.326) aponta vários benefícios dessa atuação social. Um deles, seria o papel de fiscalizador, através do maior controle sobre o uso e a destinação dos recursos, das relações entre Estado e seus prestadores de serviços, que resultariam na diminuição das possibilidades de corrupção. Essa atuação da sociedade civil como fiscalizadora das ações do Estado poderia evitar também o privatismo na apropriação dos recursos públicos, proporcionando uma distribuição mais equilibrada dos recursos e seus benefícios. Outro ponto seria o papel de colaborador nas atividades de planejamento e gestão e na formulação de políticas, contribuindo na identificação das demandas e escolhas das soluções a serem adotadas,

proporcionando uma maior assertividade das ações e o uso mais eficaz dos recursos públicos, como pode ser destacado de Brasil:

O processo decisório encampa diversos momentos, desde a tematização dos problemas relacionados à construção de parâmetros para nortear as ações e a criação de alternativas até a escolha da melhor solução, sua implementação e acompanhamento, de forma que a possibilidade de influência nas políticas públicas pode se traduzir como participação nos processos decisórios (BRASIL, 2004, p. 36)

De forma complementar, Dagnino (2002, p.282) aponta para a importância dessa relação sociedade civil-Estado como forma de partilha de poder. Para a autora, é de fundamental importância a existência de um projeto político compartilhado entre sociedade civil e Estado, proporcionando uma maior permeabilidade das demandas sociais no aparelho estatal e na elaboração das políticas públicas. Questiona assim, a visão estadista da política: o Estado somos nós. “A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário do poder, onde o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com quem a eles têm acesso.” (DAGNINO, 2002, p.300)

Entretanto, como apontado anteriormente por Poulantzas, apesar da insistência da sociedade civil em participar, existe por parte do Estado grande resistência em partilhar com seus governados parte do poder que deles recebe. Assim, a pergunta que se faz é se o sucesso dessas iniciativas estaria sempre subordinado a uma vontade política ou a uma iniciativa individual? Não seria exatamente essa lógica que a participação deveria romper?

3.1.3 Contra-reações do Estado – a produção da governança

De volta a Poulantzas(1978, p.134-137), o autor esclarece que “o estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação)”. Assim a política do Estado seria a resultante dessas contradições presentes dentro dos seus setores e aparelhos e se manifestaria através de alguns mecanismos: a) seletividade estrutural da informação dada por parte de um aparelho e de medidas tomadas, pelos

outros; b) trabalho contraditório de decisões, mas também de “não-decisões” por parte dos setores e segmentos do Estado¹⁸; c) a determinação presente no aparelho de Estado, ainda que com graus e adesões variadas, dos interesses que representam prioridades e também contraprioridades; d) o processo de disputa interna quanto as decisões e a adesão a essas decisões; e) o conjunto de medidas pontuais, conflituais e compensatórias em face dos problemas do momento.

Vemos por esses mecanismos que essas contradições de classes presentes no interior do Estado se manifestam tanto nas ações tomadas pelo Estado quanto pela sua não ação. Um exemplo disso pode ser expresso pelas políticas urbanas que em geral estão baseadas na elaboração de diagnósticos e planos, mas que dificilmente resultam em implementação, pois essa não interessa a determinadas frações de classe presentes no Estado e também fora dele. O resultado é uma aparente falta de planejamento do Estado, que o autor assim define:

A política do Estado se estabelece assim por um processo efetivo de contradições interestatais, e é precisamente por isso que, num primeiro nível e a curto prazo, em suma do ponto de vista da fisiologia micropolítica, ela parece prodigiosamente incoerente e caótica. (POULANTZAS, 1978, p.137)

Nessa linha crítica, Monteiro dos Santos (2002) aponta para os riscos de se converter a participação institucionalizada em estratégia para o estabelecimento de governabilidade. Para o autor, a participação pela via institucionalizada figuraria como eficiente forma de redirecionamento das formas de protesto e pressão dos movimentos sociais para formas controladas de participação. Assim, reivindicações da população, que antes eram manifestas no espaço público, são incorporadas ao sistema institucionalizado, estando assim subordinadas às suas temáticas, prazos de realização, etc.

Podemos pensar, por exemplo, no caso de moradores de um bairro que tem problemas com o transporte público. A via atual para a resolução do problema seria pela intermediação do Conselho de Transportes do município em questão. Para tanto seria

¹⁸ De acordo com o autor “Essas não decisões, ou seja, um certo grau de ausência sistemática de ação do Estado, que não são um dado conjuntural, porém estão inseridas em sua estrutura contraditória e constituem uma das resultantes dessas contradições, são igualmente necessárias à unidade e à organização do bloco no poder assim como às medidas positivas que ele toma”, sendo a não ação também o resultado de uma decisão política.

necessário aguardar a realização da próxima reunião, isso se for um conselho com encontros periódicos, para a inclusão da temática em sua pauta e acompanhar se as deliberações estão sendo cumpridas. Isso teria dois resultados: tanto o poder público evitaria o impacto dessas reivindicações em sua imagem, uma vez que agora elas ganham menos publicidade na esfera pública, quanto ganhar tempo para apresentar alguma solução, ainda que apenas paliativa, para o problema.

Complementarmente, Swyngedouw (2012, p.54) alerta para a possibilidade dos processos participativos institucionalizados se converterem em espaços de supressão dos conflitos. O autor chama a atenção para o que denomina de formas de “Governo além-do-Estado”, como formas institucionalizadas de governo que incorporam redes associativas horizontais, tais como sociedade civil, mercado privado e mesmo agentes estatais, criando espaços de governança participativos em que “uma racionalidade especial de governar é combinada com novas tecnologias, instrumentos e táticas de conduzir o processo de fixação de regras coletivas, implementação e policiamento. Para o autor, os espaços de participação institucionalizados, através da eliminação da dissidência, podem ser facilmente convertidos, de espaços de publicização dos conflitos, em espaços de produção de consenso, através do exercício de uma democracia limitada pela vigilância atenta daqueles que são responsáveis por impor seus limites.

Swyngedouw (2005, p. 1997-1998) destaca que essas formas controladas de democracia podem ser encaradas como uma forma de restabelecer a governança, principalmente em meio a fortes crises e tensões socioeconômicas, que exigem uma reestruturação no sistema econômico. Como essas reestruturações induzem a choques entre os diversos extratos sociais e destes com o Estado, comprometendo a legitimidade deste último, o resultado é a convocação a modelos alternativos de governança. Neste cenário em que governar se torna mais problemático e os terrenos da governança começam a mudar, o Estado pode se tornar mais autoritário (como acontece com o fascismo) ou mais autocrático, enquanto delega poder e inclui novos extratos da sociedade civil nas novas formas de governança.

Outros autores identificam a utilização dos processos participativos como instrumentos de validação de políticas. Neste contexto são poucas as possibilidades de intervenção, quer seja através da apresentação de propostas ou ainda menos pela possibilidade de proposição de pauta. Essa linha de análise está focada na cooptação dos instrumentos de participação popular, através de sua transformação em instrumentos

de legitimação da ação a serviço da reprodução do capital (VILLAÇA, 2005). Ao descrever o processo de Conferência de Política Urbana de São Paulo, com foco na revisão dos planos diretores regionais, Villaça (2005) aponta, entre os principais problemas a pequena e pouco expressiva participação dos movimentos populares: “pequena quando comparada aos 10 milhões de habitantes da cidade e pouco expressiva, pois praticamente não participou dos debates”. Ainda de acordo com Villaça, essa população “não debateu, apesar de seu pequeno comparecimento, porque seus problemas não faziam parte da pauta dos debates”. (VILLAÇA, 2005. p.51).

Outro ponto a ser levantado é como poderia a legislação urbanística e a participação popular, garantidas através do arcabouço jurídico, romper com a lógica de Estado? Correa (1989) nos lembra que a ação dos atores nesses casos se faz dentro de um marco jurídico que regulamenta suas ações e que este marco, “não é neutro, refletindo interesse dominante de um dos agentes, e constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante.” Nesse sentido, a falta de credibilidade se expressa com relação ao processo e também na forma como o próprio poder público desconsidera a legislação sempre que é invocado a atender determinados interesses.

3.2 A crítica direcionada à sociedade civil e aos movimentos sociais

A construção de uma democracia, que extrapole a ideia de representação e inclua seus cidadãos no processo de tomada de decisão, ainda encontra muitos desafios e obstáculos em seu caminho, sendo essa uma trajetória marcada por avanços e retrocessos.

Entre os desafios a serem enfrentados, Souza (2006, p.328) destaca a necessidade de superar imaginário de que o cidadão comum prefere não ter que participar das decisões coletivas. Acrescenta-se a esse imaginário, a ideia de que o cidadão somente participa por obrigação e que, de uma forma geral, não está preparado para participar das decisões. O autor aponta que considerações desse tipo desprezam a inexistência de uma educação para a cidadania, que possibilite a participação de todos em situação de igualdade.

Entretanto, e exatamente pelas condições em que hoje se dá o exercício da cidadania, não há como negar as dificuldades em vencer as desconfianças existentes

quantos aos processos participativos, superar as forças alienantes que afastam os cidadãos da vida política e social e contribuir na transformação de cidadãos consumidores de serviços oferecidos/demandados do Estado em sujeitos transformadores da realidade e criadores de direitos direcionados a uma coletividade.

(...) esses espaços tem servido de canais de expressão e defesa de reivindicação de direitos dos excluídos da cidadania no Brasil e, nessa medida, contribuído para o reconhecimento deles por parte da sociedade como um todo, mesmo quando esse reconhecimento não se traduz imediatamente em medidas concretas. (DAGNINO, 2002, p.296)

3.2.1 A produção do não cidadão

O simples nascer investe o indivíduo de uma soma inalienável de direitos, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. (...) Direito a um teto, à comida, à educação, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva, as intempéries, direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e a uma existência digna. (SANTOS, 2007, p. 19)

Apesar da garantia constitucional aos direitos básicos, a prática social parece ainda longe de torná-los realidade acessível a todos os indivíduos. E o que torna um indivíduo em um cidadão é o reconhecimento de si próprio e do outro como portador desses direitos e a determinação de fazê-lo valer para si e para os demais.

Entretanto, Santos (2007, p.25) destaca que há tipos diferenciados de cidadania, formando no indivíduo percepções diferentes do que seria o exercício da sua cidadania. Para o autor é possível identificar, no caso brasileiro, a formação de um tipo de cidadão cujo comportamento se assemelha ao de um consumidor. Para esse tipo de cidadão/consumidor a figura do Estado representa tão somente o seu prestador de serviços. Santos aponta, no próprio processo de urbanização brasileira e no contexto em que essa urbanização se desenrolou, alguns dos fatores que impactaram, de forma negativa na formação da ideia de cidadania e da realidade do cidadão:

Em nenhum outro país foram assim contemporâneos e concomitantes processos como a desruralização, as migrações brutais desenraizadoras, a urbanização galopante e concentradora, a expansão do consumo de massa, o crescimento econômico delirante, a concentração da mídia escrita, falada e televisionada, a degradação das escolas, a instalação de um regime repressivo com a supressão dos direitos elementares dos indivíduos, a substituição rápida e brutal, o triunfo, ainda que superficial, de uma filosofia de vida que privilegia os meios materiais e se despreocupa com os aspectos finalistas da existência e entroniza o egoísmo como lei superior, porque é o instrumento da busca da ascensão social. Em lugar do cidadão formou-se o consumidor, que aceita ser chamado de usuário. (SANTOS, 2007, p.25)

Essa constatação da existência de um tipo de cidadão contemporâneo que interage com o Estado apenas como um consumidor de seus serviços encontra respaldo também em Rancière (2014). Em seu livro *O ódio à democracia*, Rancière descreve alguns processos pelos quais a sociedade moderna tem convertido a democracia em liberdade de satisfação de desejos de consumo, transformando cidadãos em *ávidos* consumidores. O autor recorre à socióloga Dominique Schnapper para descrever o comportamento do “homem democrático” contemporâneo, para quem qualquer relação deve ser tratada por um só modelo: “as relações igualitárias que se estabelecem entre um prestador de serviços e seu cliente” (2014, p.30). Essa noção seria fortalecida pelo esvaziamento dos espaços públicos, em que o debate e o conflito são substituídos por soluções técnicas e consensuais, assim:

Cria-se uma cultura de consenso que repudia os conflitos antigos, habitua a objetivar sem paixão os problemas de curto e longo prazo que as sociedades encontram, a pedir soluções aos especialistas e discuti-las com os representantes qualificados dos grandes interesses sociais. Infelizmente, todas as boas coisas têm seu averso: a multidão desobrigada da preocupação de governar fica entregue as suas paixões privadas e egoístas. Ou os indivíduos que a compõem se desinteressam do bem público e se abstêm de votar nas eleições, ou as abordam unicamente do ponto de vista de seus interesses e caprichos de consumidores. (RANCIÈRE, 2014, p.96)

Esse comportamento é reforçado pelo incessante ataque às vias democratizantes. Se a vida democrática significa uma participação intensa, uma contestação permanente e uma intervenção constante nas atividades do Estado, há de se

esperar uma ação por parte desse Estado, de forma a amenizar essa pressão da sociedade sobre a sua atuação. De acordo com Rancière o remédio para esse excesso de vitalidade é a orientação dos desejos e energias para outros fins. Através da destruição de noções tão importantes para uma vida social saudável, como a de solidariedade e coletividade e o desvio das energias para a satisfação das necessidades materiais e busca da realização individual, privada dos laços de sociedade, em um processo claro de alienação. O resultado almejado é evitar descontentamentos e extremismos populares através do estabelecimento de uma apatia política.

Santos (2007, p.85) complementa a exposição desse processo descrevendo o papel que o consumo adquire na construção desse cidadão alienado, por meio da substituição constante das necessidades satisfeitas, por novas necessidades, em um círculo vicioso em que sempre há o que consumir e nunca se tem o suficiente. Neste processo, o endividamento adquire um importante papel no processo de alienação: numa situação em que o consumo é constante e o emprego é permanente, a oferta abundante de crédito encoraja o comprometimento dos salários futuros. Esse comprometimento reduz o desejo do trabalhador de se expor a qualquer tipo de risco, induzindo-o ao enquadramento e aceitação de qualquer situação que lhe garanta o seu emprego e o seu salário. O autor arremata afirmando que “o consumo escraviza e suprime os élanos de rebeldia, a vontade de ser outro, amesquinhando a personalidade.”

Mas Santos (2007, p.71) também expõe que o processo de transformação de cidadãos em consumidores que os afasta do sentido de comunidade não atinge a todos igualmente e não se dá de forma permanente. E o movimento contrário de desalienação pode surgir da própria alienação:

A alienação acaba por gerar seu contraveneno, a desalienação. O homem alienado é como se lhe houvesse manietado, para roubar-lhe a ação, e imposto a barreira à visão, para cegá-lo. Seus olhos são fechados para a essência das coisas. Mas nenhum ser humano se contenta com a simples aparência. A busca da essência é a sua contradição fundamental, um movimento sem fim que inclui o sujeito em um processo dialético e o restitui a si mesmo. Aí a aparência dilui sua feição claro-escuro, e nesse processo sofrido, porque atinge a profundidade do ser, a essência do homem se revigora. Quando a aparência se dissolve, é a essência que começa a se impor à sensibilidade. (SANTOS, 2007, p.72)

3.2.2 A construção do sujeito autônomo

O contraponto à alienação é a autonomia. Castoriadis (1982, p.123) esclarece o conceito de autonomia primeiramente pelo plano do indivíduo, para uma posterior ampliação para o plano coletivo, com o objetivo final de compreender o que seria uma sociedade autônoma ou não alienada.

O autor vai buscar em Sigmund Freud e Jacques Lacan, duas referências da psicanálise, as raízes para sua reflexão sobre a autonomia dos indivíduos. A partir da afirmação “onde era o Id, será o Ego” de Freud, Castoriadis propõe o entendimento de Ego como o “consciente em geral” e o Id como o “lugar das pulsões” (instintos), ou o inconsciente no sentido mais amplo (CASTORIADIS, 1982, p.123). Para o autor, uma correta interpretação da afirmação supracitada seria:

O Ego deve tomar o lugar do Id – isso não pode significar nem a supressão das pulsões, nem a eliminação ou reabsorção do inconsciente. Trata-se de tomar seu lugar como instância de decisão. A autonomia seria o domínio do consciente sobre o inconsciente. (CASTORIADIS, 1982, p.123)

Entende-se assim, que enquanto a autonomia é a legislação ou regulação (nomos) por si mesmo (auto), a heteronomia é, em contraponto, a legislação ou a regulação (nomos) pelo outro (hetero). A autonomia seria para o autor “a minha lei, oposta a regulação pelo inconsciente que é uma lei outra, a lei de outro que não eu”. E complementa o raciocínio com a frase de Lacan “O inconsciente é o discurso do Outro”, para concluir que: “A autonomia torna-se então: meu discurso deve tomar o lugar do discurso do Outro, de um discurso estranho que está em mim e me domina: fala por mim.” (CASTORIADIS, 1982, p.124). Castoriadis elucida a partir daí a relação que o discurso do outro estabelece com o imaginário, em que “dominado pelo discurso do outro, o sujeito se toma por algo que não é (que de qualquer maneira não é necessariamente para si próprio) e para ele, os outros e o mundo inteiro sofrem uma deformação correspondente”. O sujeito é levado assim, a tomar o imaginário como real, repetindo e transformando de forma amplificada o discurso do Outro.

Essa ideia de autonomia encontra diálogo também com a obra de Foucault (2010, p. 25). O autor se refere à definição de Kant sobre o que é o Iluminismo como sendo “A saída do homem de sua menoridade, pela qual ele próprio é responsável” e

complementa com o conceito, dado também por Kant, de menoridade que ele define como sendo a “incapacidade de se servir do seu entendimento sem a direção de outrem.” Podemos assim perceber uma relação entre o conceito de autonomia contido em Castoriadis e o de iluminismo trabalhado por Foucault, por meio da obra de Kant. Essa relação pode ser encontrada também nos conceitos de heteronomia e menoridade, que estão sempre relacionados à tutela de um sujeito por outro.

Para Foucault, sair da menoridade e exercer a atividade crítica são duas operações vinculadas. É preciso estabelecer um discurso próprio. Mas o que seria então um discurso próprio do sujeito? É em Castoriadis que melhor encontramos essa definição:

Um discurso que é meu é um discurso que negou o discurso do outro; que o negou, não necessariamente em seu conteúdo, mas enquanto discurso do Outro; em outras palavras que, explicitando ao mesmo tempo a origem e o sentido desse discurso, negou-o ou afirmou com conhecimento de causa, relacionando seu sentido com o que se constitui como a verdade própria do sujeito – como minha própria verdade. (CASTORIADIS, 1982, p. 125)¹⁹

Castoriadis aponta, na sequência, que no sentido em que foi definido, o discurso nunca será plenamente do sujeito, uma vez que não se pode retomar todos os pontos do discurso, ainda que apenas para com ele concordar. Podemos entender assim a autonomia não como um produto acabado, mas um processo permanente e interminável, que o autor assim define:

Essas características não consistem em uma “tomada de consciência” efetuada para sempre, mas sim numa outra relação entre o consciente e o inconsciente, entre a lucidez e função imaginária, em uma modificação profunda da mistura atividade-passividade, do signo sob o qual se efetua, do respectivo lugar dos dois elementos que a compõem. (CASTORIADIS, 1982, P.126)

¹⁹ Marilena Chauí (2006, p.15) ao descrever o contraponto entre ideologia e saber, define saber como sendo “a experiência imediata cuja obscuridade pede o trabalho da clarificação. Só há saber quando a reflexão aceita o risco da indeterminação que a faz nascer, quando aceita o risco de não contar com as garantias prévias e exterioridades à própria experiência e a própria reflexão que a trabalha.” Assim, ao contrário da ideologia em que as idéias são instituídas e assumem a forma de conhecimento, no saber as idéias são produtos de um trabalho.

Sobre o processo de construção da autonomia, Foucault chama a atenção para dois pontos em especial: primeiro que a menoridade da qual o iluminismo deve nos remover se define por uma relação entre a capacidade de autodeterminação do sujeito, e a direção dos outros; segundo, que a determinação da direção dos outros ao uso que o sujeito pode fazer de sua própria razão resulta do déficit de autonomia que o impede o sujeito de se servir da sua razão e moral, de se autodeterminar.

Por fim, Castoriadis esclarece que a autonomia não requer a supressão total do discurso do Outro, mas o estabelecimento de outra relação entre o discurso do Outro e o discurso do sujeito. O autor considera ainda que o “sujeito da autonomia não é uma entidade isolada, mas em contato permanente com uma “multidão de conteúdos” que são os discursos dos Outros vários”. Sendo assim, se o sujeito da autonomia é um sujeito em permanente relação com o Outro, o desejo de autonomia também se estenderá para todos, logo que sua realização só pode ser concebida como obra coletiva.

(...) se o problema da autonomia é que o sujeito encontra em si próprio um sentido que não é o seu e que tem que transformá-lo utilizando-o; se a autonomia é essa relação na qual os outros estão sempre presentes como alteridade e como ipseidade²⁰ do sujeito – então a autonomia só é concebível, já filosoficamente, como um problema e uma relação social. (CASTORIADIS, 1982, p. 130.

3.2.3 Desafios para a ação do sujeito autônomo

Para além do desafio cotidiano de vencer as armadilhas de uma sociedade de consumo e o reconhecimento/restabelecimento de sua própria identidade e autonomia, ainda há a necessidade do exercício cotidiano dessa cidadania. É a atividade diária do indivíduo que discute, que contrata, que age.

Questões simples como a necessidade de compatibilização do trabalho e as atividades dos fóruns participativos, podem inviabilizar a presença dos agentes e esvaziar tais espaços.

Dagnino (2002) também faz algumas constatações quanto às dificuldades enfrentadas pelos movimentos sociais no que diz respeito a sua participação nos fóruns

²⁰ De acordo com o dicionário Aurélio o termo ipseidade se refere ao que faz com que um ser seja ele próprio e não outro. (nota da autora)

institucionalizados. A primeira delas diz respeito à necessidade de uma qualificação técnico-política, ainda que mínima, fazendo com que uns sejam considerados mais aptos que outros a participar. Por outro lado o tempo dedicado à participação institucionalizada, somado ao tempo dedicado à qualificação técnica, afasta de suas bases os participantes, o que diminui o efeito multiplicador da participação e ainda dificulta a rotatividade da participação, levando a permanência por anos seguidos dos mesmos representantes, por “falta” de quem os substitua. Entretanto, como Dagnino (2002) aponta “a participação traz consigo a possibilidade de articulação entre o saber técnico e o saber popular, com implicações positivas para as duas partes, permitindo por parte da população a apropriação de valores e conhecimentos até então unicamente dominados pelos planejadores e aos planejadores, o acesso a realidades e desafios muitas vezes distantes da teoria e dos livros”.

Há que se considerar ainda as questões relativas à representação e a legitimidade nos processos participativos. Os fóruns participativos foram inicialmente instituídos como forma de dar respostas a determinação constitucional em que a democracia seria exercida de forma indireta, por meio do voto, e também de forma direta, através da participação.

Souza (2006, p.324-325) esclarece a questão da participação com uma importante distinção entre representação e delegação. Para o autor, o exercício da democracia via representação se dá pela “alienação do poder decisório em favor de outrem”. A representação seria a forma de democracia adequada a grandes grupos sociais, para os quais se pressupõe que seria impraticável ampla participação nos processos decisórios. Assim a livre eleição de representantes, poderia conferir a esse a legitimidade necessária para decidir em nome dos demais.

Outra forma de exercício da democracia seria a delegação. Processo em geral adotado nos fóruns participativos, pelo qual a eleição pelo seus pares, habilita o delegado, por tempo determinado e para tratar de assunto específico, a ser o porta-voz de um grupo, não para decidir livremente em nome desse grupo. Esse processo remete à obrigação de consulta e prestação de contas constante a seus representados, numa postura denominada accountability ou responsabilização.

Almeida (2012) aponta para algumas maneiras possíveis de se relacionar a representação que se dá nos fóruns participativos e a sua legitimidade ante aos representados. Para tanto, a autora se referencia em Avritzer (2007) para explicar as

formas de representação que podem encontrar legitimidade por meio de situações de afinidade ou identificação com a situação vivida por outros indivíduos ou em Dryzek (2001), para quem a legitimidade se daria mais pela representação de discursos, que via representação de pessoas e interesses. Neste caso, segundo a autora o que as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos estão representando na esfera pública é um discurso sobre direitos ou temas. E a partir de Castiglione e Warren (2006), a autora aponta a *accountability*, como forma de prover legitimação através do processo constante de prestação de contas e autorização²¹.

De maneira geral, o que essas formas de reconhecimento de legitimidade das representações demonstram é que aqueles que reivindicam falar por indivíduos e grupos, o fazem a partir da busca pela autorização via reconhecimento público. Para Almeida “o reconhecimento dos atores sociais como porta-vozes de temas e políticas se dá na esfera pública discursiva, a partir da justificação pública desses representantes” ou pelo reconhecimento da equivalência dos discursos.

É importante salientar que essas formas de representação extrapolam a representação convencional, resultante de um processo eleitoral, em que cada pessoa representa um voto, e possibilita a inclusão de questões ligadas às minorias (raça, gênero, etnias), de forma que os arranjos de democracia participativa adquirem fundamental importância ao incluir grupos sistematicamente ausentes das esferas políticas e representativas.

Outra dificuldade está relacionada à capacidade dos movimentos sociais de se manterem mobilizados por longos períodos e de extrapolarem a luta por objetivos específicos e passarem a pautas mais estruturais. Maricato (2002) aponta para o arrefecimento dos movimentos sociais envolvidos no Movimento Nacional pela Reforma Urbana após a inclusão do capítulo de política urbana na Constituição de 1988 e sua posterior desmobilização com a aprovação do Estatuto da Cidade, como se o mesmo se

²¹ As referências utilizadas por Almeida (2007) para discutir as questões relativas à legitimidade das representações sob a perspectiva da sociedade civil são:

AVRITZER, L. *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. Dados, 50(3): 443-464. 2007

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. E. *Rethinking democratic representation: eight theoretical issues*. Annals of Rethinking Democratic Representation Workshop, University of British Columbia Press: 1-21. 2006

DRYZEK, J. S. *Legitimacy and economy in deliberative democracy*. Political Theory, 29 (5): 651-669. 2001

configurasse em um fim e não como um meio de instrumentalização de uma luta. Essa crítica encontra ressonância na definição que Chauí (2006) faz dos movimentos sociais:

(...) se dirigem ao poder público, fazendo pressão para que este atue como público, atendendo reivindicações sociais. Costumam durar o tempo de que duram as reivindicações - se iniciam fora da órbita do Estado, mas terminam sendo absorvidos pelos dispositivos invisíveis da presença estatal. Tendem a se conservar porque seus sujeitos não chegam a perceber a absorção operada pelo Estado. (CHAUI 2006, p 285)

Santos (2007, p.97-98) também chama atenção para o papel que as associações de moradores adquirem neste contexto, situando-se no plano das lutas em defesa de interesses ligados à propriedade, já obtida ou a obter, no quadro da sociedade mercantil. O resultado é uma ação que tem por objetivo a sua inserção na sociedade de consumo, quando na verdade deveria se pautar pela redução dos efeitos nocivos desse modelo de sociedade. Segundo o autor, apesar do papel organizativo que essas associações exercem, não possuem fôlego para ultrapassar o funcional e deixam intacto o estrutural: “A melhoria eventual das condições de residência de parcelas das populações urbanas mais pobres não lhe garantem nem mesmo a propriedade da casa ou dos terrenos. Os pobres continuam migrantes dentro da cidade. A propriedade da casa ou do terreno é a propriedade de uma mercadoria dentro de uma sociedade mercantil.”

3.3 A crítica aos processos participativos a partir da crítica ao cenário social na qual essa participação se realiza.

A existência dos espaços públicos de participação tem exercido o papel de confrontar a visão elitista, tecnocrática e autoritária de democracia. Proporciona o reconhecimento do Outro como portador de direitos e da legitimidade dos conflitos, enquanto dimensões constituintes da democracia e da cidadania.

Assim, a democracia, longe de ser a forma de vida dos indivíduos empenhados em sua felicidade privada, é o processo de luta contra essa privatização, o processo de ampliação dessa esfera. Ampliar a esfera pública não significa, como afirma o chamado discurso liberal, exigir a intervenção crescente do Estado na sociedade. Significa lutar contra a divisão do público e do privado que garante a dupla dominação da oligarquia no Estado e na sociedade. (RANCIÈRE, 2014, p.72)

Monteiro dos Santos (2002) enfatiza em seu trabalho a dimensão pública e política da participação cidadã e defende que os fóruns de participação carregam em si a possibilidade de diminuir ou mesmo equilibrar a assimetria de poder político entre os segmentos sociais, que quase sempre está associada às desigualdades e a exclusão socioespacial. Assim, para o autor, as instâncias participativas constituem espaços de publicização dos conflitos, de negociação dos interesses distintos dos segmentos sociais, e de afirmação e (re)construção de identidades coletivas. Neste sentido, os processos participativos teriam como fim a ampliação da democracia, a desconcentração do poder e uma distribuição uniforme dos recursos e serviços financiados pela coletividade, rompendo com a lógica que domina o aparelho público estatal, como destaca Rancière:

E com toda razão, pois o que chamamos de democracia é um funcionamento estatal e governamental que é o exato contrário: eleitos eternos, que acumulam ou alternam funções municipais, estaduais, legislativas ou ministeriais, e veem a população como o elo fundamental da representação dos interesses locais, governos que fazem eles mesmos as leis; representantes do povo maciçamente formados em certa escola de administração; ministros ou assessores de ministros realocados em empresas públicas ou semipúblicas; partidos financiados por fraudes nos contratos públicos; empresários investindo uma quantidade colossal de dinheiro em busca de um mandato; donos de império das mídias públicas por meio de suas funções públicas. Em resumo: a apropriação da coisa pública por uma sólida aliança entre a oligarquia estatal e a econômica. (RANCIÈRE, 2014, P.93)

Em contraponto é preciso estar atento ao que Souza (2006) aponta como um dos problemas da democracia representativa e que podem também ser transferidos para a democracia direta: “a administração e o planejamento racionais, tendo por objetivo a otimização dos meios, como se os fins fossem pontos pacíficos e óbvios, levando a reprodução do próprio sistema e a sanção das desigualdades que ele acarreta”.

Assim, em um contexto de capitalismo desenfreado, o exercício da cidadania deixa de ser um fim em si mesmo, para se tornar a luta pelo direito de se incluir numa sociedade desigual e excludente, mas sem transformá-la em sua essência.

Por outro lado, a instauração de processos participativos em que se verifica uma efetiva partilha de poder, requer sujeitos dotados de autonomia. Souza (2006) aponta que “o exercício da autonomia nos processos decisórios requer instituições e condições materiais que garantam a igualdade de chance de participação” e aponta os limites dos processos que pressupõem sujeitos autônomos em uma sociedade marcada pela heteronomia.

O que todas essas críticas apresentam em comum é a aparente impossibilidade da participação democrática como instrumento capaz de induzir às mudanças estruturais: “aparentemente, nos ocupamos em buscar melhores condições de vida, compondo um cenário dividido e fragmentado, tomando a parte pelo todo, contidos nos limites de um horizonte restrito, sem tratar do presente ou do futuro do capitalismo. Desistimos de fazê-lo.” (MARICATO, 2012, p.1).

Essa constatação encontra reforço em um estudo sobre os planos diretores, publicado pelo Ministério das Cidades na ocasião do aniversário de dez anos do Estatuto da Cidade, em 2011. Sobre a capacidade transformadora da gestão democrática os organizadores do estudo apontam: “o poder dos grupos privados sobre a produção e a apropriação da cidade não se altera somente com um chamamento a participação de todos os segmentos sociais, tendo em vista que é preciso iluminar os interesses contraditórios e às vezes inconciliáveis entre esses segmentos” (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.277).

3.3.1 Sobre a autonomia coletiva

De acordo com Souza (2006, p. 321) para que a participação seja realmente efetiva, sua construção deverá acontecer a partir de sujeitos autônomos, “capazes de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e conhecimento de causa”. Mas se o sujeito autônomo está em permanente relação com o outro, essa relação só se desenvolverá em igualdade de condições se tratar-se também de um sujeito dotado de autonomia. Assim a efetividade dos processos participativos depende da construção de sujeitos autônomos e também da construção da autonomia coletiva.

Souza (2006, p. 174) define como autonomia coletiva “o consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade”, refere-se assim às instituições e condições materiais necessárias ao exercício da autonomia, o que inclui “acesso à informação suficiente e confiável que garantam igualdade de chance de participação em processos decisórios”.

Ao tratar sobre a possibilidade de sujeitos autônomos de guiar outros sujeitos em sua busca por autonomia, Foucault recorre a Kant para ilustrar o quão danoso esse processo pode se tornar:

(...) E Kant evoca indivíduos que seriam pensantes por si mesmos, isto é, que teriam efetivamente escapado, a título individual, dessa preguiça e dessa covardia e que, pensando por si mesmos, adquiririam sobre os outros a autoridade que estes precisamente reclamam. E são portanto essas pessoas que, obsequiosamente – como dizia Kant ironicamente um pouco mais acima -, se apossam da direção dos outros. Mas, ao se apossar da direção dos outros apoiando-se na própria autonomia destes, algumas pessoas, tomando consciência do seu valor, tomando também “da vocação (Beruf) de cada homem de pensar por si mesmo”, decidem desempenhar o papel de libertadores em relação aos outros. Logo, eles pensam por si mesmos, eles se apóiam nessa autonomia para adquirir autoridade sobre os outros. (...) Ora, diz ele, esses indivíduos não são capazes na realidade de fazer a humanidade sair da sua menoridade. E por que não são capazes? Pois bem, precisamente eles começaram pondo os outros sob a sua própria autoridade, de tal sorte que esses outros, habituados assim ao jugo, não suportam a liberdade e a emancipação que lhes é concedida. (FOUCAULT, 2010, p. 33)

Podemos assim inferir que a tentativa de um sujeito autônomo de conferir autonomia a outros sujeitos, só pode resultar na construção de uma relação de heteronomia. Castoriadis (1982, p.131) alerta que a heteronomia social não aparece simplesmente como o “discurso do outro”, mas o outro submerge no anonimato coletivo, na impessoalidade dos “mecanismos econômicos de mercado” ou da “racionalidade do plano”, da lei de alguns, apresentada como lei simplesmente.

Essa é a maneira pela qual “discurso do outro” desaparece e se transmuta em ideologia, que Chauí (2006, p.15) define como a “forma específica do imaginário social moderno, a maneira necessária pela qual os agentes sociais representam para si mesmos, o aparecer social, econômico e político”. Essa aparência seria o modo imediato

e abstrato de manifestação do processo histórico, um ocultamento ou dissimulação do real e não pode ser confundida com uma ilusão ou falsidade (CHAUI, 2006, p.15). Nos processos participativos é possível percebermos relações marcadas pela heteronomia, nos mais variados níveis: entre o Estado e seus representantes, o Estado e os participantes dos processos, entre os próprios participantes do processo e entre esses últimos e suas bases, as quais representam nos mais diversos fóruns. Essas relações heterônomas ficam explícitas nos temas que se tornam pauta nestes processos, na definição dessas pautas, nos discursos que são proferidos e quem tem direito a fala nestes processos.

3.3.2 Os espaços públicos e esfera pública

Até aqui, nos esforçamos para entender a necessidade da construção da autonomia dos sujeitos e da coletividade para o estabelecimento de processos participativos que sejam efetivos tanto no objetivo de incluir desejos e necessidades de uma coletividade na pauta das decisões políticas, quanto na contribuição para o processo de contínua construção de autonomia. A partir daqui, nos apoiaremos na teoria elaborada por Jurgen Habermas (1997) para elucidar as maneiras como essas necessidades são formuladas como demandas coletivas e direcionadas ao sistema político.

Habermas propõe a análise das interações sociais a partir de duas arenas. Uma arena da integração social, em que são desenvolvidas as interações cotidianas que o autor convencionou chamar de mundo da vida. A outra arena, que o autor denomina esfera pública, seria a arena onde se dão os processos de comunicação de conteúdos, formação de opinião e tomadas de posição; “na esfera pública os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1997, p. 92).

Para Habermas é na arena do mundo da vida que se dá a ação comunicativa, fundados nos processos de questionamento, argumentação e debate, mediados pelo uso da linguagem, e que resultam em processos conjuntos de deliberação. Esse processo requer sujeitos capazes de problematizar, negociar e redefinir problemas, questões, normas e tradições culturais, ou seja, requer sujeitos autônomos.

Já a esfera pública foi descrita pelo autor como “uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco” (HABERMAS, 1997, p. 90). Neste sentido, a esfera pública tem por objetivo reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 1997, p. 92). É importante ressaltar que a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertencimento a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis (HABERMAS, 1997, p. 92). A esfera pública pode adquirir a forma abstrata e perene de encontros simples ou mesmo circunstancial, fundada no agir comunicativo, e estendê-la a um grande público de presentes. Algumas metáforas arquitetônicas como foros, palcos, arenas são utilizadas para caracterizar a infraestrutura de tais reuniões, que estão muito ligadas aos espaços concretos de um público presente.

Para Habermas, a esfera pública política é como uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil. A sociedade civil, por sua vez, compõe-se de movimentos, organizações e associações livres, não estatais e não econômicas, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas.

Na teoria elaborada por Habermas, os problemas formulados na esfera pública política são transformados, pela sociedade civil, em objeto de pressão no sistema político, que são então incluídas na ordem do direito e devem posteriormente ser incorporadas nas práticas e ações do Estado. Porém, esse processo de pressão no sistema político é um processo assimétrico, exercido maneira diferente por cada segmento social e pode encontrar variadas formas de resistência na sua implementação, conforme relatado pelo autor:

E quando escolhemos o sistema de ação administrativa ou o “aparelho do Estado” como ponto de referencia, a esfera pública política e o complexo parlamentar passam a formar o lado-input, a partir do qual o poder social de interesses organizados flui para o processo de legislação. No seu lado-output, a administração encontra a resistência dos sistemas funcionais das grandes organizações que fazem valer o seu poder no processo de implementação. Essa emancipação do poder social em relação ao processo democrático favorece as tendências endógenas que levam à autonomia do poder administrativo. Desse modo, um poder administrativo, tendencialmente autônomo, se liga a um poder social eficaz – tanto do lado-input como do output – formando uma contracorrente que atravessa o fluxo dos processos de decisão democráticos, dirigidos pelo poder comunicativo. (HABERMAS, 1997, p.59)

Habermas alerta que as garantias dos direitos fundamentais não conseguem proteger por si mesmas a esfera pública e a sociedade civil contra deformações. Como já foi possível constatar na trajetória percorrida pelo movimento pela Reforma Urbana. “Por isso, as estruturas comunicacionais da esfera pública tem que ser mantidas intactas por uma sociedade de sujeitos privados, viva e atuante. Isso equivale a afirmar que a esfera pública política tem que estabilizar-se por si mesma; isso é confirmado pelo peculiar caráter autorreferencial da prática comunicacional da sociedade civil”(HABERMAS, 1997, p. 102). Por isso a necessidade constante de duas frentes de ação pelos movimentos sociais: a) o exercício de pressão e influência sobre o sistema político e a estabilização e ampliação da sociedade civil e da esfera pública, b) assegurar sua própria identidade e sua capacidade de ação. Conforme destaca o autor:

Cohen e Arato observa, esse tipo de “dual politics” nos “novos” movimentos sociais, os quais perseguem objetivos “ofensivos” e “defensivos” ao mesmo tempo. Através de uma ofensiva, eles tentam lançar temas de relevância para toda a sociedade, definir problemas, trazer contribuições para a solução dos problemas, acrescentar novas informações, interpretar valores de modo diferente, mobilizar bons argumentos, denunciar argumentos ruins, a fim de produzir uma atmosfera consensual, capaz de modificar os parâmetros legais de formação da vontade política e exercer pressão sobre os parlamentos, tribunais e governos em benefícios de certas políticas. Ao passo que defensivamente eles tentam preservar certas estruturas da associação e da esfera pública, produzir contra esferas públicas subculturais e contra-instituições, solidificar identidades coletivas e ganhar novos espaços na forma de direitos mais amplos e instituições reformadas. (HABERMAS, 1997, p. 103)

Habermas (1997, p. 105) destaca a impossibilidade da soberania do povo impor-se apenas através do poder dos discursos informais, mesmo que eles tenham se originado de esferas públicas autônomas. Para que os discursos informais gerem um poder político, sua influência tem que abranger também as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade, assumindo uma forma autorizada, passando antes pelo filtro dos processos institucionalizados e infiltrar-se numa legislação.

3.3.3 Sobre a ação e o discurso:

Sempre que a relevância de um discurso entra em jogo, a questão torna-se política por definição, pois é o discurso que faz do homem um ser político. (ARENDR, 2007, p.11)

Ao descrever a condição humana, Hanna Arendt (2007, p.6) aponta como um de seus componentes a *Vita Activa*. Para a autora a *Vita Activa* seria composta pelo Labor - atividade que corresponde ao processo biológico do corpo humano, de produção de tudo o que é vital ao homem e retirada da natureza de tudo o que é necessário a manutenção da vida (animal laborans); pelo Trabalho - atividade correspondente ao artificialismo da existência humana. Produz um mundo artificial de coisas, nitidamente diferente de qualquer ambiente natural (*homo faber*) e pela Ação - atividade que exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria (*animal socialis*). A autora aponta que é na ação que se fundam e se preservam os corpos políticos, que se cria a condição para a realização da história, expressa pela pluralidade dos seres humanos. É pela ação que o homem exercita a sua capacidade humana de organização política.

A autora busca no pensamento grego a diferenciação entre a capacidade do homem para a associação natural, representada pela casa e pela família, e sua capacidade para a organização política. Assim com a participação do homem na vida política, há de se diferenciar a vida privada e a vida pública, ou nas palavras da autora “aquilo que lhe é próprio (*Idion*) e o que é comum (*Koinon*)”.

É pela ação que os indivíduos se identificam e se relacionam, criam negócios conjuntos, se associam ou se contrapõem. A autora aponta que a ação ou a vida pública:

(...) somente era possível depois de atendidas as necessidades muito mais urgentes da própria existência. O meio de atendê-las era o labor, e portanto, a riqueza de uma pessoa era muitas vezes computada em termos de número de trabalhadores, isto é, de escravos, que ela possuía. Nesse contexto, a posse de propriedades significava dominar as próprias necessidades vitais e, portanto ser potencialmente uma pessoa livre, livre para transcender a sua própria existência e ingressar no mundo comum a todos (ARENDRT, 2007, p.75)

A partir dessa descrição que a autora faz, das condições necessárias para o exercício (ação) da vida pública é possível entender as condições de apatia social sob a qual Engels descreve a população operária de Manchester em 1948:

“Até mesmo a multidão que se movimenta pelas ruas tem qualquer coisa de repugnante, que revolta a natureza humana. Esses milhares de indivíduos, de todos os lugares e de todas as classes, que se apressam e se empurram, não serão todos eles seres humanos com as mesmas qualidades e capacidades e com o mesmo desejo de serem felizes? E não deverão todos eles, enfim, procurar a felicidade pelos mesmos caminhos e com os mesmos meios? Entretanto, essas pessoas se cruzam como se nada tivessem em comum, como se nada tivessem a realizar uma com a outra e entre elas só existe o tácito acordo pelo qual cada uma só utiliza uma parte do passeio para que as duas correntes da multidão que caminham em direções opostas não impeçam seu movimento mútuo – e ninguém pensa em conceder ao outro sequer um olhar. Essa indiferença brutal, esse insensível isolamento de cada um no terreno de seu interesse pessoal é tanto mais repugnante e chocante quanto maior é o número desses indivíduos confinados nesse espaço limitado; e mesmo que saibamos que esse isolamento do indivíduo, esse mesquinho egoísmo, constitui em toda a parte o princípio fundamental da nossa sociedade moderna, em lugar nenhum ele se manifesta de modo tão impudente e claro como na confusão da grande cidade. A desagregação da humanidade em mônadas, cada qual com um princípio de vida particular e com um objetivo igualmente particular, essa atomização do mundo, é aqui levada às suas extremas consequências.” (ENGELS, 2010, p.68.)

O estabelecimento dessa condição de supressão de necessidades à própria existência para a participação na vida pública, nos negócios da coletividade, traz para esse trabalho outra reflexão: como constituir os espoliados urbanos, aqueles que até então foram mantidos à margem da participação política e dos bônus da urbanização em sujeitos políticos aptos ao exercício da ação e do discurso?

A esse contexto acrescenta-se outro elemento. Hanna Arendt descreve como na experiência da pólis grega a ação e o discurso separaram-se e formaram-se atividades cada vez mais independentes. Neste processo a ênfase passou da ação para o discurso, e para o discurso como meio de persuasão, como forma especificamente humana de responder, replicar e enfrentar o que acontece ou o que é feito: “O ser político, o viver numa pólis, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força e violência” (ARENDR, 2007, p.35).

Assim as relações do homem em sociedade seriam mediadas pela ação e pelo discurso, mas principalmente pela ação. Para Foucault (1999, p. 10) “o discurso não é apenas aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual queremos nos apoderar”. A partir desta proposição, podemos inferir que, nos processos democráticos, as relações de poder estão expressas nos discursos que os permeiam: na definição das pautas, de quem tem o direito a fala, qual o momento da fala e no que pode ser dito, como Foucault bem expressa:

Sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em quaisquer circunstâncias, que qualquer um, enfim, não pode falar qualquer coisa. Tabu do objeto, ritual das circunstâncias, direito privilegiado ou exclusivo do sujeito que fala: temos aí um jogo de três tipos de interdição que se cruzam, se reforçam ou se compensam, formando uma grade complexa que não cessa de se modificar. (FOUCAULT, 1999, p.9)

A este processo de exercício de poder através do estabelecimento de uma relação de heteronomia, Chauí denomina de discurso competente e assim o define:

“Não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro, qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. Confunde com a linguagem institucionalmente permitida e autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo direito de falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência.” (CHAUÍ, 2006, p. 19)

Em contraponto à ideia do discurso competente, podemos encontrar em Rancière (1996) a ideia do dissenso, que antes de ser a oposição do governo com as pessoas que o contestam, é um conflito sobre a sua própria configuração do sensível. O dissenso tem por objetivo a distribuição dos espaços privados e públicos, dos assuntos

que nele se trata ou não, e dos atores que têm ou não motivos para estar aí para dele se ocupar. O autor propõe, com ideia do dissenso, uma análise que considere os processos democráticos a partir de quem os ocupa, do que é dito, mas também e principalmente, pelas ausências, o que não é dito, quem não os ocupa. Entende ainda como política, a perturbação da ordem, a partir do confronto da pressuposição da igualdade de qualquer ser falante com qualquer outro ser falante. Não se inscreve diretamente na ordem social, manifesta-se apenas pelo dissenso, no sentido mais original do termo: uma perturbação no sensível, uma modificação singular do que é visível, dizível e contável.

Nos próximos capítulos iremos analisar como se dá no âmbito do Estado a organização de um processo participativo. Veremos como essa organização interfere na qualidade desses processos no que diz respeito à representatividade e legitimidade da representação, no exercício da autonomia, na atuação e no discurso dos participantes.

4 OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS: DA EXIGÊNCIA LEGAL À PRÁTICA

Até a década de 1980, a atividade de planejamento era tratada como política de governo, ou seja, o planejamento urbano era opcional e cabia ao gestor eleito decidir sobre a elaboração e a implementação de algum planejamento ou norma jurídica direcionado para o ordenamento das funções da cidade. Esse cenário era ainda resultado da falta, no âmbito do Estado, de uma cultura de planejamento das cidades. Representava também um ponto bastante conveniente aos gestores e alguns setores da sociedade, porque a ausência de planos permitia, sem maiores consequências, o atendimento dos interesses de agentes particulares e privados, que permeiam o Estado, como discutimos no capítulo 2 (POULANTZAS, 1978).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento urbano e o ordenamento territorial se tornaram não só uma prerrogativa dos municípios, como também obrigação de seus executivos, resultado, em parte, da mobilização da sociedade civil em prol de uma reforma urbana:

Isso foi feito especialmente pelo fortalecimento do dispositivo constitucional que reconheceu o poder e a obrigação do poder público, especialmente dos municípios, de controlar o processo de desenvolvimento urbano com a formulação de políticas territoriais e de uso do solo, nas quais os interesses individuais de proprietários de terras e propriedades têm necessariamente de coexistir com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos socioeconômicos e da cidade como um todo. Para tanto, foi dado ao poder público o poder de, por meio de leis e diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros, determinar a medida desse equilíbrio possível entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização desse bem não renovável essencial ao desenvolvimento sustentável da vida nas cidades, qual seja, o solo urbano. (FERNANDES, 2010, p.61)

O capítulo da Reforma Urbana, presente na Constituição Federal de 1988 (CF/88), buscava fazer frente à situação dos grandes centros urbanos que viviam os resultados de décadas de um crescimento populacional vertiginoso, proporcionado por uma industrialização típica de países periféricos, caracterizada entre outros, por salários que não propiciavam aos seus trabalhadores condições dignas de moradia ou mesmo de sobrevivência, aliado a processos de expansão urbana em áreas desprovidas de infraestrutura e a especulação imobiliária em áreas dotadas de infraestrutura. Buscava-se uma modernização do paradigma jurídico-político através do controle do uso e da

ocupação do solo e do desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade civil organizada.

Entretanto, a obrigação de planejar seu território através de um plano diretor, foi imposta, pela via constitucional, apenas aos municípios com população superior a 20.000 habitantes²². Mais tarde, em 2001, o Estatuto da Cidade estendeu a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores também para: a) municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; b) municípios que pretendam fazer uso dos instrumentos de política urbana previstos na CF/88, a saber, parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação em caso de não edificação, subutilização ou não utilização do imóvel urbano; c) municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico, conforme declaração emitida pelo Ministério do Turismo; e d) municípios que se situam em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Foi também por meio do Estatuto da Cidade, que ficou determinado o papel central da gestão democrática da cidade na gestão urbana e na luta para superar a enorme desigualdade social característica das cidades brasileiras. Com isso, o processo participativo passaria a ser a instância política de disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que considere o lugar dos pobres na cidade. Com o objetivo de propiciar, àqueles que sempre estiveram excluídos da cidade e de seu planejamento, a participação nas decisões sobre a regulação do uso e da ocupação do território e a destinação dos investimentos públicos.

Assim, o Estatuto da Cidade traz consigo diversos instrumentos para democratizar a gestão das cidades, buscando propiciar a participação da população nos processos decisórios, fazendo frente à situação até então vivida, em que somente quem detém o poder econômico teria condições de influenciar nas decisões políticas.

²² Até o ano de 2005, ainda se levantavam dúvidas quanto ao enquadramento dos municípios pelo o critério de população. Foi através da Resolução nº 25 do ConCidades, que ficou definido que, os municípios que deveriam elaborar seus planos diretores até outubro de 2006, seriam aqueles com população total de 20.000 habitantes, e não apenas a população urbana, tendo como referência o censo de 2000 realizado pelo IBGE.

4.1 O processo participativo no ordenamento jurídico

Embora os planos diretores fossem uma exigência para os municípios com mais de 20.000 habitantes, desde a Constituição Federal de 1988, as regras para sua elaboração, o seu conteúdo mínimo e principalmente a obrigatoriedade do processo participativo para sua elaboração e gestão, só foram definidos por meio do Estatuto da Cidade, em 2001.

Apesar disso, alguns municípios já realizavam experiências participativas na elaboração de seus planos diretores e na destinação de seus orçamentos, de modo que, ao ser definida como pré-requisito para elaboração dos planos, a participação não deveria ser para os executivos municipais nenhuma novidade ou invencionismo.

Ainda assim, os processos participativos foram, e ainda são, objetos de disputa e contestação, quer seja pela forma como são conduzidos, pela amplitude da participação, pelo conteúdo dos debates ou pelos encaminhamentos dados aos resultados.

4.1.1 No nível federal – O Estatuto da Cidade e o Conselho das Cidades

O Estatuto da Cidade consolidou um paradigma jurídico no qual existe um direito difuso à cidade, ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano e à gestão democrática da política urbana, todos direitos da coletividade aos quais corresponde a obrigação do poder público de promover uma política urbana que garanta as funções sociais da cidade e da propriedade. Não se trata mais tão somente de uma questão da alçada do poder discricionário do Poder Público, que faz o que quer, quando e como quiser. (FERNANDES, 2010, p.69)

O Estatuto da Cidade define como diretriz geral a ser seguida pelos municípios para elaboração de sua política urbana a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Essa prerrogativa, busca trazer algum equilíbrio nas correlações de forças que permeiam o Estado e seu aparelho, como apontado por Poulantzas (1978), possibilitando o acesso das classes menos favorecidas aos processos decisórios.

Esse acesso pode se dar por diferentes vias, previstas no capítulo IV do Estatuto da Cidade, que indica os instrumentos a serem utilizados na gestão democrática da cidade, quais sejam: a) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; b) debates, audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Dessa forma, o Estatuto distribui entre os entes federados: municípios, estados e união a obrigação de discutirem, junto com a população, as políticas públicas e os investimentos, através da implantação de conselhos e da realização de conferências. Neste mesmo capítulo do Estatuto da Cidade está prevista ainda a necessidade de se tratar, de forma participativa e concomitante à elaboração da política urbana, as propostas para o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, buscando garantir que a política urbana esteja nutrida dos recursos necessários à sua implementação.

No ano de 2004, apenas dois anos antes de vencer o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade para que os municípios elaborassem seus Planos Diretores, dados do IBGE²³ davam conta de que do total de 5.560 municípios, 1.570 possuíam 20.000 ou mais habitantes de acordo com o censo de 2000. Destes, 962 não possuíam o plano em 2004, o que significava que 61,3% dos municípios ainda não haviam cumprido as determinações da Lei 10.257/2001. Esse cenário não levava em consideração os municípios cujos planos diretores completariam 10 anos em 2006, o que aumentava o universo dos municípios que deveriam revisar os seus planos diretores.

Assim, nos anos de 2004 e 2005 o Conselho Nacional das Cidades editou três resoluções importantes para o planejamento urbano municipal: a Resolução nº15 de 03/09/2004 que visava a realização de uma campanha nacional de sensibilização e mobilização visando a elaboração e implementação de planos diretores participativos, com o objetivo de construir cidades includentes, democráticas e sustentáveis; a Resolução nº 25 de 28/03/2005 com orientações e recomendações para a elaboração dos planos diretores municipais e a realização dos processos participativos; e a Resolução nº 34 de 14/07/2005 com as orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores. As três resoluções foram resultado das discussões realizadas na 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, e das

²³ IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão 2004. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv28141.pdf>

discussões em nível municipal e estadual, que já aconteciam para a realização da 2ª Conferência Nacional das Cidades, em dezembro de 2005.

Já nessa época era possível verificar a importância dos processos participativos em todos os níveis da federação, uma vez que as referidas resoluções teriam sido resultado das discussões realizadas durante a I Conferência Nacional das Cidades e da atuação do Conselho Nacional das Cidades. Essas resoluções buscavam conscientizar o poder público e a sociedade civil quanto à importância do planejamento urbano, propor diretrizes para a realização de processos que fossem efetivamente participativos e reduzir a ocorrência de planos que não tratassem de fato da questão urbana.

A resolução nº 25 do ConCidades é a que trata especificamente da questão da participação no processo de elaboração dos planos diretores. Ela estabelece os aspectos relativos à coordenação compartilhada dos processos participativos, à garantia de acesso da população a informação, além da garantia de diversidade na participação; o planejamento integrado, os requisitos para a realização das audiências públicas, da possibilidade de iniciativa da sociedade civil para convocação do processo e a necessidade de submeter à proposta de plano diretor à sociedade civil, antes de remetê-la à câmara municipal.

De acordo com a resolução nº 25, a coordenação do processo participativo deve ser compartilhada entre o poder público e a sociedade civil, em todas as etapas do processo: da elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisão. Esse compartilhamento pode ser efetivado através de um conselho municipal que seja responsável pela questão urbana. Assim, em muitos municípios a legislação urbanística determina que o Conselho de Política Urbana (ou similar) é o responsável por convocar a conferência de política urbana, com vistas a elaborar/revisar os planos diretores e a legislação urbanística de forma geral.

Sobre o acesso à informação, a referida resolução define a necessidade de ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis, ampla divulgação do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias e a publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

No que diz respeito à garantia da diversidade da participação e ao acesso da população ao processo participativo, a resolução determina a realização dos debates por

segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros; a garantia da alternância dos locais de discussão; sendo que as ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais. Este último item remete à intenção de alcançar a representatividade dos diversos segmentos sociais, através da participação de pessoas com histórico de interlocução com os demais membros de seu segmento social, possibilitando o efeito multiplicador e o maior alcance dos debates.

Sobre o planejamento integrado, o processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos. Busca-se assim que a definição dos fins a que se propõe o planejamento urbano esteja integrada às decisões quanto aos meios financeiros para sua adequada implementação.

Já as audiências públicas para discussão do plano diretor deverão atender aos requisitos de amplo acesso a informação e a diversidade da participação através de: a) realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; b) realização das audiências em locais e horários acessíveis à maioria da população; c) garantia da presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição; d) convocação por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, pelos meios de comunicação de massa ao alcance da população local; e) as audiências deverão se dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes, as audiências devem ser gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa; f) divulgação e distribuição da proposta do plano diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta; g) registro das emendas apresentadas nos anais da conferência; e h) publicação e divulgação dos anais da conferência.

Finalmente, a resolução nº 25 dispõe sobre a possibilidade da audiência pública para a revisão do plano diretor ser convocada pela própria sociedade civil, desde que solicitada por no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores do município. Essa determinação possibilita que a elaboração de plano diretor ou mesmo a necessária

revisão posterior da legislação, não fique subordinada ao interesse político do gestor em realizá-la ou não. Entretanto, a convocação de uma conferência por meio da sociedade civil exige um grau de organização e articulação dos seus atores, raramente encontrado nos municípios brasileiros.

4.1.2 No nível local - a previsão da participação em Contagem

No município de Contagem a participação da sociedade civil nos processos de planejamento e gestão urbana já estava prevista antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade. Já no primeiro Plano Diretor, aprovado em 1995, havia a determinação de que o executivo deveria assegurar que os diversos segmentos da sociedade civil tenham participação efetiva na gestão da política urbana e no processo de monitoração do Plano Diretor, tanto no que diz respeito a aspectos normativos quanto à aplicação de recursos destinados a melhorias urbanas (Lei Complementar 2760/1995 – art. 68)

Ainda de acordo com o Plano Diretor de 1995, o órgão municipal teria entre as várias atribuições relativas ao planejamento urbano, a atribuição de promover a participação da sociedade civil na formulação e fiscalização da execução de políticas referentes ao desenvolvimento urbano (LC 2760/1995 – Art. 69, inciso VII). A referida lei continha ainda a previsão da realização, anualmente, da Conferência Municipal de Política Urbana, com o objetivo de avaliar a condução do processo de implementação do Plano Diretor, avaliar seus impactos e propor alterações nas diretrizes do Plano. Entretanto, a intenção de realizar anualmente a Conferência de Política Urbana não se referia a um evento com ampla participação da sociedade e sim um fórum de conselhos e representantes das administrações regionais, conforme dispunha a lei: “Participarão da Conferência Municipal de Política Urbana: a Comissão Permanente de Uso do Solo e os Conselhos Municipais de Transporte e Meio Ambiente, bem como representantes das Administrações Regionais e Unidades de Planejamento”. Contrariando o disposto na legislação municipal, a I Conferência Municipal de Política Urbana só foi realizada em 2006, onze anos depois de prevista no primeiro Plano Diretor de Contagem, já sob a orientação do Estatuto da Cidade e da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

Apesar da ausência de previsão de implantação de um Conselho Municipal dedicado as questões urbanas, a Lei Complementar 2760 faz várias referências a Comissão Permanente de Uso do Solo – CPUS, sem nenhum detalhamento sobre a sua

composição e funcionamento. Somente em 1998, com a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Complementar 3015, é que a CPUS é criada, com caráter deliberativo e composta por oito membros, a saber: três representantes do executivo municipal (representantes dos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano, pelo controle ambiental e pelo transporte e trânsito), um representante do legislativo, um representante do Sindicato das Indústrias da Construção Civil – SINDUSCON, um representante da Associação Comercial e Industrial de Contagem – ACIC, um representante do Conselho Regional de Arquitetura e Agronomia – CREA e um representante da Câmara de Diretores Lojistas de Contagem – CDL-Contagem.

Entre as atribuições da CPUS definidas em 1998, tem-se: a) redefinir zoneamento de terrenos afetados por descaracterização, superposição ou justaposição em decorrência da implantação de novo sistema viário; b) opinar sobre a instalação de usos de alto grau de incomodidade na ZUI. 2A, na ZUI. 2B e na ZEU.²⁴; c) decidir sobre os casos omissos da Lei; d) decidir em última instância, sobre recursos interpostos contra decisões da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU relativas às disposições da Lei; e) colaborar na aplicação e no cumprimento da Lei e demais normas urbanísticas; f) propor medidas para o aprimoramento da legislação urbanística do município; g) solicitar aos órgãos da administração municipal informações relativas à aplicação da legislação urbanística; h) participar da Conferência Municipal de Política Urbana.

Percebe-se assim, que já em 1995 havia uma preocupação em ampliar as discussões sobre a aplicação da legislação urbanística municipal para além dos técnicos e gabinetes que compõem o executivo, através da criação de uma comissão, com participação de setores da sociedade civil, que auxiliasse nessa tarefa. Entretanto, a falta de representação dos movimentos populares explicita a visão de que este segmento da sociedade civil não é apto a contribuir nas questões cotidianas do planejamento urbano, que afinal são vistas como questões eminentemente técnicas. Desse modo, a participação nos processos decisórios continuou restrita aos que detém o poder político e econômico.

²⁴ Zona de Uso Incômodos – ZUI e Zona de Expansão Urbana – ZEU. No caso as ZUI-2A, ZUI-2B e ZEU-1 eram zoneamentos em que era permitida a instalação de atividades econômicas com baixo ou médio grau de incomodidade, ou de alto grau de incomodidade desde que aprovado pela CPUS. Havia na Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei 3015/98 um anexo dedicado a classificação das atividades quanto a categoria de uso e as condições para sua instalação.

Posteriormente, com revisão da Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo em 2010 (Lei Complementar 082/2010), a CPUS foi transformada em Comissão de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo – CPOUS. Essa comissão recebeu, além das atribuições já previstas para a CPUS, mais algumas atribuições no que diz respeito à classificação e localização das atividades econômicas e ao parcelamento do solo. Porém, manteve a mesma composição, permanecendo a ausência de representantes dos movimentos populares.

Antes disso, em 2006, com a aprovação da revisão do plano diretor através da realização da I Conferência de Política Urbana que resultou na Lei Complementar 033, o novo plano diretor recebeu um capítulo dedicado a gestão urbana participativa. Este novo capítulo criava duas formas de participação, uma através da criação de um sistema de gestão urbana participativa e a outra através da criação do Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR.

De acordo com a LC 033, o Sistema de Gestão Urbana Participativa seria constituído pelas instâncias setoriais de participação de âmbito municipal e coordenado pelo Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR. Assim, se assemelha a um fórum de conselhos e comissões, numa tentativa de integração entre as diversas instâncias e temáticas de participação. A plenária do Sistema de Gestão Urbana Participativa seria composta pela Comissão Permanente de Uso do Solo, criada pela Lei 2760, e representantes dos Conselhos Municipais de Transportes, Meio Ambiente, Habitação, bem como representantes das Unidades de Planejamento. O referido Sistema de Gestão Urbana Participativa nunca foi implementado no município.

Já o COMPUR, composto, paritariamente, pelo Poder Público e a sociedade civil, foi criado com as seguintes atribuições: a) convocar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana; b) monitorar a implementação das diretrizes, normas e instrumentos urbanísticos contidos na Lei do Plano Diretor, sugerindo modificações em seus dispositivos; c) opinar sobre casos omissos na Lei do Plano Diretor, indicando soluções para eles; d) convocar, pelo menos uma vez ao ano, a Plenária do Sistema de Gestão Urbana Participativa, composta por todos os membros dos conselhos setoriais urbanos; e) solicitar de uma ou mais instâncias setoriais que constituem o Sistema de Gestão Urbana Participativa pareceres sobre matérias diversas, quando for o caso; f) designar, quando for o caso, grupos de trabalho incluindo a representação de uma ou

mais instâncias setoriais que constituem o Sistema de Gestão Urbana Participativa para apreciar matérias afins; e) elaborar seu regimento interno.

A regulamentação do Conselho Municipal de Política Urbana aconteceu apenas em 2008, através da Lei 4179, que definiu que o COMPUR seria composto por 24 membros sendo dez representantes do poder executivo, dois representantes do poder legislativo, quatro membros do setor empresarial, abrangendo os setores industrial, comercial e de serviços, um membro de entidade de ensino superior, dois membros de entidades representativas de categorias de profissionais liberais e cinco representantes de entidades do movimento popular organizado, distribuídos entre membros do Conselho do Orçamento Participativo, do movimento por moradia, do movimento por transporte público, de Organizações Não-Governamentais de cunho ambientalista, e de associações comunitárias de bairros.

A LC 033 definiu ainda que a Conferência Municipal de Política Urbana teria como principais objetivos avaliar a condução do processo de implementação do Plano Diretor, seus impactos e propor alterações nas diretrizes do Plano, sendo que a Conferência Municipal de Política Urbana deveria se realizar no segundo ano de gestão do Poder Executivo.

Tem-se assim um avanço com relação à legislação anterior, no que diz respeito à criação do COMPUR, que prevê a participação também dos movimentos populares, em comparação com a CPUS/CPOUS. Com a criação do COMPUR, a manutenção da CPOUS tinha como objetivo que essa comissão atendesse a funções operacionais da aplicação da lei, enquanto que o COMPUR trataria das questões mais conceituais relativas à política urbana. Percebe-se, entretanto, a sobreposição de algumas funções atribuídas à CPOUS e ao COMPUR, sendo atribuição exclusiva desse último apenas a convocação da Conferência Municipal de Política Urbana e da plenária do Sistema de Gestão Participativa.

O resultado dessa duplicidade de atribuições entre COMPUR e CPOUS, é que a CPOUS, tem se reunido regularmente para dar conta das atribuições que são também do COMPUR. Já o COMPUR, esvaziado de suas funções, teve sua primeira composição definida somente em setembro de 2010, já às vésperas da convocação da II Conferência Municipal de Política Urbana e tem funcionado de forma muito intermitente, como veremos na sessão seguinte.

Atribuições do COMPUR (LC 033/2006)	Atribuições da CPOUS (LC 082/2010)
<p>I convocar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana;</p> <p>II monitorar a implementação das diretrizes, normas e instrumentos urbanísticos contidos na Lei do Plano Diretor, sugerindo modificações em seus dispositivos;</p> <p>III opinar sobre casos omissos na Lei do Plano Diretor, indicando soluções para eles;</p> <p>IV convocar, pelo menos uma vez ao ano, a Plenária do Sistema de Gestão Urbana Participativa, composta por todos os membros dos conselhos setoriais urbanos;</p> <p>V solicitar de uma ou mais instâncias setoriais que constituem o Sistema de Gestão Urbana Participativa pareceres sobre matérias diversas, quando for o caso;</p> <p>VI designar, quando for o caso, grupos de trabalho incluindo a representação de uma ou mais instâncias setoriais que constituem o Sistema de Gestão Urbana Participativa para apreciar matérias afins;</p> <p>VII elaborar seu regimento interno.</p>	<p>I definir a classificação, a localização admissível e as condições de instalação de atividades que não constem nominalmente do Anexo 5 da Lei</p> <p>II decidir sobre a possibilidade de serem consideradas oficiais as vias públicas enquadradas art.45 da Lei</p> <p>III decidir sobre outras matérias de sua competência, nos termos da Lei;</p> <p>IV colaborar na aplicação e no cumprimento da Lei e demais normas urbanísticas;</p> <p>V decidir, como última instância do Poder Executivo Municipal, sobre recursos interpostos contra decisões relativas à aplicação das disposições da Lei e de outras normas urbanísticas municipais, exceto no tocante à aplicação de penalidades;</p> <p>VI decidir sobre casos omissos da Lei e demais normas urbanísticas municipais;</p> <p>VII propor medidas para o aprimoramento da legislação urbanística do Município;</p> <p>VIII solicitar aos órgãos da Administração Municipal informações relativas à aplicação da legislação urbanística</p> <p>IX participar das Plenárias do Sistema de Gestão Urbana Participativa e da Conferência Municipal de Política Urbana.</p>

Quadro 1 Comparação entre as atribuições do COMPUR e da CPOUS

FONTE: Contagem – Lei Complementar 033/2006 e Lei Complementar 082/2010

4.2 O processo participativo na prática – O caso de Contagem

Os movimentos sociais, organizações de classe, conselhos e outras formas associativas se ocuparam em garantir que o ordenamento jurídico expressasse, da maneira mais clara possível, em quais termos e condições os processos participativos devem se desenvolver. Entretanto, apesar de previstos e exigidos pelo ordenamento jurídico, a realização dos processos participativos ainda está longe de ser ponto calmo e

pacífico no planejamento urbano, sendo com frequência objeto de disputas entre sociedade civil e poder público, quer seja pela sua não realização, quer seja pela forma pouco democrática com que muitas vezes são realizados esses processos. Na prática, eles diferem muito do idealizado e do preconizado na lei.

4.2.1 A I Conferência de Política Urbana

A I Conferência de Política Urbana de Contagem foi realizada em 2006. O processo participativo foi realizado em atendimento ao Estatuto da Cidade, com o objetivo de revisar o Plano Diretor vigente, que já havia completado dez anos de aprovação. A Conferência foi realizada de forma simultânea e conjunta ao processo participativo de elaboração das agendas locais do Programa Agenda 21.

A Agenda 21, por sua vez, foi resultado da Conferência Rio-92²⁵. Trata-se de um documento que estabelece a importância de cada país a se comprometer em refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas socioambientais. Esse processo foi feito em duas etapas. De 1996 a 2002 foi elaborado o documento Agenda 21 brasileira, com a participação de 40 mil pessoas de todo o Brasil, conforme informação do Ministério do Meio Ambiente. A partir de 2003 iniciou-se a implementação da Agenda 21 brasileira e a elaboração das Agendas 21 locais, no nível municipal.

De acordo com os anais da I Conferência Municipal de Política Urbana de Contagem, o processo de revisão do plano diretor municipal foi realizado em quatro etapas: a preparação da conferência, diagnóstico, discussão e concepção das propostas e elaboração do projeto de lei de revisão do plano diretor, sendo que a participação da sociedade civil se concentrava na segunda e terceira etapa do processo.

A primeira etapa foi a de preparação da conferência, com a composição da equipe técnica para a execução dos trabalhos, a preparação dos eventos e a mobilização e divulgação dos trabalhos junto à comunidade. A equipe técnica era composta basicamente pelos técnicos da prefeitura (efetivos e recrutamento amplo) e uma

²⁵ A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Rio 92, foi uma conferência de chefes de estado organizada pelas Nações Unidas e na cidade do Rio de Janeiro com o objetivo de debater os problemas ambientais mundiais.

empresa de consultoria contratada para colaborar na elaboração de alguns dos estudos necessários à leitura técnica e também no suporte às discussões temáticas realizadas durante as pré-conferências, monitoria das salas, etc. A fase de preparação envolveu ainda o levantamento de fontes de informações e a preparação da base cartográfica para mapeamento de estudos e propostas.

A segunda etapa foi o diagnóstico. A leitura da realidade municipal foi obtida através de um diagnóstico integrado, resultado das contribuições reunidas através da leitura comunitária e da leitura técnica. A leitura comunitária foi realizada por meio de processo participativo, com a realização de vários eventos que buscavam explicar os objetivos da conferência e mobilizar a população para a participação, além das pré-conferências nas sete administrações regionais existentes à época no município e a realização de plenária empresarial, exclusiva para representantes do poder econômico. Já a leitura técnica se caracterizava pelos estudos e análises realizados pela equipe técnica, tendo por objetivo avaliar mudanças ocorridas na organização territorial e na estrutura urbana do município após a promulgação do Plano Diretor vigente.

A terceira etapa foi a de discussão e concepção das propostas de revisão do Plano Diretor. Nesta etapa foram realizadas atividades de formulação e pactuação de diretrizes para as propostas de revisão do Plano Diretor e posterior formulação das propostas. Com base no diagnóstico resultante da leitura técnica e comunitária, a equipe técnica definiu as diretrizes para a elaboração das propostas. A partir daí a proposta geral de revisão foi elaborada pela equipe técnica e levada para votação na Conferência.

Por último, na quarta etapa, foi realizado o detalhamento da proposta geral, a elaboração do texto do Projeto de Lei, com respectivos mapas, e encaminhamento do mesmo à Câmara Municipal para votação.

O processo participativo contido nas etapas dois e três da I Conferência Municipal de Política Urbana de Contagem foi composto pela abertura da conferência, plenárias regionais e do segmento empresarial, capacitação dos delegados e eleição do Fórum Gestor, responsável por aprovar as diretrizes para a elaboração das propostas e a plenária final da conferência em que foram aprovadas as propostas para revisão do Plano Diretor de Contagem.

O seminário, realizado em 21 de junho de 2006, marcou o início da I Conferência de Política Urbana de Contagem. Realizado conjuntamente com as atividades de mobilização para a elaboração da Agenda 21 Local, o seminário teve por objetivo expor

conceitos e objetivos da construção da Agenda 21 Local e apresentar metodologia e plano de trabalho para revisão do Plano Diretor, com ênfase nos mecanismos de gestão e de participação previstos para implementar o processo democrático. O Seminário contou com participação do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil.

De acordo com os anais da Conferência, a infraestrutura utilizada pelo poder público municipal para comunicação e mobilização da população foi a mesma utilizada para realização do Orçamento Participativo, das conferências setoriais e de outras instâncias de gestão participativa. A mobilização contou com participação das equipes das Administrações Regionais, que forneceram apoio operacional. Também se utilizou de divulgação na mídia (jornais, outdoors, volantes, internet, etc.) e de convite aos conselhos e comissões das áreas urbana e ambiental e distribuição de material de divulgação, mostrando a importância da participação da população na construção da Agenda 21 e na revisão do Plano Diretor.

Apesar da descrição oficial dos meios de divulgação, a mobilização para os eventos da I Conferência de Política Urbana de Contagem foi assim descrita por um dos técnicos da prefeitura:

Não, não encheu. Não encheu porque assim, a gente tinha uma falha, porque a prefeitura fazia material, mas o material chegava nas vésperas. A gente não conseguia fazer uma mobilização de fato.

Em um segundo momento de participação da sociedade civil na revisão do Plano Diretor foram realizadas as pré-conferências nas sete administrações regionais do município, a saber: Eldorado, Industrial, Sede, Ressaca, Nacional, Nova Contagem e Petrolândia. As pré-conferências eram abertas ao público geral, com ênfase nos moradores de cada região. O objetivo das pré-conferências era levantar, junto à população, os principais problemas enfrentados e também eleger os delegados que representariam cada uma das sete regionais na Conferência de Política Urbana. Cada uma das pré-conferências teve a duração de um dia, sendo realizada na parte da manhã uma plenária de abertura com explicação da dinâmica e objetivos da conferência e divisão em salas para as discussões temáticas. Após intervalo para almoço, seguia-se a plenária final para definição das propostas da regional e eleição dos delegados locais. As pré-conferências contaram com uma média de 70 participantes por pré-conferência.

Sobre a infraestrutura disponibilizada pela prefeitura para a realização dos eventos, a mesma foi assim descrita por um de seus técnicos:

Ah nossa, essa infraestrutura foi muito precária. Muito precária porque a gente tinha que abrir as salas com um computador e um projetor, então a gente pegava projetor na Funec, na Educação, no Meio Ambiente, enfim você saía pegando projetor num canto notebook no outro, pegava lá na comunicação e na segunda você ficava louco, porque tinha que devolver tudo, pra pegar de novo na outra semana e fazer a mesma coisa. Então era tudo muito precário. A parte no que diz respeito à recepção, as pessoas foram muito bem recepcionadas porque tinha o recurso, teve uma empresa que recebeu, fez o cadastro, teve o café da manhã bacana, teve o almoço. A logística da conferência foi bacana a infraestrutura que a prefeitura deveria disponibilizar, ela foi precária. Porque a gente tinha que ficar assim, correndo atrás, o daqui já está agendado, corre no de lá. E chegava no local o computador falhava, o projetor não projeta, vai no gogó mesmo! Então foi um pega-pra-capar, a gente fazer tudo isso acontecer.

Nas pré-conferências foram eleitos ao todo, 35 delegados. A cada região coube um número mínimo de quatro delegados, distribuídos proporcionalmente à participação de cada região na população municipal. Os delegados foram distribuídos pelos segmentos popular, empresarial e técnico, acrescidos dos delegados do Executivo Municipal, conforme aponta o quadro a seguir.

Tabela 2: Número de delegados por segmento

Região	Segmentos da sociedade civil			Executivo Municipal
	Segmento Popular	Segmento Empresarial	Segmento Técnico	
Industrial	5			
Eldorado	6			
Ressaca	5			
Nacional	5			
Sede	5			
Petrolândia	4			
Nova Contagem	5			
Total por segmento	35 (46%)	16 (21%)	9 (12%)	16 (21%)
Total de delegados	76 (100%)			

Fonte: Anais da I Conferência de Política Urbana de Contagem – Vol. 1

A plenária do segmento empresarial foi realizada separadamente dos movimentos populares. Nessa etapa foram convidadas também as entidades do segmento especializado, visando ao debate e à indicação de delegados. No evento, foram apresentados a síntese da pesquisa relativa ao desenvolvimento econômico e urbano de Contagem, realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG (CEDEPLAR-UFMG), e o Estatuto da Cidade: a inserção de seus conceitos e instrumentos no Plano Diretor. Os temas tratados foram abertos ao debate dos participantes.

No processo de capacitação, participaram delegados populares eleitos nas pré-conferências e indicados pelos segmentos empresarial e especializado. O curso de capacitação foi promovido pelo Executivo, com o objetivo de fornecer subsídios técnicos para a discussão nas etapas seguintes, favorecendo e reforçando uma visão integrada da cidade. Foram realizadas oficinas com o objetivo de aprofundamento dos conceitos de maior complexidade que seriam utilizados nas discussões da Conferência, bem como repasse de informações obtidas na Leitura Técnica.

Ao final da capacitação dos delegados, os mesmos procederam a escolha, por segmento, de seus representantes no Fórum Gestor. Uma vez que o município não dispunha de Conselho de Política Urbana, ou similar, o Fórum Gestor tinha por objetivo atender aos requisitos do Estatuto da Cidade quanto a gestão compartilhada da conferência e constituía-se paritariamente entre Executivo Municipal e delegados eleitos pela sociedade civil. Do total de representantes dos delegados no Fórum Gestor, 62,5% foram oriundos do segmento popular, 25% do segmento empresarial e 12,5% do segmento técnico. Pelo poder executivo participaram do Fórum Gestor o titular e o adjunto da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), técnicos das áreas de planejamento urbano, meio ambiente e habitação e representantes das Secretarias Municipais de Planejamento e Coordenação Geral, de Desenvolvimento Econômico e de Fazenda. O Fórum Gestor teve como principal atribuição proceder à validação de diretrizes para a proposta de revisão do Plano Diretor.

Na etapa final da Conferência, realizada no dia 23 de setembro de 2006, os representantes da sociedade civil foram, novamente, os delegados. O primeiro momento da Conferência foi destinado à discussão, em plenárias temáticas, das propostas formuladas pelo Executivo, a partir das diretrizes validadas pelo Fórum Gestor. As discussões tiveram como objeto as propostas formuladas, estruturadas em tópicos

relativos aos temas: Ordenamento territorial; Diretrizes de intervenção pública; Políticas setoriais; Habitação.

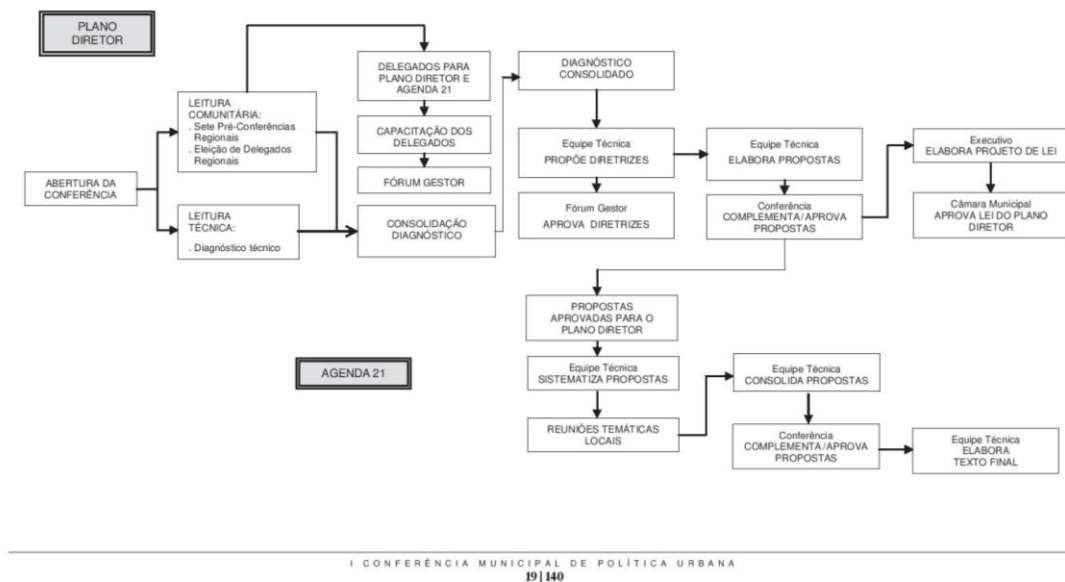


Figura 5: Processo de revisão do Plano Diretor e construção da Agenda 21

Fonte: Anais da I Conferência de Política Urbana de Contagem – Vol. 1

No dia 04 de outubro de 2006, apenas onze dias após a plenária final da Conferência e seis dias antes de expirar o prazo previsto no Estatuto da Cidade para a revisão de planos diretores com dez anos ou mais de existência, o Projeto de Lei Complementar 018/2006 foi lido na reunião ordinária da Câmara Municipal. Na mesma reunião, foi criada uma comissão, composta por quatro vereadores, que seria responsável por analisar e discutir o referido projeto de lei.

O Diário Oficial de Contagem – DOC de 30 de outubro de 2006 traz publicado o regimento da Conferência Legislativa do Plano Diretor de Contagem. De acordo com o referido regimento, o processo seria conduzido em três etapas: a) recebimento de propostas: com prazo até 03 de novembro de 2006 (apenas três dias úteis da publicação do regimento) para recebimento de propostas de diretrizes de iniciativa das organizações não governamentais e da sociedade organizada; b) discussão de propostas: em audiência pública realizada em 06 de novembro de 2006, leitura e discussão das propostas de diretrizes, sistematização das propostas e c) redação final: redação final das propostas na forma de Emenda ao Projeto de Lei Complementar n.º 018, pela Comissão Especial Vereadores.

O projeto de lei de revisão do plano diretor foi votado em segundo turno na câmara no dia 28 de novembro e em redação final no dia 05 de dezembro de 2006, pouco mais de dois meses depois do início de sua tramitação na câmara municipal. A leitura da ata da reunião da votação final do plano diretor demonstra o quão conturbado foi o processo de aprovação, com disputas e desentendimentos entre os próprios vereadores:

Na oportunidade, a vereadora Maria José Chiodi também parabenizou a Comissão que trabalhou na elaboração do Plano Diretor deste município. Aproveitando, essa vereadora pediu desculpas ao vereador Professor Carlinhos e aos assessores Marcos Botelho e Anderson Diniz pela “forma inadequada” com que lhes tratou, na discussão das emendas ao Plano Diretor. Reconhecendo o equívoco, Maria José esclareceu que agiu daquela forma, por entender que as suas emendas não seriam contempladas. (Ata da 40ª reunião ordinária da Câmara Municipal de Contagem do ano de 2006)

O projeto de lei aprovado na câmara com mais de 50 emendas foi então convertido a proposição de lei 97/2006 e encaminhado para sanção da então prefeita. A Lei Complementar 033/2006 foi publicada em 29 de dezembro de 2006, pouco mais de seis meses depois do início da Conferência. Junto com a publicação da lei, um ofício endereçado ao presidente da câmara apresentava as razões dos cerca de 23 itens que foram vetados e tinha em sua introdução uma clara referência ao processo participativo realizado pelo executivo municipal:

O exame da Proposição de Lei em referência, considerou, dentre outros aspectos relativos a estrutura urbana, a coerência do texto legal e ao processo participativo que antecedeu a elaboração do Projeto de Lei Complementar nº 018/06.

O processo participativo mediante o qual o Poder Executivo Municipal procedeu a revisão do Plano Diretor, em atendimento ao disposto no art. 40, § 4.º, inciso I, da Lei Federal n.º10.257/01 (Estatuto da Cidade), foi a I Conferência Municipal de Política Urbana de Contagem, convocada por meio do Decreto nº 390, de 20 de junho de 2006, realizada no período de junho a setembro de 2006. Este processo envolveu aproximadamente 400 cidadãos, que realizaram a leitura comunitária da realidade, no qual foram eleitos 76 delegados representantes da sociedade civil (segmentos popular, empresarial e especializado) e o Poder Executivo Municipal, que participaram da etapa de deliberação sobre propostas.

Elaboradas pelo Poder Executivo e norteadas pelas leituras técnica e comunitária e por diretrizes aprovadas por um fórum gestor constituído paritariamente pela sociedade civil e Executivo, as propostas foram submetidas aos delegados em quatro plenárias temáticas e na 2ª plenária geral.

A plenária temática constituiu-se em momento de apresentação, discussão e aprovação das propostas do Executivo e de emendas dos delegados da sociedade civil.

A 2ª plenária geral constituiu-se na instância final de deliberação da Conferência. A partir das propostas aprovadas na Conferência, o Poder Executivo Municipal elaborou o Projeto de Lei Complementar nº 018/06, enviado à Câmara Municipal de Contagem. (Diário Oficial de Contagem, nº 2316, 29/12/2006)

Uma análise dos eventos ocorridos durante a I Conferência Municipal de Política Urbana de Contagem nos permite chegar a algumas conclusões: a realização do evento e curto espaço de tempo entre o início da conferência e a publicação da lei, apenas seis meses, demonstram que os prazos definidos pelo Estatuto da Cidade foram o principal motivador da realização da conferência. Apesar de realizar a conferência, em atendimento a norma legal, a mesma foi feita em sua exigência mínima e com a mínima infraestrutura possível. Após a realização da conferência percebe-se o conflito entre o poder legislativo local e o resultado da conferência apresentado na forma de projeto de lei, resultando assim na convocação de outro processo participativo de forma a validar as emendas a serem apresentadas.

Entre as propostas aprovadas na I Conferência Municipal de Política Urbana e que foi incorporada na Lei Complementar 33/2006 estava a de criação do Conselho

Municipal de Política Urbana e a convocação, quadrienalmente, da Conferência de Política Urbana com vistas à revisão do plano diretor.

4.2.2 A II Conferência Municipal de Política Urbana

A II Conferência Municipal de Política Urbana teve seu início no ano de 2010 e foi realizada em atendimento ao Plano Diretor municipal que determina que a Conferência de Política Urbana deve acontecer quadrienalmente e no segundo ano do mandato, com o objetivo principal de avaliar a condução do processo de implementação do PD, seus impactos e propor alterações nas diretrizes do Plano.

Entretanto, para a realização da Conferência Municipal de Política Urbana era necessário, antes de tudo, o estabelecimento do Conselho Municipal de Política Urbana, ao qual caberia convocar a referida conferência. Apesar de ter sido criado em 2006, através da Lei Complementar 033, que institui o Plano Diretor, e ter sido regulamentado em 2008, através da Lei 4179, o COMPUR, não havia sido composto até 2010.

A eleição de membros do COMPUR, representantes dos segmentos da sociedade civil, movimentos populares, empresários, ONGs, universidades e órgãos de classes e sindicatos, se deu no dia 27 de setembro de 2010 e a primeira reunião, com a posse dos conselheiros, previamente indicados pelo executivo e legislativo e eleitos em assembléias realizadas pela sociedade civil, foi realizada no dia 05 de outubro de 2010. Nessa primeira reunião ordinária o COMPUR aprovou o seu regimento interno, através da resolução 001, constituiu a comissão organizadora da II Conferência Municipal de Política Urbana, através da resolução 002 e convocou a II Conferência e aprovou o seu regimento através da resolução 003. De acordo com o regimento da conferência, a mesma teria duração de outubro de 2010 a abril de 2011. Entretanto a mesma se estendeu até novembro de 2011, com pouco mais de um ano de duração.

Apenas quinze dias depois da primeira reunião do COMPUR aconteceria a abertura da II Conferência Municipal de Política Urbana, em uma terça-feira, no dia 21 de outubro de 2010. O evento foi realizado no auditório do Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais - CIEMG, com início às 19:00 horas e término às 22:15 horas. O evento foi composto pela apresentação dos objetivos da Conferência e a sua metodologia, com ênfase nos eventos com participação popular e pela palestra “Contagem frente às Perspectivas de Desenvolvimento Metropolitano”, ministrada pelo

coordenador do Plano Diretor Metropolitano da RMBH e professor da UFMG, arquiteto e urbanista Roberto Luís de Melo Monte-Mór.

Em 04 de novembro de 2010, no mesmo auditório da CIEMG, foi realizado uma Mesa Redonda com o objetivo de difundir conceitos e informações a serem usadas nas etapas posteriores do processo. A Mesa Redonda teve dois expositores: José Abílio Belo Pereira, arquiteto e urbanista, especialista em Planejamento Urbano Participativo que discorreu sobre o tema “Planejamento Urbano para Cidades Sustentáveis – Direitos e Deveres” e Manoel Teixeira Azevedo Jr., arquiteto e urbanista, mestre em Planejamento Urbano e Regional, que discorreu sobre o tema “Cidade e Cidadania: Produção e Uso dos Espaços Públicos”.

As pré-conferências ou plenárias regionais foram realizadas nas oito regionais²⁶ no período de 27/11/2010 a 18/12/2010, com dois objetivos: fazer a Leitura Comunitária da cidade e eleger delegados representantes de cada região para debaterem e votarem as propostas na Plenária Final da Conferência.

À exemplo da I Conferência de Política Urbana, as plenárias regionais aconteceram sempre aos sábados, em duas Regiões simultaneamente. Entretanto, na II Conferência o tempo dedicado às discussões foi menor. Desta vez as plenárias regionais iniciavam às oito horas da manhã e se encerravam ao meio dia e meia, com duração média de quatro horas e meia.

Compareceram às oito plenárias regionais um total de 233 pessoas, um número muito reduzido se comparado à população total do município de mais de 640 mil habitantes e também menor do que os 400 participantes da I Conferência. O perfil dos participantes era na maioria do sexo masculino (cerca de 60% dos participantes) com as idades dos participantes predominantemente na faixa entre 41 e 50 anos, seguida pela faixa de 51 a 60 anos. A maioria das pessoas fazia parte de Associações de Bairro/Moradores (35,2%) e do total de 233 pessoas, quase 70% faziam parte de alguma entidade ou associação, demonstrando algum engajamento anterior com movimentos sociais.

²⁶ Na I Conferência de Política Urbana de Contagem realizada em 2006, as pré-conferências foram realizadas nas sete regionais administrativas. Já em 2010, quando da realização da II Conferência de política urbana, Contagem contava com oito regionais administrativas, sendo que a Regional Riacho, foi a última a ser criada, através da Lei Complementar 060/2009 que modificou a estrutura da administração municipal.

As plenárias aconteceram em sua maioria em escolas, utilizando-se da infraestrutura das salas de aula, para as discussões temáticas, e das quadras esportivas, para as plenárias. Sobre a infraestrutura para a realização da II Conferência, uma técnica da prefeitura oferece o seguinte relato:

Era tudo muito difícil, por exemplo, pra você arrumar lugar pra fazer as plenárias, era tudo muito difícil, faltava a gente pedir pelo amor de Deus, não tinha os equipamentos, a gente custava a conseguir os equipamentos. Todo o processo, não só com a sociedade civil, mas também o processo de leitura interna, era uma luta constante.(...) Até dentro do corpo técnico da secretaria e das outras secretarias, nem todo mundo estava atento e querendo participar.

Cada Plenária Regional cumpriu quatro etapas: inscrição e cadastramento dos participantes, plenária de abertura, grupos de trabalho e plenária de encerramento. Ao chegarem ao local da Plenária Regional os participantes eram inscritos e cadastrados. No ato de inscrição e cadastramento, os crachás fornecidos indicavam os Grupos de Trabalho em que os participantes se distribuiriam para fazer a discussão relativa à Leitura Comunitária. O processo de escolha dos participantes quanto ao tema a ser debatido nos grupos de trabalho variou ao longo do processo. Enquanto nas plenárias da Sede e do Petrolândia o participante pode escolher livremente o grupo de trabalho que iria integrar, dentre cinco grupos previstos, nas demais plenárias, os crachás passaram a ser distribuídos de forma equitativa aos participantes, de modo a garantir presença equilibrada nos diversos grupos de trabalho, que foram reduzidos de cinco para quatro. Se por um lado essa forma de conduzir as plenárias visava garantir um quorum mínimo para todos os temas a serem debatidos, por outro lado significava uma interferência direta no direito de escolha dos participantes em debater o tema que mais lhe interessava.

Na plenária de abertura o coordenador do evento fazia uma breve apresentação sobre a revisão do Plano Diretor e a Plenária Regional; os objetivos da Plenária; a dinâmica a ser observada durante os trabalhos; a formação e papel desempenhado pelos grupos de trabalho – constituição, coordenação, relatoria; os temas a serem debatidos nos grupos; a eleição dos delegados: o número a ser eleito e os critérios. Para se candidatar a delegado da conferência o participante deveria ser morador da regional em que se realizava a plenária, ter realizado a inscrição e preenchido o cadastro do evento.

Os grupos de trabalho tinham como objetivo fazer a leitura comunitária por meio dos seguintes temas pré-estabelecidos: a) crescimento urbano, distribuição espacial da população e qualidade dos assentamentos residenciais; b) localização das atividades e equipamentos urbanos, centros especializados e diversificados, uso do solo e qualidade ambiental; c) articulações internas e externas a Contagem e a mobilidade da população; d) condições ambientais e de saneamento no Município; e) identidades, espaços públicos, patrimônio natural e cultural. Ao longo do processo os temas: localização das atividades e equipamentos urbanos, centros especializados e diversificados, uso do solo e qualidade ambiental e identidades, espaços públicos, patrimônio natural e cultural foram fundidos em um único grupo de trabalho, de forma a garantir um quorum mínimo para as discussões, pois eram os grupos menos concorridos nas inscrições.

A discussão nos Grupos de Trabalho - GT seguia um roteiro que iniciava com a leitura de texto de referência, seguido das questões propostas relativas ao tema, para fomentar o debate. Abria-se a fala aos participantes e eram registradas as opiniões dos mesmos, traduzidas em pontos positivos e pontos negativos. O grupo escolhia então um relator, que seria encarregado de apresentar na plenária de encerramento o relatório do GT, devidamente validado pelos seus integrantes.

Os pontos discutidos nos GTs eram então levados para as plenárias de encerramento, para apresentação dos resultados produzidos e eleição dos delegados regionais titulares e suplentes. Neste momento, os relatores apresentavam os pontos positivos e negativos levantados nos grupos e os demais participantes podiam fazer alterações ou acréscimos, os pontos aprovados pela maioria simples dos presentes na plenária passavam a compor a leitura comunitária.

Já a eleição dos delegados era feita por chapa, em quase todas as regionais, com a exceção da Regional Vargem das Flores, houve a apresentação de apenas uma chapa, de forma que todos os candidatos a delegado eram eleitos, como titular ou suplente. Cada regional foi contemplada com um número mínimo de seis delegados titulares, número que variava de acordo com a população da regional, e o correspondente a 50% do número de titulares como delegados suplentes.

Um ponto interessante das plenárias regionais era o intervalo do lanche. Neste momento, que acontecia no final das discussões dos grupos de trabalho e antes da plenária de encerramento, havia um movimento natural em que as pessoas discutiam

entre si os pontos mais polêmicos levantados nos grupos e articulavam entre si as candidaturas para delegados. Em geral, percebia-se a preocupação em contemplar as várias associações presentes, a representatividade dos bairros que compunham a regional e até com a disponibilidade de cada um dos candidatos para participar do restante do processo e o conhecimento prévio para lidar com o tema. Quase sempre, no momento da eleição dos delegados, os participantes já haviam consensuado entre si, inclusive quem seriam os titulares e os suplentes.

Data	Região	Local	Número de delegados
27/11/2010	Petrolândia	Escola Municipal Izabel de Matos Nascimento	6 titulares e 3 suplentes
	Sede	Escola Municipal FUNEC-CENTEC	6 titulares e 3 suplentes
04/12/2010	Industrial	Escola Municipal Nossa Senhora Aparecida	7 titulares e 4 suplentes
	Riacho	Escola Municipal Cândida Rosa do Espírito Santo	6 titulares e 3 suplentes
11/12/2010	Eldorado	Escola Municipal Vasco Pinto da Fonseca	8 titulares e 4 suplentes
	Nacional	Igreja Nossa Senhora da Conceição	6 titulares e 3 suplentes
18/12/2010	Vargem das Flores	Escola Municipal Ana Guedes	6 titulares e 3 suplentes
	Ressaca	Casa de apoio CRAS Ressaca	7 titulares e 4 suplentes

Quadro 2 Resumo das informações sobre cada uma das plenárias regionais.

Fonte: Anais da II Conferência de Política Urbana de Contagem

Já a plenária do segmento empresarial ocorreu separadamente do segmento popular, cerca de três meses depois, no dia 15 de março de 2011, uma terça-feira, no auditório do CDL-Contagem. De acordo com os Anais da II Conferência (CONTAGEM, 2012), a plenária tinha como objetivos complementar a leitura comunitária, buscando identificar a ótica empresarial sobre o desenvolvimento urbano e o Plano Diretor municipal e eleger os delegados representantes do segmento empresarial nas demais etapas da conferência.

Ao todo foram vinte e três participantes, na maioria homens (82%), todos representavam alguma associação do segmento empresarial. Estavam presentes

representantes da Câmara de Diretores Lojistas – CDL, Associação Comercial e Industrial de Contagem – ACIC, Centro Industrial e Empresarial de Contagem – CIEMG, Sindicato das Indústrias da Construção Civil – SINDISCON, entre outras.

A plenária era composta por sessão de abertura na qual foi feita uma breve apresentação sobre a revisão do Plano Diretor; os objetivos da Plenária e a dinâmica dos trabalhos. No caso da plenária empresarial, foram formados apenas 2 grupos de trabalho nos quais foram debatidos todos os quatro temas: a) Crescimento Urbano; b) Uso do Solo, Centros, Identidade, Espaços Públicos, Patrimônio Natural e Cultural; c) Articulações Internas e Externas e Mobilidade da População; d) Condições Ambientais e de Saneamento. Assim, diferentemente das plenárias regionais, nas plenárias do segmento dos empresários todos tiveram a oportunidade de debater os quatro temas propostos, participando de forma mais ampla das discussões.

De modo análogo às plenárias do segmento popular, o intervalo para o lanche representava um momento de articulação, principalmente no diz respeito à definição dos delegados suplentes e titulares. Finalizadas as discussões, foram eleitos 14 delegados titulares e 7 delegados suplentes, entre as entidades representativas desse segmento, distribuídos entre os setores industrial, comercial e de serviços.

Curiosamente, a plenária do segmento empresarial durou menos tempo do que as quatro horas previstas. Em pouco menos de três horas a plenária já havia se encerrado. As discussões nos grupos temáticos foram bastante objetivas, os participantes expunham os pontos que achavam importantes e não havia muita discussão sobre os pontos levantados, apenas acréscimos de novos pontos. Quase não havia interferência entre as falas, apenas concordâncias, representando um grupo aparentemente muito coeso.

A etapa seguinte foi a capacitação dos delegados. A capacitação aconteceu no mês de abril de 2011. Foram quatro oficinas realizadas de terça a quinta-feira no período da noite, com início às 19:30 horas e uma oficina realizada no sábado no período da manhã. O programa da capacitação dos delegados era composto por seis módulos com as seguintes temáticas: a) Contagem: inserção na RMBH, aspectos econômico, social e urbano/ ambiental do Município - histórico, dados atuais e perspectivas; b) Introdução à legislação urbanística: Estatuto da Cidade, conceitos relativos à Política Urbana (Plano Diretor, Zoneamento, Parâmetros e Instrumentos) e Plano Diretor de Contagem: Ordenamento Territorial, Macrozoneamento, Áreas

Especiais, Instrumentos e Gestão Participativa; c) Diretrizes setoriais da Política Urbana: Mobilidade Urbana - conceitos, situação atual e conteúdo no Plano Diretor; d) Diretrizes setoriais da Política Urbana: Patrimônio Natural e Cultural - conceitos, situação atual e conteúdo no Plano Diretor; e) Diretrizes setoriais da Política Urbana: Habitação de Interesse Social - conceitos, situação atual e conteúdo no Plano Diretor; f) Diretrizes setoriais da Política Urbana: Meio Ambiente e Saneamento conceitos, situação atual e conteúdo no Plano Diretor.

De uma forma geral, foi grande a participação nas oficinas de capacitação. Foram convocados para a capacitação todos os 110 delegados titulares e os 55 suplentes, sendo que do total de 165 delegados apenas 18 não compareceram em nenhuma das oficinas, que não eram pré-requisito para participação na plenária final.

A etapa seguinte do processo participativo realizado foi a apresentação para aprovação pelo COMPUR, das Diretrizes Gerais e Específicas para elaboração das propostas para revisão do Plano Diretor. De acordo com os anais da II Conferência, com base no diagnóstico integrado, que envolvia a leitura comunitária e a leitura técnica da realidade urbana do município, foram formuladas nove Diretrizes Gerais e catorze Diretrizes Específicas.

Na segunda reunião ordinária do COMPUR, realizada no dia 14 de setembro de 2011, quase um ano depois da primeira reunião ordinária, foi apresentado o diagnóstico integrado, os principais desafios identificados e as Diretrizes Gerais e Específicas para revisão do Plano Diretor. Se por um lado a aprovação das diretrizes pelo Conselho poderia ser entendida como uma tentativa de compartilhar com a sociedade civil as decisões sobre os limites para as mudanças a serem feitas no plano, por outro lado essa medida teria um alcance restrito uma vez que as diretrizes foram elaboradas pelo próprio executivo. Ao final da discussão, apenas três das vinte e três diretrizes apresentadas tiveram algum destaque: duas delas eram referentes à implantação de grandes conjuntos residenciais e restrições à sua implantação em zoneamentos onde são permitidas atividades econômicas com maior impacto na qualidade do meio urbano e a outra proposta dizia respeito à manutenção do perímetro urbano como estava, sem expansão de seus limites. As duas primeiras foram aprovadas com modificações e a última foi aprovada sem modificações, após muita discussão. As demais diretrizes foram aprovadas como apresentadas.

O conjunto das propostas formuladas pelo executivo foi enviado aos delegados titulares e suplentes em 29 de setembro de 2011 para conhecimento e eventual proposição de emendas aditivas ou substitutivas às propostas originais, com prazo até 07 de outubro de 2011. De acordo com o regimento da Conferência, a supressão de propostas só poderia ser feita por votação, na Plenária Final. As propostas foram encaminhadas por email para os delegados, aqueles que não tinham acesso a email, foram comunicados por telefone que as propostas seriam disponibilizadas, no formato impresso, na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, onde poderia ser retirada no horário de 8:00 às 17:00 horas.

A forma como as propostas elaboradas pelo executivo dificultou o acesso dos delegados, uma vez que uma parte considerável dos participantes, representantes da sociedade civil não tinha email ou a disponibilidade para a retirada do material em horário comercial. Esse contratempo pode ter influenciado na quantidade de delegado, dos 60 titulares representantes dos movimentos populares, apenas dois apresentaram emendas às propostas do executivo. Por outro lado, o amplo prazo entre a divulgação das propostas e a Plenária Final (35 dias), possibilitou que os participantes pudessem conhecer e debater com seus pares as referidas propostas, antes da realização da Conferência.

Ao final do prazo estabelecido para apresentação de emendas, o conjunto das propostas foi remetido ao COMPUR para avaliação quanto à pertinência da matéria ao Plano Diretor e quanto ao atendimento às diretrizes gerais e específicas aprovadas pelo conselho. As propostas foram avaliadas em reunião extraordinária realizada pelo COMPUR, em 25 de outubro de 2011, no auditório da Prefeitura Municipal de Contagem.

A Plenária Final da II CMPU, com o objetivo de deliberar sobre as propostas para revisão do Plano Diretor, aconteceu em 05 de novembro de 2011, mais de um ano depois do início da conferência, na Fundação Centro das Indústrias das Cidades Industriais de Minas Gerais de Apoio à Educação, Cultura e Meio Ambiente (FUNCICI/MG).

Participaram da Plenária Final 127 delegados entre titulares e suplementes. Foram delegados, além dos eleitos nas plenárias regionais e empresarial, os membros do COMPUR, que eram delegados natos, e os delegados indicados pelo executivo e o legislativo na seguinte proporção:

Tabela 3 Composição da delegação da II CMPU

Origem dos delegados	Poder público		Sociedade civil		Total
	Indicados pelo Executivo	Indicados pelo Legislativo	Segmento Empresarial	Outros segmentos e moradores	
COMPUR	10	02	04	08	24
Conferência	16	04	14	52	86
Total	26 (23,6%)	06 (5,4%)	18 (16,4%)	60 (54,6%)	110 (100%)

Fonte: Anais da II Conferência de Política Urbana de Contagem

O credenciamento dos participantes teve início às 8:00 horas e continuou até as 10:00 horas. Apenas os delegados titulares recebiam o crachá que lhes permitia o direito a voto nas plenárias temáticas e final. Os delegados suplentes eram credenciados como observadores, e somente após o prazo final para o credenciamento é que recebiam o crachá para voto, caso não comparecesse o titular da sua respectiva regional ou do segmento empresarial, no caso dos empresários. Os delegados titulares e os suplentes quando substituindo titulares participaram da Plenária Final com direito a voz e voto. Os delegados suplentes, os convidados e os observadores tiveram direito apenas a voz. Os participantes recebiam no ato do credenciamento o material constante do regulamento da Plenária Final da II Conferência Municipal de Política Urbana e o conjunto de todas as propostas e emendas organizadas por plenária temática na qual seriam discutidas e identificadas quanto ao autor da sua proposição.

No ato do credenciamento, as pessoas podiam escolher participar de uma das quatro plenárias temáticas previstas: ordenamento territorial / habitação; ordenamento territorial / meio ambiente; ordenamento territorial / espaços públicos / patrimônio cultural; mobilidade, transporte e trânsito. A plenária com o tema ordenamento territorial / habitação foi a mais concorrida, nela as propostas mais polêmicas eram as relativas às Áreas de Interesse Social – AIS e algumas restrições para instalação de conjuntos residenciais em zoneamentos destinados a atividades econômicas de grande porte. Em um momento do credenciamento foi suspensa as inscrições dos participantes nesta plenária temática. Se por um lado a medida buscava dar equilíbrio as plenárias temáticas e garantir o quorum mínimo para a discussão dos demais temas, por outro lado a medida significava o cerceamento do direito de escolha dos delegados.

A Plenária Final foi realizada em três etapas: 1ª Plenária Geral, Plenárias Temáticas, 2ª Plenária Geral. Na 1ª Plenária Geral foram abertos os trabalhos com a apresentação das Diretrizes para a revisão do Plano Diretor, validadas pelo COMPUR, a aprovação do Regulamento da Plenária Final e explicação da dinâmica dos trabalhos.

Nas Plenárias Temáticas os delegados dedicaram-se à discussão das propostas do executivo e das emendas dos delegados, bem como à validação das Propostas e Emendas. Neste momento não era mais possível apresentar novas propostas, cabendo aos delegados aceitar, sugerir mudanças na redação ou rejeitar as propostas e emendas. As plenárias temáticas tiveram duração de uma hora e meia e foram conduzidas com seguinte dinâmica: fazia-se leitura de cada uma das propostas, o delegado que discordasse da proposta ou desejasse esclarecimento deveria pedir destaque para a mesma. As propostas não destacadas eram automaticamente consideradas aprovadas pelo grupo e as propostas alvo de destaque, bem como aquelas que possuíam emendas, eram discutidas e votadas, sendo a aprovação ou não-aprovação decidida por maioria simples. Somente as propostas aprovadas nas plenárias temáticas foram levadas à votação na 2ª Plenária Geral. Os resultados das discussões das plenárias temáticas foram consolidados em um texto para ser apresentado na 2ª Plenária Geral. Sobre as votações nas Plenárias Temáticas, um técnico da prefeitura fez a seguinte observação:

Analisando bem friamente, a gente percebe que há um movimento a favor e contra determinadas propostas. É lógico que a gente como técnico fica torcendo por algumas propostas, não tem como a gente ser tão imparcial assim. Então de certa forma a gente tende a puxar algumas coisas que a gente acha que vai ser bom pra cidade. Isso assim, eu não consigo ver a participação técnica num processo desses sendo absolutamente neutra e imparcial. Assim como a população ali, também se mobiliza de alguma forma, por exemplo: tem o setor empresarial que tem os seus interesses pessoais e financeiros naquilo, é legítimo que eles defendam, né? Mas tem que tomar um cuidado para o peso não ser só esse. Então a gente também tem que ficar de olho nesses movimentos, pra não pesar apenas o interesse de uma parcela de segmento da sociedade civil. Então a gente tem que ficar muito atento com isso, porque a gente percebeu o movimento dos empresários, e eles fecharam em um grupo único (plenária temática) e a gente ficou com receio que a gente já imaginava que eles iam fechar dentro de um grupo de discussão, e a gente ficou com muito medo da proposta deles prevalecer, porque o resto da sociedade civil não estava atenta, não percebia alguns riscos. Então de certa forma a gente fez

algum movimento pra tentar neutralizar essas coisas que poderiam prevalecer o interesse de apenas um em relação aos demais. Tentar dar um equilíbrio, não deixar só parte de um segmento prevalecer dentro de um grupo.

Na 2ª Plenária Geral realizou-se a deliberação sobre as propostas e emendas que foram validadas pelas Plenárias Temáticas. A deliberação na 2ª Plenária Geral deu-se por maioria simples de votos dos delegados presentes, onde não eram aceitas novas emendas ou propostas, além daquelas validadas pelas Plenárias Temáticas, cabendo apenas a sua aceitação ou rejeição pelos delegados.

No encerramento, foram explicados quais seriam os próximos passos para a revisão do Plano Diretor, com a elaboração do projeto de lei e o seu envio para a Câmara Municipal. Consta nos Anais da II Conferência a seguinte consideração: “Várias pessoas manifestaram o desejo de serem informadas sobre a data de envio do projeto de lei à Câmara Municipal e a equipe técnica se comprometeu a comunicar os delegados para que eles continuem participando do processo.” (Contagem, 2012)

4.2.3 Epílogo de uma história sem final

Apesar de finalizada em 05 de Novembro de 2011 o processo participativo da II Conferência Municipal de Política Urbana, o projeto de lei resultante das discussões só foi enviado a Câmara Municipal em junho de 2012, mais de sete meses depois, quando já havia se iniciado o processo de eleições municipais.

Na Câmara Municipal o projeto de lei complementar com o número 010/2012, sob decisão do presidente da casa, seria colocado em votação apenas depois de concluído o processo eleitoral. Algumas semanas depois de finalizado o período eleitoral, o projeto de lei foi retirado da Câmara por iniciativa do executivo. Sobre essa decisão, técnicos da prefeitura ofereceram a seguinte explicação:

O que a gente tem notícias é que os vereadores começaram a fazer uma colcha de retalhos com o projeto de lei, começaram a colocar coisas que não foram aprovadas na conferência, não casava com os objetivos e com os princípios que a gente tinha combinado desde o início, com as diretrizes de alteração do Plano Diretor que agente aprovou no COMPUR lá no início. E aí a Prefeita, com medo que o projeto de lei ficasse bem deformado com relação a sua idéia original, ela não queria que isso ficasse associado ao nome político dela, então ela optou em retirar o projeto da Câmara. Com a retirada, não tinha projeto para ser votado, então não se votou.

Em 2013, com a mudança de gestão e a mudança na organização administrativa do município, foi criado um novo órgão responsável pelo planejamento urbano. Como na década de 70, foi criada uma autarquia para esse fim, era o Instituto de Planejamento Urbano de Contagem – IPUCON. Também foram contratados novos técnicos, em recrutamento amplo, para tratar das questões relativas ao planejamento urbano.

Embora o Plano Diretor vigente estabeleça que a Conferência de Política Urbana deva ser realizada quadrienalmente, no segundo ano de gestão, a conferência não foi convocada. Somente no início do ano de 2015, foram realizadas novas eleições para composição do COMPUR, que havia se reunido pela última vez em outubro de 2011. Desde então, o conselho foi convocado por duas vezes para apresentação de um novo projeto de lei de revisão do Plano Diretor, entretanto, nas duas ocasiões as reuniões foram canceladas nas vésperas da data de sua realização.

Entre os anos de 2014 e 2015, foram contratados sucessivamente pela Prefeitura, pelo menos três profissionais, com o objetivo de elaborarem um projeto de Lei para Plano Diretor que pudesse ser encaminhado à Câmara Municipal, mas todos eles esbarraram na mesma dificuldade: sem a realização de uma nova Conferência Municipal de Política Urbana era impossível apresentar um projeto de lei que fosse diferente do apresentado em 2012.

Sem que o projeto de lei anterior fosse devolvido à Câmara para apreciação e sem apresentar novo projeto de lei, o Plano Diretor de Contagem se aproxima de seu décimo aniversário sem que sua revisão tenha sido efetivada, conforme determina o Estatuto da Cidade.

5 OS SUJEITOS NO/DO PROCESSO

Neste capítulo apresento uma leitura dos processos participativos, utilizando como cenário os eventos transcorridos durante a II Conferência de Política Urbana de Contagem a partir de entrevistas realizadas com alguns dos participantes. Os relatos incluem as impressões de participantes representantes da sociedade civil: movimentos populares e entidades de classe, bem como técnicos do executivo municipal envolvidos com as atividades de realização da conferência.

As entrevistas foram realizadas no período entre novembro de 2015 e maio de 2016. Em alguns casos, a distância temporal entre a conferência, realizada em nos anos de 2010 e 2011 e as entrevistas, dificultou a recuperação dos eventos, com maior clareza. Entretanto, como a intenção era capturar as relações estabelecidas com esses fóruns participativos, a ausência dos detalhes não significou prejuízos para o resultado desta pesquisa.

O perfil dos entrevistados são moradores de Contagem que participaram da II Conferência de Política Urbana, membros de associação ou organização voltada para as questões relativas ao espaço urbano. Foram entrevistados também técnicos da prefeitura buscando entender como o processo participativo era visto e pensado dentro dos órgãos públicos. Como forma de preservar a identidade dos entrevistados, os mesmos serão aqui identificados apenas por números²⁷.

O objetivo principal foi verificar de que modo as pessoas consideram a experiência de participação, tendo como base a II Conferência Municipal de Política Urbana de Contagem. Assim buscou-se captar as nuances da percepção dos entrevistados para ampliar a compreensão da realidade vivida e aprofundar a questão de como as pessoas percebem os processos de planejamento e gestão participativos.

As entrevistas foram gravadas, e após uma primeira análise de seus conteúdos, as falas dos entrevistados foram organizadas em cinco temas: leituras sobre o Estado, o papel da participação, motivações para participação, construção da autonomia e reconhecimento do outro e o discurso e a ação na vida cotidiana dos participantes. As falas representativas sobre cada um dos temas estão aqui reproduzidas e ajudam a compor a percepção dos participantes sobre os temas citados.

²⁷ Os entrevistados com a numeração de 1 a 5 são participantes de associação de bairros, ONGs e associações profissionais. Já os entrevistados 6 e 7 fazem/fizeram parte do corpo técnico da Prefeitura Municipal de Contagem.

5.1 Leituras sobre o Estado

De uma forma geral, existe uma percepção clara da diferença entre uma noção idealizada do Estado, como uma instância racionalizante da sociedade civil e do Estado como ele se apresenta, com interesses e uma lógica própria, que o distancia da idealizada função de mediação social.

Quando se trabalha no setor público, tem que se pensar no todo e no outro.(...) Então, assim, essa questão pública é muito complicada, nem sempre o poder de decisão vai estar na mão daquele que quer fazer pela cidade. (Entrevistado 1)

Essa visão, para alguns entrevistados se representa pela percepção das ações do Estado que vão contra o interesse coletivo e em favorecimento de um setor específico da sociedade, para outros, pela falta de ação desse Estado. Como vimos em Poulantzas (1978), as não decisões também expressam as forças em disputa no interior do Estado e se constituem das resultantes dessas contradições, sendo essas necessárias à unidade e à organização do bloco no poder. De maneira muito mais simples, essa visão aparece na fala de um dos entrevistados:

Eu acho que falta vontade política de fazer o município se organizar com qualidade, com mais rapidez, porque tudo precisa ser moroso? Eu acho que quem tá no poder e aqueles que estão próximos daqueles que estão no poder de decidir isso, é, eles ficam especulando. A palavra exata é essa: especulação. É uma especulação de interesses, entendeu? (Entrevistado 1)

As disputas internas que permeiam as relações entre as várias frações de classes que ocupam o Estado também são percebidas quer seja nas ações cotidianas, ou no cumprimento das tarefas mais complexas a que estão obrigadas o poder público. Essas disputas ficam ainda mais claras quando, frações com interesses distintos devem realizar juntas ações que tem como foco o objeto desses interesses contraditórios. Assim, essa disputa se revela também na falta de apoio e envolvimento dos diversos órgãos do aparelho estatal responsáveis para a realização dessas ações:

Pode ter sido, talvez, uma questão de vaidade e de interesses próprios dos secretários, como foi uma conferência feita na secretaria de desenvolvimento urbano, outros secretários não quiseram dar o apoio que às vezes precisava. Isso pode ter acontecido mesmo. Existia uma disputa interna, neste primeiro escalão, a gente percebia isso, às vezes de forma velada, às vezes de forma quase explícita. (Entrevistado 6)

Os conflitos e disputas de interesses aparecem expressos nas relações no interior do Estado e também nas relações desse com os seus governados. Isso fica mais evidente quando o resultado de um processo participativo difere dos interesses da fração de classe predominante no interior do Estado. A visão de um dos entrevistados sobre a razão para a não transformação dos resultados da conferência em lei, expressa a percepção desses conflitos:

Por falta de boa vontade dos políticos. Por falta de interesse, ela (a prefeitura) não tem interesse que aprove essa revisão do plano diretor. Ela não tem interesse. Primeiro que ela não tem interesse, porque aquilo que te falei, ela quer que aprove diferente na questão de Vargem das Flores, na questão das áreas de preservação. (Entrevistado 2)

Essa disputa de interesses que permeia todo o aparato do Estado pode ser percebida tanto nos poderes executivos, quanto nos poderes legislativos. O resultado é a falta de identificação e desconfiança com aqueles que por princípio deveriam ser os representantes dos interesses coletivos

E também, se ele (o projeto de lei do plano diretor) estivesse lá (na câmara municipal) eles iam fazer várias emendas que prejudicaria muito o povo. Porque o interesse ali, pessoal, particular, é muito grande. Porque geralmente eles não estão alinhados com os interesses do povo. Eles, os vereadores, olham mais o particular, os empresários. E a gente tem que ficar de olho nisso. (Entrevistado 2)

Entretanto, para garantir a sua manutenção, é necessário que o bloco no poder ceda, às classes dominadas, benefício e concessões, preferencialmente materiais e que possam ser exibidos posteriormente como sinal de benevolência e boa gestão. Embora muitas vezes o resultado dessas concessões se restrinja às necessidades materiais mais

imediatas, é inegável o efeito que essas concessões podem ter sobre o cotidiano daqueles que a recebem. Assim, se investimentos em saneamento básico, por exemplo, não são capazes de mudar a estrutura social, o acesso a esse serviço influencia nas questões de saúde, e uma pessoa que adocece menos, que se preocupa menos com o quadro de saúde do seu núcleo familiar, teria mais tempo disponível para tratar das questões coletivas. Mas se até o acesso a esses serviços básicos de moradia, saneamento, transporte, saúde e educação é negado à uma parcela considerável da população, os processos participativos se convertem em importante meio de pressionar o Estado para obtê-los:

Porque antes, eles (os políticos) que escolhiam o que fazer, a obra que fazer. E a medida que você chama as pessoas, o desejo das pessoas, pode até não ser o prioritário para o governo, mas tiveram muitas coisas que foram conseguidas através da união, sabe? (Entrevistado 5)

O aumento da permeabilidade das pressões das classes dominadas no aparato estatal, possibilitada pelos processos participativos, acontece a despeito da resistência do Estado em realizar tais processos e pode ser percebida também nessa fala de um entrevistado:

Eu acho que essa participação, ela levantou questões que tiveram outras frentes de intervenções que melhorou. Aí a gente cita a questão do tratamento de fundo de vales, que foi uma frente muito importante, porque dava saneamento nas regiões, foram mais de 30 córregos trabalhados. A questão de Nova Contagem, as pessoas começaram um pouco a quebrar aquela resistência, e as coisas foram acontecendo, a ETE foi acontecendo. (...) Então quer dizer, eu não sei se foi por causa do debate da conferência, mas eu acho que também por isso. Porque já tinha uma... a cidade estava sendo sacudida por um monte de coisa. Eu acho que esse período, anos 2000 ali, foi muito interessante, porque você teve várias conferências, mas você teve várias ações também, várias intervenções acontecendo na cidade. Aí assim, eu não sei se uma coisa é por causa da outra, mas se ao mesmo tempo você considerar que o governo é um só, você pode falar é, é por isso. Parece contraditório, né? (Entrevistado 7)

O aumento da visibilidade dos problemas e necessidades das classes dominadas no aparato do Estado proporcionado pelos processos participativos, também pode ser percebido na sensibilização dos técnicos, ainda que de forma frágil, incipiente e intermitente, para as questões cotidianas da população:

Para os que participaram eu acho que cai um pouco a ficha assim do grande abismo que tem entre o que é regular e o que é de fato a cidade. Pra alguns, eu acho que percebem que uma coisa é o que está acontecendo aqui dentro do gabinete e outra coisa é o que está acontecendo lá na rua, na cidade que não para, que cresce sem parar. Então alguns, eu acho que atentam para a importância de estarem sempre em contato com a cidade viva lá fora. Mas isso vai passando, com o tempo eu acho que volta, quando acontece o evento, acho que as pessoas ficam felizes de terem participado, acham importante, acho que com o tempo isso vai se perdendo um pouco. Acho que isso tinha que ser um processo permanente. (Entrevistado 6)

Mas essas relações também podem significar parcerias estratégicas e duradouras, possibilitando acesso à outras fontes de informação, que não apenas as oficiais e melhorando a inserção desses movimentos sociais no jogo político:

Ah, eu acho que sim. A gente tem o telefone pessoal dessas pessoas, essas pessoas tem os nossos telefones, elas precisam, elas ligam pra gente. A gente precisa deles dentro de um conselho. Porque você acaba fazendo um papel assim meio que contraditório, porque às vezes você vai e liga pra uma pessoa que frequenta um conselho e fala, olha, vai passar um tema aí que não é legal. E a pessoa está sintonizada com a realidade da coisa. Sabe, eu acho que essa aproximação, ela aconteceu desses processos, nesses processos participativos. (Entrevistado 7)

A resistência do Estado a esse movimento de aumento das pressões e de sua permeabilidade às classes dominadas é percebida através da relação do Estado com os fóruns participativos. A possibilidade de uma distribuição mais equilibrada dos recursos e seus benefícios e o rompimento com as relações clientelistas que muitas vezes caracterizam as relações Estado / Sociedade Civil também se torna um problema a ser administrado pelo Estado:

Olha, o problema dos conselhos é que vai indo muito bem o conselho, a gente vota as diretrizes, as mudanças que precisa, né? O que deve ser executado, o que não deve, porque tá errado (...), mas quando chega no governo, o governo quer mudar tudo, ele não aceita. E a resistência é o seguinte, o conselho, as atitudes do conselho, não agrada a muito político, tá? Os vereadores ficaram bem assim, digamos meio assim isolados, porque atitudes que a gente toma dentro do conselho, eles não querem aprovar na câmara. Porque eles querem atender só onde eles moram, ali onde é o reduto político deles, é ali que eles querem. (Entrevistado 3)

E o contramovimento do Estado, no sentido da manutenção de sua hegemonia se manifesta de várias maneiras, por meio das tentativas de esvaziamento desses fóruns:

Tem pessoas que saem do serviço e vão pra uma reunião. O cara às vezes fica uma hora e meia no transporte coletivo, quando ele chega no local da reunião, vai a reunião demora a começar, porque as pessoas não são todos que vão chegar no horário, tem que esperar mais alguém. Quando chega todo mundo, e acontece, o pessoal já todo mundo doido pra ir embora, o pessoal tá cansado, já num...parece até que eles (governo) fazem isso pra que eles (população) não façam proposta, pra esvaziar a reunião, evitar que continue.(Entrevistado 3)

Nas discontinuidades dos programas e ações construídas a partir de processos participativos:

Eu acho que assim, por exemplo, quando muda a gestão, eles mudam o instrumento, mudam a forma de a coisa acontecer e aí isso só abre mais o abismo entre a população e a gestão pública. Essa falta de continuidade, ela atrapalha, muito. Porque fica parecendo que é assim: olha aquilo lá, era coisa do outro governo, esquece, agora começa daqui pra frente. Aí de orçamento participativo, você vira para planejamento participativo, e o passivo? E o que está pra trás? E o que foi discutido, o que foi debatido, o que foi tirado como proposta? Então, você pode até mudar o nome, mas você tem que dar continuidade na coisa. Então, isso tira, as pessoas desanimam, eu não volto nisso mais não. Aí quando você

volta lá pra chamar, o pessoal está totalmente desmotivado, não quer, não participam. (Entrevistado6)

E também nas tentativas de cooptação desses movimentos:

Aqui, havia patrocinado, uma associação das associações, uma confederação das associações...Confederação, tem um título assim, lá: Confederação das associações aqui de Contagem²⁸. O cidadão (presidente da FECON) era patrocinado pelo Prefeito, é... ele jamais denunciaria alguém, que ele era patrocinado, recebia dinheiro da prefeitura e falava que representava todas as associações. Nós nunca aceitamos isso, não vimos legitimidade nele. Nós associamos e depois desassociamos, nós saímos de lá. Porque pra representar nos conselhos, eles (prefeitura) geralmente chamavam através dessa instituição, que não tinha legitimidade. E nós corremos deles, e deixamos eles esvaziarem e acabarem. (Entrevistado 4)

E talvez, pelo seu potencial transformador da realidade e da relação Estado/Sociedade Civil esses espaços continuam sendo negados à população, quer seja pela maneira precária com que são realizados:

Quanto à preparação do processo, eu lembro que a gente tinha muitas dificuldades operacionais mesmo, a gente não tinha todos os recursos que a gente precisava, tudo tinha que correr muito atrás. Então assim, o governo queria fazer mas não deu todo o suporte que precisava pra fazer. Então foi muito na base da boa vontade pessoal de muitos. (Entrevistado 6)

Quer seja pela sua realização, apenas para atendimento de uma determinação legal:

²⁸ O entrevistado se refere à Federação das Entidades Comunitárias e Populares de Contagem – FECON. A entidade foi criada em 2012, com o apoio do então deputado estadual Carlos Magno Moura Soares, atual prefeito de Contagem. A criação da FECON foi noticiada no site do PCdoB, partido ao qual o prefeito é filiado. No relato aparecem como principais mentores da federação pessoas também filiadas ao partido e que com a eleição do atual prefeito foram nomeados para cargos do primeiro escalão. A referida notícia pode ser acessada no endereço: <http://pcdobcontagem.webnode.com.br/news/conferência-municipal-reune-entidades-comunitarias-e-cria-federação>

Primeiro que a gente tinha obrigação, tinha aquela coisa do Estatuto, primeira obrigatoriedade do Estatuto. Ele foi aprovado em 2001, e em 2006 falou: agora é pra valer, todo mundo tem que fazer (...) A gente não tinha outra coisa a não ser fazer. Então tinha que fazer, bem ou mal tinha que acontecer. (Entrevistado 7)

Essa determinação legal, eu acho, ela precisa de existir ainda, porque senão... Naquele governo, que era um governo participativo a gente já teve todas essas dificuldades, imagina se não fosse um governo ligado a participação popular?(...) Então precisa de ter esse marco legal. Ainda não é uma coisa automática, não é uma coisa que as pessoas fazem porque é importante, mas fazem porque é uma determinação legal. (Entrevistado 6)

5.2 O papel da participação

Como apontado por Brasil (2004) a colaboração nas atividades de planejamento e gestão e na formulação de políticas, contribuindo na identificação das demandas e escolhas das soluções a serem adotadas, talvez seja o mais importante papel da participação:

Porque às vezes, o prefeito não sabe que a rua lá está assim não, que acontece isso. Não chega, ele tem que olhar muita coisa, aí não chega lá. Mas aconteceu. Então, são fatos que a gente vai fazendo, e que você vai vendo que tem condição, que as coisas tem que ter jeito, tem a saída. Esse é um dos motivos que eu continuo e vou lutar ainda por muitos anos. (Entrevistado 3)

Como destacado por Dagnino (2002), a existência de um projeto político compartilhado entre sociedade civil e Estado aumenta a permeabilidade das demandas sociais no aparelho estatal. A participação neste caso teria o importante efeito de romper com as discontinuidades resultantes das trocas de governo, que se verifica a cada eleição. Assim, ainda que a II Conferência de Política Urbana não tenha resultado em uma lei de revisão do plano diretor, a sua apropriação por parte dos participantes é perceptível na fala de alguns entrevistados:

Acho que é complicado sabe, porque quando muda os políticos, muda tudo, sabe assim. Começa a mudar... O que eu penso, tá, eu estou no poder, eu penso de um jeito, quem vier, em vez de continuar um trabalho meu que foi bom, eles não fazem isso. Sabe? Eles querem desfazer todo o meu trabalho, pra mostrar o deles, é errado isso. Acho que se o meu trabalho foi bom, continue, né? É o caso do plano diretor, o plano diretor que está aí, que mandou pra lá (câmara municipal) era bom, mas ele (o prefeito) não quis fazer nada, eles iam fazer algumas mudanças, porque é de praxe fazer algumas mudanças, colocar as emendas, mas emendas que não prejudica o andamento da cidade. (Entrevistado 2)

Eu acho que a Conferência, os resultados da Conferência, ela tem que quando for pra Câmara, independente do governo sair ou não, ali é verdade o que está ali e é a vontade do povo. O povo quer que aquilo aconteça. Então eu acho que até os vereadores que entram, que entraram na ocasião, que já eram alguns reeleitos, eles deviam ter votado aquilo, eles não deviam ter tirado aquela matéria não. Eles deviam ter votado a matéria, pra continuar. Porque tinha que continuar. Tanto é que, logo depois, fizeram o PPA (Plano Plurianual), uma rodada de coisa (consulta a população) pra poder saber, logo em seguida fizeram o orçamento participativo, eu participei também, e as pessoas que estavam lá reivindicando, aumentou mais algumas, mas a maioria toda era a mesma que estava lá na outra, na conferência. (Entrevistado 3)

Entretanto, as condições sociais e políticas na quais se dá o exercício da cidadania, não por um acaso, induzem a um clima de desconfiança e descrença quantos aos processos participativos. Como apontado por Rancière (2014) esse quadro se agrava pela destruição das noções de solidariedade e coletividade, tão importantes para uma vida social saudável, por meio do desvio das energias para a satisfação de necessidades materiais e para a busca pela felicidade individual, num processo de incentivo ao consumo progressivo e constante:

São poucas pessoas, eu acho que as pessoas podiam ser mais envolvidas, principalmente querer uma cidade melhor, local onde mora. E isso, infelizmente nós não temos essa cultura. Isso é uma cultura, de você, do que você faz, você gostar da cidade, você querer melhor para as pessoas, né? Não só pra você, mas uma melhora para as pessoas. Um lugar melhor pra se viver, né? As pessoas não querem. As pessoas (pensam assim): eu tenho minha casa, eu tenho meu trabalho, pra que que eu vou me envolver com a cidade. Eu vou, trabalho, volto e na minha casa tá tudo bem. E não é assim! Eu preciso de alguém pra me ajudar a organizar a rua, minha rua tem um buraco, eu preciso de alguém pra resolver o problema do buraco. Minha rua tá suja eu preciso de alguém. (...) E a gente, eu acho que pra gente continuar, a gente mora em sociedade, e a gente precisa conviver com todo mundo e a gente precisa ajudar a todos. É uma corrente: eu te ajudo, você ajuda a outro, é uma corrente, você entendeu? (Entrevistado 2)

E por meio desses mecanismos se estabelece um estado de apatia política nos cidadãos, em que a mobilização se torna uma tarefa quase impossível. O resultado é uma sociedade pouco organizada e pouco empenhada em mostrar as suas necessidades e descontentamentos com relação à condução das políticas públicas:

Mas o difícil de isso tudo é reunir as pessoas. É aquilo que te falei: ninguém tem tempo pra dispor, pra discutir aquilo que não traz um benefício imediato para ele. Esse é o grande problema da questão pública de movimento pra melhorar (...) Você reunir as pessoas, ela deixar de fazer o que tem de fazer, pra ceder o tempo dela pra resolver o problema da cidade, do outro, da coletividade. (Entrevistado 1)

E como apontado por Jacobis (2002) e Souza (2006), os espaços de participação podem assumir o papel de promoção de uma cultura democrática, em que o exercício da cidadania retroalimenta o processo e promove a criação de mais espaços de participação. Esses espaços poderiam assim contribuir na transformação de cidadãos consumidores de serviços oferecidos/demandados do Estado em sujeitos transformadores da realidade e criadores de direitos direcionados a uma coletividade.

Eu acho que devia ter mais oportunidades das pessoas conversar e debater. Não só no momento de política, desse momento de conferência, outros momentos a prefeitura pode criar momentos para discussão, promover encontros e assim promover uma sociedade mais preocupada e entrosada. (Entrevistado 1)

Os processos participativos possibilitam ainda a construção permanente sobre o próprio sentido de democracia e as relações de representação que hoje se desenrolam. Assim outras formas de representação mais flexíveis e dinâmicas se constroem quer seja pela semelhança dos discursos, quer seja pela consulta e prestação de contas constante, quer seja pela autorização. Assim, essas novas formas de representação extrapolam a estrutura oficial do Estado, e se tornam também um mecanismo de pressão contra o Estado:

As pessoas me perguntam se eu vou me candidatar e aí eu respondo: eu sou mais útil aqui fora, aqui eu posso mais. (Entrevistado 2)

5.3 As motivações da participação

As motivações para participação aparecem de maneiras diversas, mas não passam despercebidas dos outros integrantes do processo. As motivações para a participação fazem parte da composição do discurso dos participantes, bem como da percepção e do reconhecimento do Outro que também é sujeito no/do processo:

Eu acho que tem vários tipos de participação popular. Tem aqueles que já almejam alguma coisa política, a gente percebe que tem alguns que estão ali, porque no futuro possivelmente vão se candidatar a um cargo de vereador, alguma coisa assim. A gente percebe isso. Mas assim, a gente pode dizer que são sempre os mesmos que repetem. Sempre que a gente vai nesse tipo de evento são os mesmos que estão participando. Muitos querem alguma coisa melhor pra cidade, estão buscando meios de conseguir melhorar alguma coisa pra cidade, pro local onde vivem. Então assim, a gente percebe isso também. (Entrevistado 5)

Essa percepção é construída também sobre aqueles que se ausentam desses espaços públicos e negam a necessidade de uma construção coletiva das soluções para os problemas sociais:

A população de uma forma geral, não gosta de participar nem da reunião de síndico do próprio prédio, né? Isso extrapola um pouco a questão da municipalidade, ela vai um pouco mais pra questão desse mundo globalizado, individualista. Então as pessoas querem resolver o seu problema e não olha muito pro do lado, né? Se o asfalto está na minha rua, se o meu esgoto está sendo coletado, eu nem vou me preocupar com quem está em uma outra parte da cidade que eu nem vou porque eu acho feia.(Entrevistado 7)

E como apontado por Santos (2007) o cidadão muitas vezes se converte em um consumidor de serviços, aquele que aceita ser chamado de “usuário”, capaz de se mobilizar apenas em torno das demandas próprias e imediatas:

Porque associação de bairro é muito involuntário. Porque quando o pessoal está motivado, vai atende-lo assim diretamente e tal, ele vai. Mas se é uma coisa mais longínqua, um planejamento de maior alcance, às vezes tem pessoa que não enxerga isso. (Entrevistado 5)

Mas como apontado também por Santos (2007), esse processo de alienação não atinge a todos igualmente e nem de forma permanente, o que torna possível superar as forças alienantes que afastam os cidadãos da vida política e social.

Eu acho que a gente tem que melhorar (pausa) melhorar a minha casa, melhorar o todo, é uma coisa minha, que eu tenho e eu acho que fazer para o outro é muito difícil, ceder seu tempo para o outro é muito difícil (...) Então o que me motivou foi trazer o benefício para a cidade. Melhorar trânsito, melhorar a questão da ocupação, a questão da vida diária do povo, tentar minimizar os problemas. (Entrevistado 1)

E a cultura da participação pode ser construída através de seu exercício permanente, até que a vida democrática e o pensar de forma coletiva estejam profundamente enraizados na ação e no discurso dos sujeitos:

O meu pai, ele participou de folia de reis, ele tinha folia de reis no interior por muitos anos, mas eu tenho isso, eu acho que eu puxei dele, sabe. Ele tinha essa convivência com as pessoas e ele queria estar sempre ajudando as pessoas e eu gosto disso, sabe? (...) (Entrevistado 2)

E como apontado por Castoriadis (1982) a construção da autonomia conduz o indivíduo a uma postura em que a necessidade de agir e o desejo de mudança, nasce do próprio sujeito, em face ao seu descontentamento com a realidade que o cerca:

Então eu sinto essa vontade da gente fazer alguma coisa, a gente tem que fazer alguma coisa. Eu acho que se todo mundo pensar igual eu penso, a gente poderia fazer uma coisa bem diferente e ficaria bem mais fácil: todo mundo participa e não pesava pra uns. (Entrevistado 3)

O resultado é a percepção de si mesmo e do outro como sujeito social, portador de direitos e determinado em fazê-los válidos

Eu acho que quando a comunidade ganha, a gente ganha também. Eu tenho um princípio que, quando Jesus pregou lá o amor ao próximo, isso faz parte, isso é amar a minha comunidade, amar meu povo, amar minha gente, amar meu vizinho. Eu nunca fui candidato a nada, nunca reivindiquei nada pra mim, minha maior satisfação é ver as coisas funcionando. (Entrevistado 4)

5.4 A construção da autonomia e o reconhecimento do outro

Conforme apontado por Dagnino (2002) a participação traz consigo a possibilidade de articulação entre o saber técnico e o saber popular, com implicações positivas para as duas partes, permitindo por parte da população a apropriação de valores e conhecimentos até então unicamente dominados pelos planejadores e por parte dos planejadores o acesso a realidades e desafios muitas vezes distantes da teoria e dos livros.

Mas acho que é um processo de aprendizado. Se a gente não vai, mesmo sem saber bem o que vai ser discutido, a gente não fica sabendo das coisas. Então, a gente se prepara é participando mesmo. Se eu não vou lá, eu nem ia saber o que é um plano diretor, pra quê que serve, o que ele faz. (Entrevistado 5)

Eu acho que a cada vez que tem um processo desses há um aprendizado. Mesmo que seja pequeno, mesmo que não seja para todos, eu sempre acho que é positivo. (Entrevistado 1)

O reconhecimento do Outro é um importante fator no processo de construção de autonomia. Como apontado por Castoriadis (1982) o contato entre os discursos e os saberes vários possibilitados pelos processos participativos contribuem nesta troca e na consequente construção dos sujeitos, que é um processo em permanente desenvolvimento, quer seja nos movimentos populares ou no interior do próprio Estado:

Eu acho que se ganha muito no processo, porque por mais que o técnico conheça a cidade e tenha domínio do ambiente urbano que ele está lidando, é muito enriquecedor o processo. Porque às vezes uma pessoa muito simples, da sociedade, fala coisas que você, como técnico, não percebe que tem tanta importância. Então eu percebo que avançou sim as propostas, se você olhar em termos de proposta, eu acho que melhora, do primeiro plano até o que nós não conseguimos aprovar. Eu acho que ele foi melhorando e acho que a participação popular ajudou. Porque prevalecer só o conhecimento técnico limita muito mesmo, quando você vai pra cidade, quando você discute com as pessoas o técnico também passa a ver as coisas de um jeito um pouco diferente. Antes a gente era muito senhor de si demais: ah eu sei, eu conheço, eu sei de onde que eu estou falando. E aí a gente começa a perceber que a gente não sabe mesmo, que a gente tem muito que aprender. (Entrevistado 6)

A construção da autonomia é um processo progressivo e constante, em que o contato com outros conteúdos possibilitam a reformulação do próprio discurso:

As lideranças já são mais preparadas mesmo. A gente percebe que tem uns líderes (comunitários) que já participaram disso outras vezes, eles estão mais acostumados e tem mais conhecimento dessa questão. (Entrevistado 5)

E a identificação de outros sujeitos que enfrentam as mesmas dificuldades e compartilham dos mesmos objetivos, traz um novo animo para aqueles que participam:

Acho que tem uma coisa de pertencimento, de uma satisfação de ter o direito de falar. Muitas vezes a gente fica se sentindo de mãos atadas, porque eu estou vendo as coisas acontecerem e não posso fazer nada. Acho que é um canal, um meio delas terem oportunidade de falar, olha não gosto disso, eu quero isso, nós queremos isso. Isso gera um sentimento de identidade e de pertencimento. À medida que elas estão participando, elas estão conhecendo o universo do município, outros problemas que o município tem, as pessoas estão falando de outros problemas que elas não tinham atentado ainda pra isso, gera conhecimento, gera sentimento de que eu pertencço a esse grupo, eu pertencço a essa cidade. (Entrevistado 6)

É através do conhecimento, um convida o outro, e vai um convidando o outro, não é meio de imprensa, não é jornal. A gente tem algumas convivências e a gente tem alguns contatos, algumas lideranças, né? É sempre marcado por um determinado cidadão, ou dois, que estão ali sempre na frente e tal, e aquilo caracteriza aquela comunidade ali. Ele é que alavanca, ele que estimula, e não são muitas pessoas. (Entrevistado 4)

Mas o processo de construção de autonomia passa também pelo reconhecimento daquilo que lhe é comum e também daquilo que lhe difere nos interesses e nos objetivos, por meio do reconhecimento do discurso do Outro, como sendo de Outro e não o seu, ainda que com ele se tenha alguns pontos de concordância:

Havia pessoas muito bem preparadas, sabe? Previamente preparadas, eu tive essa impressão. Então essas pessoas faziam colocações, nós...concordávamos ou não. Eu senti que era uma, uma situação já direcionada para algumas situações. Não acho errado isso não, porque a gente não pode começar a levantar coisas lá que não havia nenhum estudo, acho que foi por aí. O que ocorreu é que nós sancionamos algumas situações. Porque achamos correto, contribuímos para alguma coisa. (Entrevistado 4)

É eu busquei meus conhecimentos conversando com as pessoas, lendo bastante, num trabalho de boca a boca. Nos movimentos, você vive de boca a boca, por que isso aí são conhecimentos que num tem, num tá escrito, num tá divulgado. (Entrevistado 2)

E o reconhecimento desses discursos e interesses vários, nos processos democráticos se tornam fundamental para a construção de alianças e para a mobilização em prol dos interesses comuns:

Isso numa conferência é notório, você desconfiar, ver quem é quem. Isso é notório. Pessoas que tava defendendo os empresários, pessoas que estavam defendendo o meio ambiente, pessoas que estavam defendendo mais o lado deles, particular, o lado particular. Seria: eu estou defendendo, porque eu tenho uma chácara e ai eu defendo aquela área ali. Você entendeu? É isso. E isso, as vezes eu não concordo com isso, porquê? Porque eu acho que um plano diretor é pra cidade toda. Não é pra mim, não é pra mim. Então eu vou ter que defender o direito de todos. (Entrevistado 2)

Neste processo, o acesso a informação, confiável e de qualidade se tornam fundamental para a construção de autonomia e para a participação no processo em igualdade de condições. Assim, principalmente o uso de formas digitais de comunicação tanto pode aproximar e facilitar a comunicação, quanto pode excluir aqueles que mais necessitam. Sobre o acesso as propostas da II Conferência, um dos entrevistados declarou:

Fiquei por fora. Será que eles mandaram alguma coisa pra mim? Você acha que mandaram? (Entrevistado 5)

A busca por outras formas de mobilização e de pressão sobre o Estado é um processo permanente. Como apontado por Habermas (1997), as necessidades formuladas como demandas coletivas são direcionadas ao sistema político e são então incluídas na ordem do direito e incorporadas (ou não) nas práticas e ações do Estado. A transformação desses meios de pressão em instrumentos jurídicos tem a importante função de possibilitar a fiscalização e a cobrança de seu cumprimento por parte da sociedade civil, gerando novas formas de pressão sobre o Estado:

Então a gente está se organizando melhor agora. Só que eu acho que a nossa organização através das ONGs, ela não é mais esse auê que vamos reunir, porque vamos brigar, vamos gritar, não é mais por aí não. É instrumentalizar a pessoa, pra ela trabalhar junto ao poder público, que pode te dar respaldo, por exemplo os promotores de justiça e essa coisa toda. Pra que você possa denunciar e que você possa cobrar. E nós tamos caminhando pra isso, nós estamos melhorando neste aspecto. (Entrevistado 4).

5.5 O discurso e a ação na vida cotidiana

O histórico de envolvimento dos entrevistados com os movimentos populares são, na maior parte das vezes, muito anterior a existência dos fóruns participativos institucionalizados. Essas pessoas já participam a muito tempo de associações de bairros, movimentos religiosos com objetivos filantrópicos, organizações não governamentais, entre outros. Os fóruns participativos, conselhos, conferências, orçamentos participativos e etc, são focos secundários de suas ações, apenas mais uma forma de atuar e de pressionar o Estado, que não é de forma alguma dispensável:

Porque eu acho que você tem que discutir, o plano diretor, essa conferência ela tem que ter as plenárias antes, porque ela tem que saber cada...porque como é um município com quase 700 mil habitantes, a gente precisa saber como está cada bairro, cada regional, cada lugar, porque quem sabe disso é quem mora! E a gente tem que estar lá pra dizer as coisas que a gente discute todo dia com a comunidade. (Entrevistado 2)

Como apontado por Souza (2007) a efetividade dos processos participativos depende tanto da construção de sujeitos autônomos, quanto de um processo de construção de autonomia coletiva, levando novos sujeitos a se deslocarem do discurso à ação em benefício das questões coletivas:

E é muito fácil, às vezes, todo mundo falava, falava, falava, mas na hora de fazer a sua parte pra modificar aí cada um ia pra sua casa, então, na hora de fazer a parte de cada um, é mais difícil. É fácil falar, agora, você partir de uma ação, ou um conjunto de ações, ou ser parceiro, ou até mesmo na sua fala do dia-a-dia, na sua vivência, você conscientizar os seus vizinhos, as pessoas que convivem com você, isso é mais difícil, é uma questão cultural. (Entrevistado 1)

Para finalizar, como destacado por Habermas a necessidade mobilização constante em duas frentes de ação pelos movimentos sociais que tenham como objetivo o exercício de pressão e influência sobre o sistema político e a estabilização e ampliação da sociedade civil e da esfera pública e assegurar sua própria identidade e sua capacidade de ação, ou de maneira mais simples:

São as atitudes que você toma é que você muda as coisas. É assim que a gente faz mudanças. Mas a gente tem que fazer e manter. (Entrevistado 4)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história brasileira os processos de exclusão de uma parcela considerável da população do acesso aos recursos e espaços da cidade tem coincidido também com a sua exclusão da vida pública e política do país, por meio da ausência de espaços para a sua manifestação formal e pela invisibilização de suas lutas. A busca por espaços e formas de tornar visível essa luta, de acessar o Estado e se fazer ouvir, estiveram e estão na pauta dos movimentos sociais desde a segunda metade do século XX.

O resgate histórico realizado no capítulo 2 buscou mostrar como em Contagem, e também no restante do Brasil, as questões políticas e as decisões ligadas à coletividade estiveram restritas àqueles que detêm o poder econômico. E se, ao longo do tempo, as atividades de planejamento e gestão urbanas se intensificaram no seio do Estado, este processo não foi acompanhado da ampliação da participação da população. E foi com muita luta que os movimentos sociais conseguiram garantir o direito de opinar e decidir sobre as questões que dizem respeito à cidade.

A parte fundamental do arcabouço jurídico no que diz respeito à legislação urbanística se fundamenta em leis de iniciativa popular, como a emenda à Constituição Federal de 1988 que culminou no capítulo de política urbana e no próprio Estatuto da Cidade, resultado do esforço do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Apesar disso, é possível constatar que mesmo depois de uma década e meia da aprovação do Estatuto da Cidade, o direito à participação nos processos de planejamento e gestão urbana continuam, na prática, sendo sistematicamente negados aos cidadãos.

Essa negação, que surge do seio do Estado, acontece pela resistência deste em ceder parte, ainda que seja uma pequena fração, de seu poder a seus governados. Entretanto, podemos dizer que essa negação acontece também e principalmente porque o Estado permanece ocupado pelos segmentos sociais que historicamente se beneficiaram da exclusão de parcela considerável da população dos processos decisórios. Assim, a resistência a essa participação tende a ser mais intensa quanto maior for a capacidade de transformação social que esses movimentos podem trazer.

E se a gestão democrática é agora um direito garantido por lei, rotineiramente os processos e fóruns participativos, bem como o próprio planejamento urbano, são em muitos casos realizados apenas para cumprimento da obrigação imposta pela legislação. E as formas de negação do direito ao exercício da cidadania passam a estar contidas no interior do próprio processo.

Assim, contata-se com frequência, a não realização dos processos nos tempos e prazos previstos, em que os fóruns só são realizados quando já se aproxima o limite legal para elaboração ou revisão da lei. Neste caso, ao contrário de se tornarem espaços de discussão permanente dos rumos da cidade e de seu planejamento, esses fóruns se convertem em espaços temporários e com o fim específico de revisão da legislação, ainda que essa seja uma função importante dos espaços participativos.

Outro ponto são as tentativas de cooptação dos fóruns de participação e a produção de governabilidade, em que as formas de representação dentro dos processos participativos não encontram legitimidade ante os movimentos ou esses fóruns se tornam espaços de supressão dos conflitos e produção de consenso. No primeiro caso, a falta de legitimidade pode estar no processo de escolha dos delegados, na falta de identificação dos discursos e pautas entre os representantes e aqueles que lhe delegaram essa tarefa e na ausência de prestação de contas entre os agentes sociais.

Para os movimentos que se envolveram na luta pela reforma urbana, havia o objetivo também de romper a cultura que via os planos como algo técnico e descolado das lutas cotidianas, além de diminuir os impactos da interferência provocados pelas mudanças de gestão, dados os diferentes interesses que se alternam e que trazem consigo pressões por mudanças pontuais, como a ampliação da zona urbana em Contagem, que muitas vezes vão contra os interesses coletivos de médio e longo prazo.

Por fim, a negação por parte do poder público ao direito de participação pode se manifestar também na falta de transparência e sonegação da informação, na forma de condução do processo, nos recursos e na infraestrutura disponibilizada para a sua realização.

No caso de Contagem, vemos várias manifestações dessa negação à participação. Isso transparece na comparação entre a primeira e a segunda Conferência de Política Urbana, na qual se verifica pouca diferença em seu roteiro e na condução e dinâmica dos trabalhos. Esse fato pode ser associado a alguns possíveis motivos: a equipe de coordenação do processo de revisão do Plano Diretor era praticamente a mesma, assim a repetição de um roteiro já aplicado anteriormente significa permanecer em uma zona de conforto. Por outro lado demonstra uma certa resistência em aprender com os processos participativos e em introduzir inovações dentro do aparato estatal. Pelo contrário, o que se verificou foi a redução do tempo para as discussões, com oficinas

regionais e a plenária final, na última conferência, contando com a metade do tempo em relação à primeira.

No que diz respeito aos recursos e à infraestrutura disponibilizados para a realização do processo participativo, estes foram fortemente criticados pelos técnicos da Prefeitura de Contagem, tanto na primeira quanto na segunda conferência o que teria prejudicado a própria concretização dos trabalhos. E também a realização desses processos, que são geralmente adiados até o limite do seu prazo legal, como foi o caso das revisões do Plano Diretor em 2006 e em 2010. Tudo isso demonstra o despreparo, a falta de planejamento, mas principalmente o desinteresse por parte do Estado na realização desses processos.

As dificuldades de implementação dos planos acaba frustrando aqueles que se envolveram com o processo e pressionaram pela aprovação de propostas, levando a um questionamento da sua eficácia. Isso demonstra também a necessidade de meios para o acompanhamento e execução dos planos. Os Conselhos, de Política Urbana, de Habitação, de Meio Ambiente, Transporte e tantos outros, também poderiam ser um mecanismo para esse fim. No entanto, trata-se de outra instância participativa que é sistematicamente negada aos movimentos sociais. E quando funcionam, o fazem de maneira fragmentada e com pouca capacidade de tratar dos problemas urbanos de forma mais ampla. A fragmentação das instâncias de participação reflete a fragmentação das políticas e também dos interesses envolvidos na construção das cidades.

No caso de Contagem isso se manifesta pelo funcionamento irregular do COMPUR, a sua substituição parcial por uma comissão que, embora tenha representantes da sociedade civil, não conta com membros dos movimentos populares ou ONGs, bem como a não implementação do Sistema de Gestão Urbana Participativa, que tinha por objetivo um tratamento amplo da questão urbana, através da interlocução entre os conselhos setoriais.

Entretanto, as possibilidades oferecidas pelo Estatuto como instrumento para construção de cidades mais justas são inegáveis.

“Boas” leis como o Estatuto da Cidade, por si só, não mudam a realidade; já as “más” leis podem colocar obstáculos intransponíveis para a ação da sociedade e das administrações públicas comprometidas com a promoção de reformas significativas. Mesmo em um quadro jurídico hostil, é possível promover avanços jurídico-urbanísticos importantes, desde que exista um sólido pacto sociopolítico que dê suporte à ação do poder público. (FERNANDES, 2010, p.69)

Assim, é preciso ter em mente que se os processos participativos, bem como todo o marco jurídico fornecido pelo Estatuto da Cidade, não foram capazes de promover grandes avanços no que diz respeito a uma distribuição mais justa dos benefícios sociais da/cidade, é também porque ele tem cumprido a difícil tarefa de impedir que retrocedamos a situações anteriores de modificação da legislação para atendimento do interesse privado, clientelismos, etc.

Um exemplo disso é que, ao final, a revisão do Plano Diretor de Contagem se converteu em um impasse: o plano elaborado a partir das discussões da II Conferência de Política Urbana não foi aprovado, pois não atendia aos interesses do mercado. Entretanto não era possível elaborar outro plano sem convocar uma nova conferência, mas a convocação de uma nova conferência poderia resultar novamente em um plano que não atenderia aos interesses do mercado. E assim o sistema trava. E se os processos participativos não foram capazes de garantir avanços sociais na realidade urbana, os mesmos tem sido um importante instrumento para evitar os avanços das políticas liberais sobre as formas de ocupação e uso do solo urbano.

Outro ponto, o arrefecimento dos movimentos sociais após a conquista do Estatuto da Cidade também demonstra uma visão limitada em que os instrumentos foram considerados um fim, e não um meio, ferramentas pelas quais as lutas posteriores poderiam se pautar. Assim, os fóruns de participação previstos no Estatuto da Cidade foram, em parte, recebidos como uma conquista acabada, e não como um espaço de disputa cotidiana. Entretanto a avaliação que se faz desses espaços, em muitos casos, leva em consideração tão somente os avanços que poderiam ter sido alcançados; em contraponto, tendem a desconsiderar os avanços que possibilitaram e também os retrocessos que impediram.

No que diz respeito à dimensão democratizante, os processos participativos, mesmo quando não resultam em uma legislação aprovada, são capazes de aumentar a

percepção e reconhecimento do Outro, com reflexos no entendimento do cidadão frente às necessidades coletivas, além de sensibilizar os técnicos para os problemas vividos pela população, bem como o reconhecimento do saber popular que essas pessoas trazem consigo.

Em contraponto a tudo isso, o que se percebe nas falas dos diversos participantes da II Conferência de Política Urbana de Contagem é que esses processos trazem consigo duas possibilidades de avanço na relação sociedade/Estado. A primeira delas se refere a oportunidade de aprendizado, por parte dos movimentos populares, no que diz respeito à lógica de atuação do Estado, como funciona seus aparelhos e as contradições que o permeiam. A segunda, se refere a permeabilidade que esse conhecimento possibilita, ainda que de forma incipiente, dos movimentos no interior do aparelho estatal, quer seja pelo acesso a novas fontes de informação, pelas conexões estabelecidas ao longo do processo ou pela sensibilização de parte da estrutura do Estado quanto às demandas sociais.

Há que se atentar também para o sentimento de pertencimento despertado pelo exercício da cidadania, contribuindo também para o fortalecimento dos laços de solidariedade. Esse sentimento pode se estender para além do reconhecimento da comunidade e da coletividade a qual pertence, passando à apropriação e defesa das decisões que são tomadas pela coletividade. Há ainda amadurecimento de ideias e de trocas possibilitadas pelo contato com outros conteúdos e outras demandas. O resultado é a transformação de consumidores em cidadãos capazes de transformar a realidade que os cerca e que se preocupam com a comunidade da qual se sente parte.

Neste percurso, outros temas são levantados, por meio do estímulo à reflexão do próprio sentido de cidadania, sobre as formas de participação e de articulação com os seus pares, resultando em novas formas de organização e de pressão sobre os Estado.

Por fim, verifica-se nos participantes desses fóruns o reconhecimento da necessidade de mobilização permanente, de busca constante, por fazer valer os direitos de cidadania já conquistados, no seu aprimoramento e na busca por novos direitos.

Acima de tudo, a experiência brasileira tem claramente demonstrado que a reforma urbana requer uma combinação precisa, ainda que quase sempre elusiva, entre mobilização social renovada, reforma jurídica e mudança institucional. Esse é um processo aberto, cujo resultado na qualidade das mudanças estão intrinsecamente ligados à capacidade de a sociedade efetivamente exercer seu direito de participar do processo de ordenamento urbanístico da cidade. As regras do jogo foram substancialmente alteradas a favor de novo paradigma que beneficie esse novo ordenamento. O que resta saber é se os novos espaços políticos criados serão, ou não, devidamente usados pela sociedade brasileira de forma a fazer avançar a agenda da reforma urbana no País. Para além da lei, é necessário garantir uma justa gestão da política urbana. Este é o maior desafio do Direito Urbanístico brasileiro no presente: territorializar o ideário de reforma urbana contido no Estatuto da Cidade e garantir o direito à cidade. Defender esse novo arcabouço legislativo e lutar pela efetividade da nova ordem jurídico-urbanística nele contida é fazer por merecer o Estatuto da Cidade! (FERNANDES, 2010, p.70)

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA RMBH. *RMBH – A região que habitamos*. 2ª edição. Belo Horizonte: Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2013.

ALMEIDA, D. R. *A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, num. 82. Junho de 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a04.pdf> acesso em 05/05/2016.

ARENDT, H. *A condição humana*. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 10ª edição, 2007.

AVRITZER, L. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E (Org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. [Cap – 8. Sociedade Civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades]

BOLAFFI, G. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*. In: MARICATO, E. (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1982;

BONDUKI, N. G. *A origem da habitação social no Brasil*. Revista Análise Social, Vol. XXIX, 1994. p. 711-732

BRASIL, Lei n.4380 de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm, último acesso em 10/05/2016.

BRASIL, *Lei 10257/2001- Estatuto da Cidade*. Senado Federal. Brasília, 2001

BRASIL. *Constituição Federal Brasileira de 1988*. Senado Federal. Brasília, 2010.

BRASIL F. P. D. *Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V.6. N.2. 2004

BRASIL, F. P. D. *Democracia e participação social: A construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980*. [Tese] Programa de pós-graduação em

sociologia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Lei Orgânica de Belo Horizonte*.

Belo Horizonte, 1990. Disponível em <http://www.cmbh.mg.gov.br/images/stories/secren/LOMBH%20consolidada.pdf>. Acesso em 01/03/2016.

CAMARGO, C. P. F.; et all. *São Paulo, 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo, edições Loyola, 1982.

CAMPOS, A. A.; ANASTASIA, C. M. J. *Contagem: origens*. Belo Horizonte; Mazza edições, 1991.

CAMPOS, R. C.. *A luta dos trabalhadores pela Escola*. Coleção Educação popular n. 10. São Paulo, Edições Loyola, 2ª edição, 2001.

CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente*. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, Nº 1 e 2, 1997, p.79-111.

CARVALHO, L.; FERREIRA, A. L. *O escritório de planejamento urbano de Contagem*. Programa de especialização em administração pública, Fundação João Pinheiro, 1995.

CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. [Cap. II – Teoria e projeto revolucionário. p. 89 a 138]

CESTARO, L. *Lebret e o urbanismo da SAGMACS: no Brasil no foco do Mouvement Économie et Humanisme*. Revista Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, v. 11, nº 5, 2010. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1385>.

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Cortez, 11ª ed. 2006.

CLARK, G.; DEAR, M. *The State in capitalism and the capitalist State*. In: DEAR, M. at al. *Urbanization & Urban Planning in Capitalist Society*. London and New York; Mathuen, 1981, p.45-61.

CONCIDADES – Conselho Nacional das Cidades. *Resolução nº 15/2005*. Recomenda a realização de campanha nacional de sensibilização e mobilização visando a elaboração e implementação de planos diretores participativos. Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

CONCIDADES – Conselho Nacional das Cidades. *Resolução nº 25/2005*. Emite orientações e recomendações para a realização dos processos participativos para elaboração dos planos diretores municipais. Ministério das Cidades, Brasília, 2005.

CONCIDADES – Conselho Nacional das Cidades. *Resolução nº 34/2005*. Emite orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores municipais. Ministério das Cidades, Brasília, 2005.

CONTAGEM, Prefeitura Municipal de, Lei 779/1967. Cria o Escritório de Planejamento Urbano em Contagem e contém outras providências. Disponível em <http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=676636>. Visitado em 10/05/2016.

_____. *Lei Complementar 2760/1995 – Institui o Plano Diretor de contagem e dá outras providências*. Contagem, 1995. Disponível em <http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=572190>.

_____. *Lei Complementar 033/2006 – Institui o Plano Diretor de contagem e dá outras providências*. Contagem, 2006. Disponível em <http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=312330>.

_____. *Lei 4179/2008 – Dispõe sobre o Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR e a Conferência Municipal de Política Urbana e dá outras providências*. Contagem, 2008. Disponível em <http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=101752>

_____. *I Conferência de Política Urbana – revisão do Plano Diretor de Contagem e construção da Agenda 21 local. Anais da Conferência*. Vol. I e Vol II. Contagem, 2006.

_____. *Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana*. Contagem, 2012.

_____. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. *Atlas escolar, histórico, geográfico e cultural*. Contagem, 2009.

_____. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. *Fragments da memória: retratos de Contagem*. I edição, Contagem, Prefeitura Municipal de Contagem, 2011.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Boletim de Informações e Dados Urbanos – BIDU*. Prefeitura Municipal de Contagem, 2012.

CORRÊA, R.L. *O espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática, 1989. [Cap. 3 - Quem produz o espaço urbano?]

COSTA, G. M. *As possibilidades do planejamento e da gestão participativa na escala metropolitana como um meio para a mudança social: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)*. Seminário sobre economia mineira. Cedeplar – UFMG, 2012.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte*. In: Belo Horizonte: espaço e tempos em construção. Cood. MONTE-MOR, R. L. Cedeplar-PBH, 1994.

COSTA, H. S. M.. *Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo de Belo Horizonte*. In: Maria Flora Gonçalves; Carlos Antônio Brandão; Antônio Carlos Galvão. (Org.). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. 1ed. São Paulo: Editora da UNESP/ANPUR, 2003, v. 1, p. 113-129.

COTA, D. A. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

CROCCO, M. A.; ALBUQUERQUE, E. M. *Pesquisa Contagem no novo século, módulo 4 – Indústria e tecnologia*. Contagem, 2005.

DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, cap. 8. 2002.

DANTAS, A.C.M. *Planejamento urbano e a construção cotidiana da participação social: o caso de Angra dos Reis*. Cadernos IPPUR, n3, ano VII, 1993.

DINIZ, C. C. *A industrialização brasileira pós 1930*. In: História Econômica do Brasil Contemporâneo. SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. (orgs). São Paulo, Huditec / Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica / Unesp / Imprensa Oficial, 2ª edição, 2002.

ENGELS, Friedrich, 1820-1895. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra / Friedrich Engels ; tradução B. A. Schumann ; supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. - [Edição revista]. - São Paulo : Boitempo, 2010. 388p. (Mundo do trabalho; Coleção Marx-Engels).*

FERNANDES, E. *O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanístico*. In: O Estatuto da Cidade: comentado. Org. CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. Ministério das Cidades – Aliança das cidades, São Paulo, 2010. p.55-70.

FEST, F. D. C. *Projeto Cura – Complementação urbana e mudanças espaciais*. [Dissertação de mestrado] Rio de Janeiro, UFRJ, 2005.

FOUCAULT, M. *A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France pronunciada em 2 de dezembro de 1970*. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo, Edições Loyola, 5ª edição, 1999.

FOUCAULT, M. *O governo de si e dos Outros: Curso no Collège de France (1982/1983)*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo, Martins Fontes, 2010

FRIEDMANN, J. R. P. *Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral*. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs) Planejamento e orçamento governamental: coletânea. Volume I. Brasília DF: ENAP. 2006. p. 69-111.

GUIMARÃES, A. P. *A cidade Industrial*. In: Associação dos Geógrafos Brasileiros. Boletim Mineiro de Geografia, volume 1. Belo Horizonte, 1957.

HABERMAS, J. *Direito e democracia entre facticidade e validade. Volume II*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

[Cap. VIII – O papel da sociedade civil e da esfera pública política. p. 57-122]

HARVEY, D. *A teoria marxista do Estado*. In: HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. p. 75-94 (cap III). São Paulo: Annablume Editora, 1976.

JACOBS, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v7n3/13024.pdf>>. Acesso em: mar. 2016.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. [cap. 2 – a lógica da desordem]

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo, Centauro, 5ª edição, 2008.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte, UFMG, 1999.

LINHARES, C. B. *Uma peça participativa para dois atores: instituições políticas e sociedade civil na cena dos orçamentos participativos*. [Dissertação de mestrado] Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

LUCCHESI, M. C. *Curam-se Cidades: uma proposta urbanística da década de 70*. [Dissertação de mestrado] Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

MARICATO, E. *Reforma Urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta*. In: RIBEIRO, L. C. Q. ;SANTOS JUNIOR, O. A. Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1994.

_____. *As idéias fora do lugar o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, Vozes, 2002. p. 121-192.

_____. *Nunca fomos tão participativos*. Carta Maior. 30/10/2012.

_____. *É a questão urbana, estúpido!* In: HARVEY, D.; MARICATO, E.; ŽIŽEK, S.; DAVIS, M. et. al. Cidades rebeldes: passe livre as manifestações que tomaram conta do Brasil. Boitempo, 2013

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In Teoria e Debate, n.º 66, abr-jun 2006.

MENDONÇA, J. G. *Belo Horizonte: a metrópole segregada*. In: MENDONÇA, J. G; GODINHO, M. H. L. (Org). População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte, PUC Minas, 2003.

MONTEIRO DOS SANTOS, M. R. dos. *Conselhos Municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso a metrópole fluminense*. Rio de Janeiro, Cadernos Metrôpole n. 7, pp. 97-112, 1º sem. 2002

MONTE-MOR, R. L. *Belo Horizonte: A cidade planejada e a metrópole em construção*. In: Belo Horizonte: espaço e tempos em construção. Cood. MONTE-MOR, R. L. Cedeplar-PBH, 1994.

MONTE-MOR, R. L. *Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência política brasileira*. In: COSTA, G. M. e MENDONÇA, J. G. (Orgs). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte, C/ Arte, 2008.

NEVES, M. A. *Trabalho e cidadania: as trabalhadoras de Contagem*. Petropolis, Vozes, 1994.

OLIVEIRA, F. *Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes*. In: MOISÉS, J. A. et al (org). Contradições urbanas e movimentos sociais. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: critica a razão dualista*. 4ª edição. Petrópolis: Editora Vozes. 1981.

OLIVEIRA, E. L. *Conflito social, memória e experiência: as greves dos metalúrgicos de Contagem em 1968*. Dissertação. Programa de pós graduação em educação, conhecimento e inclusão social, Faculdade de Educação – UFMG. Belo Horizonte, 2010.

PINTO, M. L. C; ROCHA NETO, P.V. *A cidade, as favelas e a Urbel – Parte II*. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=>

portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=17484&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=50527&chPlc=50527. Acesso em 02/03/2016.

PLAMBEL. *A estrutura urbana da RMBH: diagnóstico e prognóstico – Volume I*. Belo Horizonte, 1986

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1978 (2000) p. 125-164. [Segunda parte: As lutas políticas: O Estado, condensação de uma relação de forças].

RANCIÈRE, J. *O dissenso*. In: Adauto Novaes (org): *A crise da razão*. São Paulo, Companhia das Letras; Brasília, Ministério da Cultura; Rio de Janeiro, Fundação Nacional de Artes, 1996.

RANCIÈRE, J. *O ódio à democracia*. Tradução Mariana Echalar. 1ª edição. Boitempo. São Paulo, 2014.

ROLNIK, R (coord.). *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Instituto Pólis / Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de documentação e Informação, 2001.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 7ª edição. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro. Letra capital: Observatório das cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, E. R. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. [Dissertação de mestrado] UFSCar, São Paulo, 2003.

SILBERSCHNEIDER, W. *Democracia e Participação Política: O Partido dos Trabalhadores e o Conselho Municipal de Orçamento na Administração Chico Ferramenta*. [Dissertação de mestrado] Mestrado em sociologia urbana e industrial. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1993.

SIQUEIRA, J. B. P. *Urbanização e regularização de áreas pobres no Recife – PE: a experiência do PREZEIS*. [Monografia] Instituto de Geociências – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

SOUZA, J. M. *Arranjos Institucionais na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Curso de Extensão: Governança Metropolitana Colaborativa. PUC-Minas; 2009.

SOUZA SANTOS, B. & AVRITZER, L. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. In: SOUZA SANTOS, B. (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SOUZA, M. L. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 4ª edição, 2006.

SWYNGEDOUW, E. *Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-State*. Urban Studies, Vol. 42, nº11, 2005.

SWYNGEDOUW, E. *A cidade Pós-Política*. Tradução: Brian Hazlehurst. Revista e-metropolis, número 8, 2012.

TONUCCI FILHO, J. B. M. *Dois momentos do planejamento metropolitano em belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*. [Dissertação de mestrado] FAU-USP. São Paulo, 2012.

VIEIRA, M. A. M.; ROCHA, V. E. *A Estrutura Urbana de Contagem - Evolução e Quadro Atual*. Coleção Plano Diretor - volume II, p. 13. 1993.

VILLAÇA, F.J.M. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEÀK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, Editora USP, 1999. páginas 170-243.

VILLAÇA, F.J.M. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo. 2005
Disponível em: <<http://revistas.usp.br/posfau/article/viewFile/43479/47101>>. Acesso em 10 abr. 2014.

WALCACER, F. *A nova lei de loteamentos*. In: PESSOA, A. (Org.) Direito do urbanismo. Uma visão sócio jurídica. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e & Científicos/IBAM. 1981. páginas.149-166.

**ANEXO A - Regimento da II Conferência Municipal de Política Urbana de
Contagem**

REGIMENTO DA CONFERÊNCIA

A – TEXTO APROVADO EM 05 DE OUTUBRO DE 2010

ANEXO ÚNICO DA RESOLUÇÃO COMPUR Nº 003/2010

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

Art. 1º A II Conferência Municipal de Política Urbana tem por objetivos:

I - realizar a Leitura Comunitária da realidade urbana de Contagem, paralelamente à realização, pela equipe técnica do Executivo, da Leitura Técnica;

II - avaliar a condução e os impactos da implementação das diretrizes e normas contidas na Lei Complementar n.º 033/2006, que instituiu o Plano Diretor do Município;

III - pactuar propostas para atualização e revisão do Plano Diretor, a serem aprovadas por lei complementar.

Art. 2º São diretrizes para a II Conferência Municipal de Política Urbana:

I - propiciar a revisão do Plano Diretor segundo um amplo processo de discussão com a sociedade;

II - assegurar a participação de todos os segmentos sociais, de modo a conhecer e articular as visões dos diversos atores que participam da dinâmica urbana

Art. 3º A II Conferência Municipal de Política Urbana será presidida pelo Presidente do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR

Art. 4º Fica instituída a Comissão Organizadora da II Conferência Municipal de Política Urbana, com a atribuição de deliberar sobre o detalhamento dos procedimentos relacionados com a realização da Conferência e recursos apresentados.

§1º A Comissão Organizadora é constituída por:

I – 3 (três) representantes do Executivo, a serem indicados pelo Presidente da Conferência, e

II – 3 (três) representantes da sociedade civil, eleitos por seus pares, sendo:

a) 1 (um) do movimento popular;

b) 1 (um) do segmento empresarial, e

c) 1 (um) de entidade de ensino superior ou entidade representativa dos profissionais liberais.

§2º A Comissão Organizadora será presidida pelo Presidente da Conferência.

Art. 5º As propostas de revisão do Plano Diretor serão pactuadas na II Conferência de Política Urbana por 110 (cento e dez) Delegados, distribuídos da forma seguinte:

I – 24 (vinte e quatro) membros titulares do COMPUR, que são delegados natos;

II – 16 (dezesesseis) delegados indicados pelo Executivo;

III – 4 (quatro) delegados indicados pelo Legislativo;

IV – 14 (catorze) delegados da Sociedade Civil eleitos pelas entidades do segmento empresarial;

V – 52 (cinquenta e dois) delegados de outros segmentos da Sociedade Civil, eleitos pela população nas Regiões Administrativas.

§1º Os delegados da Sociedade Civil, referidos nos incisos IV e V do *caput* deste artigo, serão eleitos em Plenárias coordenados pelo Presidente do COMPUR ou por representante por ele indicado.

§2º Os delegados natos e os indicados não poderão ser eleitos nas Plenárias citadas no parágrafo anterior.

§3º Os números de Delegados constantes do *caput* deste artigo referem-se a Delegados titulares, sendo previstos, para cada entidade ou segmento constante dos incisos I a V do *caput*, Delegados suplentes em número de até 50% (cinquenta por cento) do referido número de Delegados titulares.

§4º É dever do delegado titular comunicar à entidade ou segmento que representa, no caso de ausência de qualquer dos eventos da Conferência, devendo solicitar o comparecimento de suplente.

§5º A candidatura a delegado implica o conhecimento de todas as regras da II Conferência Municipal de Política Urbana, incluindo seu Cronograma e as datas de realização da Capacitação e da Plenária Final.

CAPÍTULO II DO PERÍODO DE REALIZAÇÃO E DAS ETAPAS DA CONFERÊNCIA

Art. 6º A II Conferência Municipal de Política Urbana realizar-se-á no período de outubro de 2010 a abril de 2011, e será organizada nas seguintes etapas:

I – Etapa I: Abertura da Conferência;

II – Etapa II: Plenárias Regionais e Plenária do Segmento Empresarial;

III – Etapa III: Capacitação dos Delegados;

IV – Etapa IV: Plenária Final.

§1º A Abertura da II Conferência Municipal de Política Urbana ocorrerá no dia 21 (vinte e um) de outubro de 2010, às 19:00 horas, no Auditório da CIEMG, em Contagem.

§2º As Plenárias Regionais e a do Segmento Empresarial, as oficinas de Capacitação de Delegados e a Plenária Final da Conferência serão realizadas em data, local e horário a serem divulgados pelo Diário Oficial do Município e no Portal da Prefeitura na Internet.

Seção I Da Abertura da Conferência

Art. 7º A Abertura da II Conferência Municipal de Política Urbana oficializará o início dos trabalhos.

Parágrafo único. A Abertura da Conferência é ocasião em que deverá ser divulgado o processo de revisão do Plano Diretor e o presente Regimento, destacando as condições para se candidatar a delegado.

Seção II Das Plenárias Regionais e da Plenária do Segmento Empresarial

Art. 8º Serão realizadas:

I - 8 (oito) Plenárias Regionais, uma por Região Administrativa, e

II – 1 (uma) Plenária direcionada ao Segmento Empresarial.

Art. 9º As Plenárias Regionais e a do Segmento Empresarial serão coordenadas pelo Presidente do COMPUR ou por representante por ele indicado dentre os membros da Comissão Organizadora.

Art. 10 As inscrições para as Plenárias Regionais e do Segmento Empresarial poderão ser feitas pela Internet ou no local da Plenária, no período de uma hora antes até a primeira hora após o início da sessão.

Art. 11 Nas Plenárias Regionais e na do Segmento Empresarial, só os cidadãos inscritos poderão candidatar-se a delegados.

Parágrafo único. O cidadão não inscrito pode participar na condição de observador, sem direito a candidatar-se a delegado.

Subseção I Das Plenárias Regionais

Art. 12 Qualquer morador da Região pode se inscrever para participar da respectiva Plenária Regional, devendo fornecer os dados solicitados, o bairro em que reside e o segmento que representa.

Art. 13 As Plenárias Regionais têm como objetivos:

I – efetuar a Leitura Comunitária da realidade, pela explicitação da percepção da população sobre a situação atual e principais tendências do desenvolvimento da cidade, e

II – eleger, dentre os moradores das Regiões, 52 delegados que participarão das etapas seguintes da Conferência como representantes da Sociedade Civil, conforme critérios estabelecidos neste Regimento.

Art. 14 Para realização da Leitura Comunitária serão constituídos Grupos de Trabalho para abordar os seguintes temas relativos ao desenvolvimento urbano:

I – crescimento urbano, distribuição espacial da população e qualidade dos assentamentos residenciais;

II – localização das atividades e equipamentos urbanos, centros especializados e diversificados; uso do solo e qualidade ambiental;

III – articulações internas e externas a Contagem e a mobilidade da população;

IV – condições ambientais e de saneamento no Município;

V – identidades, espaços públicos, patrimônio natural e cultural.

Art. 15 Os Delegados a serem eleitos nas Plenárias Regionais serão distribuídos por Regiões Administrativas da forma seguinte:

I – Região Industrial: 7 (sete);

II – Região Eldorado: 8 (oito);

III – Região Riacho: 6 (seis);

IV – Região Ressaca: 7 (sete);

V – Região Nacional : 6(seis);

VI – Região Sede: 6(seis);

VII – Região Petrolândia: 6 (seis);

VIII – Região Vargem das Flores: 6 (seis).

§1º Os cidadãos que queiram candidatar-se a delegados deverão manifestar seu interesse na Plenária de sua Região Administrativa.

§2º O cidadão inscrito só poderá candidatar-se a delegado na Região onde reside.

Subseção II Da Plenária do Segmento Empresarial

Art. 16 A Plenária do Segmento Empresarial tem como objetivos:

I – contribuir para a Leitura Comunitária da realidade, com a explicitação da percepção do Segmento Empresarial sobre a situação atual e principais tendências do desenvolvimento da cidade, e

II – eleger, dentre as entidades representativas desse Segmento, 14 (catorze) delegados que participarão das etapas seguintes da Conferência como representantes da Sociedade Civil, conforme critérios estabelecidos neste Regimento.

§1º A Leitura Comunitária a ser realizada na Plenária do Segmento Empresarial deverá contemplar os mesmos temas abordados nas Plenárias Regionais.

§2º Os delegados a serem eleitos na Plenária do Segmento Empresarial deverão estar inscritos e ser distribuídos de modo a contemplar os setores industrial, comercial e de serviços

Seção III Da Capacitação dos Delegados

Art. 17 A capacitação dos delegados tem como objetivos:

I – disseminar conceitos necessários ao entendimento de questões afetas à política urbana e ao Plano Diretor;

II – apresentar informações e diagnósticos que servirão de base para discussões da etapa deliberativa da Conferência

III – apresentar as Diretrizes que nortearão as propostas de revisão do Plano Diretor.

Art. 18 Serão realizadas oficinas de capacitação, versando sobre as matérias que constituem o conteúdo do Plano Diretor e a legislação urbanística básica do Município.

Parágrafo único. Os conteúdos e a dinâmica a ser adotada nas oficinas de capacitação serão propostos pelo Executivo, com auxílio da Comissão Organizadora da Conferência.

Seção IV Da Plenária Final

Art. 19 A Plenária Final da Conferência é a etapa de deliberação sobre as Propostas para revisão do Plano Diretor.

Subseção I Do Encaminhamento de Propostas à Plenária Final

Art. 20 Para que uma proposta seja encaminhada à Plenária final da Conferência, é necessário

que esteja em conformidade com as “Diretrizes de revisão do Plano Diretor”.

§1º As Diretrizes referidas no *caput* deste artigo serão formuladas pela equipe técnica do Executivo após a conclusão do Diagnóstico que integra a Leitura Comunitária e a Leitura Técnica, e só surtirão efeito se validadas pelo COMPUR.

§2º As Propostas do Executivo deverão ser formuladas com base nas Diretrizes validadas e serão encaminhadas aos Delegados, que poderão propor Emendas aditivas ou substitutivas às mesmas.

§3º A conformidade das Propostas do Executivo e das Emendas de Delegados será atestada pelo COMPUR.

Subseção II Da Participação na Plenária Final

Art. 21 Poderão participar da Plenária Final da Conferência:

I – com direito a voz e voto, os Delegados titulares:

- a) membros titulares do COMPUR
- b) eleitos nas Plenárias Regionais
- c) eleitos na Plenária do Segmento Empresarial
- d) indicados pelo Executivo e pelo Legislativo

II – com direito a voz:

- a) Delegados suplentes
- b) Convidados e observadores

Parágrafo único. Delegados suplentes, quando estiverem substituindo os titulares, terão direito a voz e voto.

Subseção III Da Organização dos Trabalhos da Plenária Final

Art. 22 A Plenária Final da II Conferência Municipal de Política Urbana ocorrerá em quatro momentos:

- I – 1ª Plenária Geral;
- II – Plenárias Temáticas;
- III – 2ª Plenária Geral;
- IV – Encerramento.

Art. 23 A 1ª Plenária Geral, coordenada pelo Presidente da Conferência, terá como objeto:

- I – a abertura dos trabalhos da Plenária Final;
- II – a apresentação das “Diretrizes para a revisão do Plano Diretor”, validadas pelo COMPUR;
- III – a aprovação do Regimento detalhado da Plenária Final da Conferência;
- IV – a explanação sobre os temas segundo os quais estarão agrupadas as Propostas e Emendas a serem discutidas nas Plenárias Temáticas.

Art. 24 As Plenárias Temáticas consistem na distribuição dos Delegados em Grupos dedicados à apresentação e à discussão das Propostas do Executivo e de Emendas de Delegados, bem como à validação das Propostas e Emendas, organizadas segundo os temas:

- I – Plenária do Grupo 1: Ordenamento Territorial;

II – Plenária do Grupo 2: Diretrizes de Intervenção Pública na Estrutura Urbana;

III – Plenária do Grupo 3: Mobilidade, Transporte e Trânsito;

IV – Plenária do Grupo 4: Habitação;

V – Plenária do Grupo 5: Saneamento e Meio Ambiente.

Art. 25 A validação das Propostas e Emendas pelas Plenárias Temáticas é condição para que as mesmas sejam encaminhadas para deliberação dos Delegados na 2ª Plenária Geral.

Parágrafo único. Para ser validada na Plenária Temática, a Proposta ou a Emenda deverá ser coerente com as demais propostas relativas ao tema tratado e ter conteúdo pertinente ao objeto do Plano Diretor.

Art. 26 A validação de Emenda na Plenária Temática exigirá a presença de no mínimo 10 (dez) Delegados e dar-se-á por maioria simples de votos dos Delegados presentes.

Art. 27 Casos omissos ou controversos que ocorram durante a Plenária Temática serão decididos pela Comissão Organizadora e, se esta entender necessário, pelo Presidente da Conferência.

Art. 28 A 2ª Plenária Geral visa à deliberação sobre Propostas do Executivo e Emendas de Delegados que tenham sido validadas pelas Plenárias Temáticas

Parágrafo único. Durante a 2ª Plenária Geral não serão aceitas novas emendas ou propostas, além daquelas referidas no caput deste artigo.

Art. 29 A deliberação na 2ª Plenária Geral dar-se-á por maioria simples de votos dos Delegados presentes.

Art. 30 Os casos omissos ou conflitantes durante 2ª Plenária Geral serão resolvidos pelo Presidente da Conferência, com auxílio da Comissão Organizadora e ouvido o plenário.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 31 O regimento da Plenária Final da II Conferência Municipal de Política Urbana será detalhado com o auxílio da Comissão Organizadora e submetido à aprovação dos Delegados, na abertura da Plenária Final.

B – ALTERAÇÃO DO REGIMENTO

RESOLUÇÃO Nº 004/2011

O Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, no uso de suas atribuições legais, e considerando o disposto no inciso VII do artigo 90 da Lei Complementar 033, de 26 de dezembro de 2006 – Plano Diretor de Contagem,

RESOLVE:

Alterar disposição do Regimento da II Conferência Municipal de Política Urbana (Anexo único da Resolução Nº 003/2011):

Art. 1º O art. 24 do Regimento da II Conferência Municipal de Política Urbana passa a ter a seguinte redação:

“Art. 24 As Plenárias Temáticas consistem na distribuição dos Delegados em Grupos dedicados à apresentação e à discussão das Propostas do Executivo e de Emendas de Delegados, bem como à validação das Propostas e Emendas, organizadas segundo os temas:

I – Ordenamento Territorial / Habitação

II – Ordenamento Territorial / Meio Ambiente;

III – Ordenamento Territorial / Espaços Públicos / Patrimônio Cultural;

IV – Mobilidade, Transporte e Trânsito.”

Art. 2º A formação dos Grupos de Trabalho dar-se-á de acordo com os seguintes critérios:

I – os Grupos serão formados no ato do credenciamento;

II – os Delegados Titulares poderão escolher os Grupos de que participarão, devendo a organização do evento fornecer informações claras e objetivas sobre as questões a serem abordadas em cada grupo.

Art. 3º O art. 26 do Regimento da II Conferência Municipal de Política Urbana passa a ter a seguinte redação:

“A validação de Proposta ou de Emenda na Plenária Temática exigirá a presença de, no mínimo, 10 (dez) Delegados e dar-se-á por maioria simples dos Delegados Presentes.”

Contagem, 25 de outubro de 2011.

ISNARD MONTEIRO HORTA

**ANEXO B - Regulamento da Plenária Final da II Conferência Municipal de
Política Urbana de Contagem**

ANAIS DA II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA

ANEXO 8

REGULAMENTO DA PLENÁRIA FINAL

REGULAMENTO DA PLENÁRIA FINAL DA II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA

Disposições Preliminares

Art. 1º A Plenária Final da II Conferência Municipal de Política Urbana tem o objetivo de deliberar sobre as propostas para atualização do Plano Diretor de Contagem.

Parágrafo único. Os trabalhos da Plenária Final serão desenvolvidos, conforme prevê o Regimento da Conferência, em quatro etapas, a saber:

- I – 1ª Plenária Geral;
- II – Plenárias Temáticas;
- III – 2ª Plenária Geral;
- IV – Encerramento.

Art. 2º Podem participar da Plenária Final da Conferência:

- I – com direito a voz e voto, os Delegados;
- II – com direito a voz:
 - a) Suplentes de Delegados;
 - b) Técnicos designados como coordenadores e membros de equipes de apoio;
 - c) Convidados e observadores.

§ 1º São definidos como Delegados os titulares e os suplentes que estiverem substituindo titulares.

§ 2º Todos os participantes da Plenária Final da II Conferência Municipal de Política Urbana devem estar credenciados, tendo assinado a lista de presença e estando de posse de seus crachás.

§ 3º Os crachás de Delegados serão utilizados no processo de votação.

Art. 3º No ato do credenciamento formam-se os Grupos de Trabalho que atuarão nas Plenárias Temáticas, a saber:

- I – Ordenamento Territorial / Habitação (Grupo 1);
- II – Ordenamento Territorial / Meio Ambiente (Grupo 2);
- III – Ordenamento Territorial / Espaços Públicos / Patrimônio Cultural (Grupo 3);
- IV – Mobilidade, Transporte e Trânsito (Grupo 4).

§ 1º Os participantes poderão escolher os Grupos de Trabalho em que atuarão.

§ 2º A organização do evento tomará as providências para garantir o quorum necessário à validação de propostas e emendas pelas Plenárias Temáticas, na forma prevista pelo regimento.

§ 3º Os integrantes dos Grupos de Trabalho deverão participar sempre do mesmo grupo no decorrer das Plenárias Temáticas.

Art. 4º O credenciamento acontecerá no período de 08:00 às 10:00 horas.

§1º O titular que não se credenciar até as 10:00 horas não mais será credenciado, podendo participar das atividades somente com direito a voz.

§2º Na hipótese de qualquer titular não estar credenciado até as 10:00 horas, um dos suplentes do respectivo segmento ou região, desde que credenciado dentro do horário regulamentar, assume as competências de Delegado, recebe a pasta com o material da Plenária Final e troca o crachá que recebeu no ato do credenciamento pelo crachá de votação do titular não credenciado.

§3º A definição do suplente que assumirá as funções do titular ausente será feita por ordem de credenciamento, preferencialmente, ou por acordo entre os presentes.

Art. 5º Ocorrendo o afastamento do Delegado, a pasta com o material e o crachá de votação deverá ser devolvida à organização do evento, para que o repasse ao suplente.

Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo, o suplente participará, necessariamente, do mesmo Grupo de Trabalho escolhido pelo titular que vier a substituir.

1ª Plenária Geral

Art. 6º A 1ª Plenária Geral consiste na abertura dos trabalhos da Plenária Final da Conferência, abrangendo:

- I – abertura do evento;
- II – apresentação das “Diretrizes para a revisão do Plano Diretor”, validadas pelo COMPUR.
- III – leitura e aprovação do Regulamento da Plenária Final;
- IV – explanação sobre os temas dos Grupos de Trabalho.

§1º A aprovação do Regulamento caberá aos Delegados presentes.

§2º Ao final da 1ª Plenária Geral os participantes serão encaminhados às salas onde serão realizadas as Plenárias Temáticas.

Plenárias Temáticas

Art. 7º Cada Plenária Temática terá um Coordenador previamente designado pelo Presidente da Conferência, que contará com a assessoria técnica de especialistas no tema e de profissionais que o auxiliarão no cumprimento da dinâmica dos trabalhos.

Art. 8º A validação de proposta original ou de emenda de Delegado pela Plenária Temática significa a autorização de encaminhamento da mesma à deliberação na 2ª Plenária Geral.

Art. 9º O processo de apresentação, discussão e validação de propostas e emendas será consubstanciado pelos seguintes procedimentos:

- I - o Coordenador fará a leitura das propostas e emendas, com os esclarecimentos necessários, podendo para isto recorrer à assessoria técnica do grupo;
- II - ficarão validadas:
 - as propostas originais que não tenham recebido emendas substitutivas e não sejam objeto de destaque;
 - as emendas aditivas que não sejam objeto de destaque;
- III - serão colocadas em discussão, com vistas à validação:
 - a) as propostas originais que receberem destaque;

- b) as emendas aditivas que receberem destaque;
 - c) as emendas substitutivas e as propostas originais a elas vinculadas;
- IV - os delegados titulares terão preferência na ordem das manifestações;
- V - no processo de discussão, não serão admitidas propostas novas;
- VI - em casos especiais, será admitida a melhoria de redação de proposta original ou de emenda de Delegado, desde que o conteúdo não seja deturpado;
- VII - finda a discussão, abrir-se-á processo de votação, do qual participarão apenas os Delegados credenciados naquele grupo;
- VIII - a validação de proposta ou emenda na Plenária Temática exigirá a presença de no mínimo 10 (dez) Delegados e dar-se-á por maioria simples de votos dos Delegados presentes, conforme prevê o regimento.
- §1º A pertinência das manifestações em relação ao assunto tratado no grupo será avaliada pelo Coordenador, tendo o mesmo direito a impedir a manifestação na hipótese de o assunto não corresponder à questão discutida.
- §2º A coordenação do grupo ficará responsável por levar as propostas validadas, em formato digital, para a 2ª Plenária Geral.

2ª Plenária Geral

Art. 10 A 2ª Plenária Geral ocorrerá com a reunião de todos os Delegados presentes, Comissão Organizadora e cidadãos credenciados, com o objetivo de deliberar sobre as propostas validadas pelos Grupos de Trabalho.

Art. 11 A 2ª Plenária Geral abrange as atividades de leitura e votação das propostas validadas pelas Plenárias Temáticas, observado o seguinte:

- I - as propostas validadas serão lidas pelo Presidente da Conferência ou leitor por ele designado, e colocadas em votação;
- II - A deliberação na 2ª Plenária Geral dar-se-á por maioria simples de votos dos Delegados presentes.
- III - Durante a 2ª Plenária Geral não serão aceitas novas propostas, além daquelas validadas pelas Plenárias Temáticas.
- IV - Propostas invalidadas pelas Plenárias Temáticas não poderão ser reapresentadas na 2ª Plenária Geral.

Art. 12 Os casos omissos ou conflitantes durante 2ª Plenária Geral serão resolvidos pelo Presidente da Conferência, com auxílio da Comissão Organizadora e ouvido o plenário.

Isnard Monteiro Horta

Secretario Municipal de Desenvolvimento Urbano
Presidente do Conselho Municipal de Política Urbana
Presidente da II Conferência Municipal de Política Urbana

ANEXO C - Roteiro de Entrevista



INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA de
PÓS-GRADUAÇÃO
em GEOGRAFIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Mestrado em Geografia – Organização do espaço
Discente: Floriana de Fátima Gaspar
Orientador: Geraldo Magela Costa

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR:
A CONSTRUÇÃO DE SUJEITOS E A BUSCA PELO DIREITO À CIDADE.
ROTEIRO DE ENTREVISTA DE PROFUNDIDADE**

QUESTÕES NORTEADORAS

- a) Quais as motivações e interesses que levam os sujeitos a se engajarem neste processo;
- b) Qual a capacidade dos sujeitos de relacionarem os processos e interesses políticos com a ação do poder público na cidade;
- c) Quais são as relações que eles estabelecem com suas bases e com os outros participantes no sentido de construir e fundamentarem as suas propostas e reivindicações;
- d) Como estes sujeitos se percebem nos processos participativos, como percebem as relações de poder que são estabelecidas no âmbito destes fóruns e internamente as associações e grupos que representam.

PÚBLICO-ALVO

- Delegados representantes dos movimentos sociais na II CMPU

ROTEIRO

▪ **Sobre o engajamento no processo participativo:**

1. Você já fez/faz parte de algum movimento social? Representando alguma entidade? Qual? Fale um pouco sobre a sua experiência.
2. Você já fez parte de outros processos/fórum participativos (conselhos, OP, conferências, audiências públicas, etc)? Como foi a sua participação? Como você avalia esse processo/fórum?
3. Quais as razões que te fizeram querer participar da IIª CMPU? Como você avalia a sua participação?
4. Você encontrou alguma dificuldade durante a sua participação na IIª CMPU?

▪ **Sobre a capacidade de relacionar processos e interesses políticos, quais e a quem interessam, com a ação do poder público**

5. Sobre a IIª CMPU, quais foram as formas que você usou para buscar informação durante o processo? E depois que a conferência terminou, como foi o acesso a informação?
6. Como você avalia o resultado final da IIª CMPU?
7. Você acha que o resultado final da CMPU refletiu o que foi discutido e pactuado durante o processo? Por que? O que você acha que o Plano Diretor pode mudar na cidade?
8. Teve alguma proposta que você achou que gerou mais polêmica entre os participantes? Porque você acha que isso aconteceu?
9. Sobre a transformação dos resultados da CMPU em Lei, por que você acha que isso ainda não aconteceu? Como você avalia o encaminhamento dado pela administração municipal?

▪ **Sobre a relação estabelecida com o grupo social que o elegeu como delegado e com os demais participantes do processo?**

10. Porque você acha que as pessoas te elegeram como delegado da IIª CMPU?
11. Como foi o contato com as pessoas e grupos da sua convivência durante o processo, você trocava informações, buscava opinião sobre as propostas, conversou sobre os resultados finais?
12. E com os demais participantes, houve alguma articulação com os outros representantes da sua regional ou mesmo de outras regionais sobre os temas discutidos e as propostas a serem apoiadas?

▪ **Sobre a percepção dos sujeitos nos processos participativos**

13. Você se sentiu representando o seu grupo ou coletividade? Como você descreve a sua relação com esse grupo?
14. Sobre os outros participantes da conferência, você seria capaz de identificar quem eram essas pessoas, a que grupo pertenciam? Poderia dizer se existe relação entre o grupo que representa a participação dessas pessoas?
15. Você gostaria de fazer algum comentário sobre a conferência ou sobre as perguntas feitas nesta entrevista?