

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

Thaís Mariano Nassif Salomão

LINGUAGEM TÉCNICA E (IM)POSSIBILIDADES PARA A PRODUÇÃO  
DEMOCRÁTICA DO ESPAÇO URBANO: uma análise a partir de duas experiências  
participativas em Belo Horizonte

Belo Horizonte

2016

Thaís Mariano Nassif Salomão

LINGUAGEM TÉCNICA E (IM)POSSIBILIDADES PARA A PRODUÇÃO  
DEMOCRÁTICA DO ESPAÇO URBANO: uma análise a partir de duas experiências  
participativas em Belo Horizonte

Dissertação apresentada ao Núcleo de  
Pós-graduação em Arquitetura e  
Urbanismo da Universidade Federal de  
Minas Gerais para obtenção do título de  
Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento e  
produção do espaço urbano.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Morado  
Nascimento

Belo Horizonte

2016

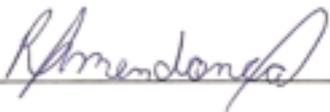
#### FICHA CATALOGRÁFICA

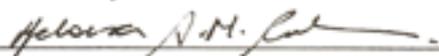
N268I	<p>Nassif, Thaís. Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano [manuscrito] : uma análise a partir de duas experiências participativas no município de Belo Horizonte / Thaís Nassif. – 2016. 128f. : il.</p> <p>Orientador: Denise Morado Nascimento.</p> <p>Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.</p> <p>1. Participação social - Teses. 2. Planejamento urbano - Teses. 3. Linguagem científica - Teses. 4. Igualdade - Teses. 5. Democracia - Teses. 6. Espaço urbano - Teses. I. Morado, Denise Morado. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.</p> <p>CDD 711.4</p>
-------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ficha catalográfica: Biblioteca Raffaello Berti, Escola de Arquitetura/UFMG

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo - NPGAU – da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, e aprovada em 09 de setembro de 2016 pela Comissão Examinadora:

Profa. Dra. Denise Morado Nascimento (EA-UFMG) \_\_\_\_\_ 

Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça (FAFICH-UFMG) \_\_\_\_\_ 

Profa. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa (IGC-UFMG) \_\_\_\_\_ 

## **DEDICATÓRIA**

A todos e todas que defendiam a democracia  
no insólito período da história brasileira em  
que este trabalho foi desenvolvido.

## AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pelo apoio financeiro. À orientadora, amiga e parceira Denise, que, mais uma vez, soube conciliar as medidas certas de suporte, exigência e autonomia. À banca de qualificação, pelas observações cuidadosas que provocaram inestimáveis descobertas teóricas. A todos os entrevistados, pelos preciosos momentos de interação. À Júlia Birchall, pela pesquisa de campo conjunta. À Paula da secretaria de pós-graduação pela atenção e agilidade na lida com os procedimentos burocráticos. Ao vizinho Café Kahlua, pelas tardes produtivas. Ao Matsu e à Marieta, pela graciosa existência. Às amigadas que surgiram — Camila, Luna, Joana, Laís, Laura, João, Júlia, Arthur e Mari — trazendo cumplicidade e leveza para o cotidiano. Às amigadas que já estavam e cresceram comigo neste processo. Notadamente, à querida amiga e revisora Aninha Bahia que se debruçou sobre meu texto dedicada à sua correção e aprimoramento. Ao meu pai, minha mãe, meu irmão e demais familiares pelo imprescindível apoio e orgulho incondicionais. Especialmente, ao Mauricio, pelas minuciosas revisões e inesgotáveis paciência e carinho.

Muito obrigada.

## RESUMO

A inquietação que dá origem a este trabalho parte do reconhecimento de uma enorme distância que separa as conquistas jurídicas e a prática de inclusão social nos processos de tomada de decisão vinculados à produção das cidades no Brasil. Com o objetivo de desvelar (im)possibilidades para a construção de um espaço urbano mais democrático propõe-se a ampliação do conhecimento acerca das dinâmicas internas a dois processos participativos institucionalizados realizados no município de Belo Horizonte: a Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste e o Plano Global Específico da Vila Mantiqueira, evidenciando a partir dos mesmos as condições em que se dá a disputa pela cidade nos momentos em que há uma abertura institucional para o seu refazer coletivo. Aproximações com a teoria democrática — no que tange o papel do especialista em um contexto inclusivo — e com a comunicação social — focalizando a interação e a linguagem como constituidoras dos sujeitos e da realidade social — conformam uma estratégia interdisciplinar para a problematização de práticas de planejamento urbano participativo. Reconhecer a relevância das estruturas sociais e, simultaneamente, abrir espaço para a percepção das aberturas para a agência humana é o desafio enfrentado por este trabalho a partir de uma articulação entre as teorias de Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Michel de Certeau. Tem-se, assim, a construção de uma crítica à imposição da linguagem técnica, científica e acadêmica da arquitetura e do urbanismo como reprodutora de relações de poder junto aos processos participativos institucionalizados, mas também o reconhecimento desses fóruns como espaços em que essas relações de poder são expostas à possibilidade de contestação.

**Palavras-chave:** participação social, planejamento urbano, linguagem técnica, poder, democracia.

## ABSTRACT

The recognition of a distance that separates the feeble practice of social inclusion in decision-making processes related to space production in Brazil and the progressive legal and institutional framework on the matter is the trigger for the development of this analysis. In order to unveil some of the (im)possibilities for a more democratic urban space production, this work attempts to deepen the understanding on the internal dynamics among two institutionalized participatory processes that took place in the city of Belo Horizonte (Brazil): the *Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste* and the *Plano Global Específico da Vila Mantiqueira*, thereby exposing the conditions of the dispute over the city when there's an institutional opening for its collective remake. Approaches towards democratic theory — regarding the role of the expert in an inclusive context — and towards social communications theory — focusing on interaction and language as the foundations of subjects and of social reality — shape the interdisciplinary research strategy adopted for questioning participatory urban planning practices. Acknowledging the impact of social structures and, simultaneously, making room to the recognition of openings for human agency is the challenge tackled by this work through an articulation between the theories of Pierre Bourdieu, Michel Foucault and Michel de Certeau. As a result, a critique is constructed concerning the imposition of technical, scientific and academic language as a power reproduction mechanism within institutionalized participatory processes, meanwhile these forums are also recognized as spaces where these power relations are exposed to the possibility of challenge.

**Keywords:** social participation, urban planning, technical language, power, democracy.

## LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 01 — Destaques no mapa utilizado no evento Sugestão de Propostas do PGE da Vila Mantiqueira .....	72
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

### GRÁFICOS

Gráfico 01 — Esquema abordagem teórica .....	31
Gráfico 02 — Presença de agentes por tipo de evento OUC ACLO .....	52
Gráfico 03 — Agentes entrevistados OUC ACLO .....	61
Gráfico 04 — Linha do tempo OUC ACLO .....	64
Gráfico 05 — Número de participações por pessoa OUC ACLO .....	81

### MAPAS

MAPA 01 — Área de intervenção OUC ACLO .....	50
MAPA 02 — Localização e limites ZEIS Vila Mantiqueira .....	55

### TABELAS

Tabela 01 — Comparativo objetos empíricos .....	43
Tabela 02 — Agenda participativa OUC ACLO .....	51
Tabela 03 — Agenda participativa PGE Vila Mantiqueira .....	57
Tabela 04 — Respostas da Smapu a propostas dos participantes OUC ACLO .....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADE	Área de Diretrizes Especiais
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
Cepac	Certificados de Potencial Adicional de Construção
Comforça	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo
Compur	Conselho Municipal de Política Urbana
Concidades	Conselho Nacional das Cidades
Confea	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CP	Cadastros de Parcelamento
CPM	Cadastro Técnico Municipal
DOM	Diário Oficial do Município
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EVEF	Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira
GR	Grupo de Referência
GTA	Grupo Técnico de Avaliação
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IPTU	Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
MP	Ministério Público
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
OP	Orçamento Participativo
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUC ACLO	Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PD	Plano Diretor
PDM	Plano Diretor Municipal
PGE	Plano Global Específico
PMI	Processo de Manifestação de Interesse
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SMAGC	Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada

Smapu	Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Umei	Unidade Municipal de Ensino Infantil
Urbel	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2. PONTOS DE PARTIDA</b> .....	<b>16</b>
2.1. <b>Contradições do contexto brasileiro</b> .....	<b>16</b>
2.1.1. Tradição tecnocrática e ascensão da participação .....	16
2.1.2. Cenário sociopolítico e experiência participativa .....	18
2.1.3. Teoria e prática de produção das cidades .....	20
2.2. <b>A disputa pela cidade: uma disputa por cidadania</b> .....	<b>22</b>
2.3. <b>A teoria democrática e o papel do especialista na democracia</b> .....	<b>24</b>
2.3.1. Participação em disputa .....	25
2.3.2. O ideal democrático deliberacionista.....	26
2.3.3. A democracia e o especialista .....	28
<b>3. MARCOS TEÓRICOS PARA UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR</b> .....	<b>31</b>
3.1. <b>A perspectiva interacional</b> .....	<b>32</b>
3.2. <b>Linguagem e estruturas de poder em Michel Foucault e Pierre Bourdieu</b> .....	<b>33</b>
3.2.1. Saberes codificados .....	34
3.2.2. A eficácia simbólica de linguagens especialistas.....	35
3.2.3. Atributos de um ritual .....	38
3.3. <b>Práticas e cotidiano em Michel de Certeau</b> .....	<b>39</b>
3.3.1. Estratégias de produção e táticas de consumo .....	40
3.3.2. O espaço visto de cima e o caminho narrado .....	42
<b>4. INTRODUÇÃO AOS OBJETOS EMPÍRICOS</b> .....	<b>43</b>
4.1. <b>Universo de análise</b> .....	<b>43</b>
4.1.1. Participação em Belo Horizonte .....	44
4.2. <b>Apresentação e contextualização dos objetos empíricos</b> .....	<b>46</b>
4.2.1. A Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste .....	46
4.2.2. O Plano Global Específico da Vila Mantiqueira .....	52
4.3. <b>Métodos de coleta e sistematização de dados</b> .....	<b>58</b>
<b>5. O RITUAL DA PARTICIPAÇÃO</b> .....	<b>62</b>
5.1. <b>Exclusão externa</b> .....	<b>63</b>

5.1.1. Predefinição projetual .....	63
5.1.2. Rigidez de agenda .....	70
<b>5.2. Expectadores legítimos .....</b>	<b>75</b>
5.2.1. Registros de consensos artificialmente fabricados .....	75
5.2.2. Quem performa e quem assiste? .....	79
<b>5.3. Efeitos de discursos incompreendidos .....</b>	<b>85</b>
5.3.1. Relatos de (des)entendimentos .....	85
5.3.2. Exclusão interna .....	90
5.3.3. Capacidade técnica e confiança .....	93
5.3.4. Expectativas e medos.....	96
<b>6. ABERTURAS PARA O NÃO CONFORMISMO .....</b>	<b>100</b>
<b>6.1. Técnico x participativo x político: discursos de uma disputa .....</b>	<b>101</b>
6.1.1. Interpretações de uma perspectiva técnica .....	102
6.1.2. Em defesa de interesses e desejos.....	106
<b>6.2. Participação como acúmulo de luta.....</b>	<b>109</b>
6.2.1. Perturbações do ritual participativo.....	109
6.2.1. A construção de uma “inteligência coletiva” .....	112
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>122</b>
<b>APÊNDICE 1 — ROTEIRO DE ENTREVISTA: PARTICIPANTES .....</b>	<b>127</b>
<b>APÊNDICE 2 — ROTEIRO DE ENTREVISTA: PROPOSITORES/ORGANIZADORES ...</b>	<b>128</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A inquietação que dá origem a este trabalho parte do reconhecimento de uma enorme distância que separa as conquistas jurídicas e a prática de inclusão social nos processos de tomada de decisão vinculados à produção das cidades no Brasil. Amplamente defendida teórica e politicamente, a participação social junto ao campo do planejamento urbano é hoje uma conquista legal no país, obrigatória para a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. No que diz respeito ao tema da cidade, institucionalmente, nunca fomos tão participativos (MARICATO, 2007). No entanto, constata-se repetidamente a dificuldade do debate de questões estruturais na produção das cidades, assim como a remota possibilidade de efetivação de medidas que privilegiem a equidade socioespacial em um cenário de avanço do neoliberalismo global calcado na financeirização das cidades (ROLNIK, 2015).

Em todo o país, processos participativos institucionalizados se multiplicam. Planos, programas e projetos são elaborados cumprindo mais essa etapa formal em seu trâmite de aprovação. Independentemente dos resultados efetivos desses processos, este trabalho tem como objetivo ampliar o conhecimento acerca das dinâmicas internas a eles. Trata-se de uma tentativa de contribuir para a ampliação das possibilidades democráticas da tomada de decisão sobre o espaço, partindo do princípio de que esses fóruns participativos podem ser entendidos como cenas de uma disputa que os circunscreve, uma *disputa pela cidade*, que é também uma disputa por cidadania (HOLSTON, 2013). Entende-se que os processos participativos são momentos em que essa disputa se revela em ato — no sentido teatral do termo —, uma vez que se inscrevem em um campo singular de possibilidades, mas se apoiam sobre estruturas — políticas, econômicas e sociais — mais abrangentes e profundas. Ou seja, mais do que momentos em que se revelam os entraves de uma democracia participativa no contexto neoliberal, esses processos seriam cenas de uma disputa real pela produção do território urbano, que se materializa também fora deles, a cada transformação da cidade.

Simultaneamente, reconhecer a relevância das forças em jogo — as estruturas sociais — e abrir espaço para perceber o surgimento do imprevisível e do novo — a margem para *agência humana* ou para a capacidade de um agente intervir no mundo — por meio da atualização da experiência comunicativa foi o desafio proposto para este trabalho. Assim, a ponderação entre estes dois extremos — a rigidez ritualística dos fóruns participativos institucionalizados e as aberturas para o não conformismo em seu interior — é o que dá forma a esta tentativa de

compreensão das (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano no contexto brasileiro.

Explorando empiricamente dois processos participativos vinculados a distintos instrumentos de planejamento urbano no município de Belo Horizonte — uma Operação Urbana Consorciada (OUC) e um Plano Global Específico (PGE) —, compõe-se uma análise de caráter essencialmente interdisciplinar: sobre planejamento urbano, na medida em que aborda uma de suas fortes vertentes contemporâneas — o planejamento urbano participativo —; sobre ciência política, na medida em que trabalha com conceitos da teoria democrática e discute processos que são essencialmente políticos; e sobre comunicação, na medida em que procura analisar esses eventos participativos por meio dos procedimentos que os sujeitos que deles participam utilizam para interagir — a *linguagem*.

Com foco no caráter estruturador da relação do ser humano com o real assumido pela *linguagem*, este trabalho transitará pelas teorias de Michel Foucault, Pierre Bourdieu e Michel de Certeau, articuladas por meio da matriz interacional de pensamento sociológico. Propondo também uma aproximação com a teoria democrática deliberacionista tal como anunciada nos escritos políticos de John Dewey. Será especialmente tensionada a relação que se faz mais presente no interior dos processos participativos vinculados ao tema da cidade: aquela entre o especialista e o cidadão. Esse enfoque delimita também os objetivos específicos deste trabalho, que consistem em: (i) a construção de uma leitura crítica da arquitetura e do urbanismo como disciplinas e do papel de sua linguagem técnica, científica e acadêmica aplicada ao planejamento urbano como reprodutora de relações de poder na produção da cidade; e (ii) a tentativa de contribuição para o aprimoramento da atuação de profissionais desses campos, não apenas junto aos processos participativos institucionalizados, mas em qualquer processo de tomada de decisão vinculado à produção da cidade visando à construção de um espaço urbano mais democrático e igualitário.

Para o desenvolvimento das questões enunciadas, a estrutura deste trabalho se encontra dividida em cinco capítulos. No Capítulo 2 — *Pontos de partida* — será estabelecida uma base histórica, crítica e normativa que precede, instiga e permeia o estudo realizado neste trabalho. Primeiramente, serão expostas algumas das contradições que constituem o alicerce do campo do planejamento urbano no país; em seguida, serão evidenciados a relevância do urbano na construção da cidadania e o caráter político da incompletude do reconhecimento do direito à cidade e, finalmente, uma definição do conceito de *participação* será diligenciada a partir da teoria democrática, discutindo também a partir deste referencial teórico o papel do saber especialista na tomada de decisão democrática.

Em seguida, no Capítulo 3 — *Marcos teóricos para uma análise interdisciplinar* — a base teórica a ser utilizada na análise proposta será articulada por meio da matriz interacional de pensamento sociológico junto ao campo da comunicação compondo uma argumentação em duas frentes. De um lado, a partir de Pierre Bourdieu e Michel Foucault, a observação da manifestação das estruturas de um poder disciplinar e institucional, presentes na imposição da linguagem especialista da arquitetura e do urbanismo nos processos de tomada de decisão sobre o espaço urbano. Do lado oposto, a partir de Michel de Certeau, a atenção à liberdade interior dos não-conformistas, que, mesmo reduzidos ao silêncio, modificam ou desviam as verdades disciplinares e institucionais impostas e seguem cotidianamente produzindo a cidade.

Posteriormente, no Capítulo 4 — *Introdução aos objetos empíricos* — será feita uma introdução ao histórico participativo vinculado ao tema da cidade no município de Belo Horizonte, universo de análise deste trabalho. Para que então possam ser apresentados os dois processos participativos aqui estudados — a Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO) e o Plano Global Específico (PGE) da Vila Mantiqueira. Nesse sentido, serão examinados os instrumentos de planejamento urbano aos quais estão vinculados, assim como os espaços e contextos em que vieram a ser estabelecidos em Belo Horizonte, justificando a escolha de ambos, em contraste e complementaridade, como objetos desta análise.

Nos dois capítulos seguintes, Capítulos 5 e 6, as duas frentes argumentativas discutidas em teoria no Capítulo 3 serão trabalhadas a partir dos dois objetos empíricos apresentados no Capítulo 4. Com base na observação de subjetividades expressas nos discursos produzidos pelos participantes e organizadores destes fóruns participativos — proferidos em ato ou em posteriores relatos de suas próprias experiências —, conforma-se uma análise empírica estruturada a partir das palavras destes sujeitos reproduzidas em citações, com o objetivo de ancorar e o reforçar percepções da autora.

Especificamente, no Capítulo 5 — *O ritual da participação* —, será discutido o significado do entendimento de um processo participativo como um *ritual* e identificados atributos ritualísticos junto aos dois objetos empíricos analisados. No desenvolvimento dessa investigação, primeiramente, serão expostas as estruturas heterônomas e tecnocráticas de tomada de decisão que precedem e se impõem sobre os rituais participativos, *excluindo externamente* aqueles que deveriam ser incluídos. Em seguida, serão identificados os *expectadores legítimos* do ritual da participação e aprofundado o entendimento a respeito de como e por que suas presenças legitimam o caráter participativo daqueles fóruns. Finalmente,

serão destacados alguns dos efeitos de discursos técnicos incompreendidos sobre os participantes, suas expectativas, capacidades políticas e formas de se expressar, compondo o *sistema de restrição* de falantes, o qual corrobora o reconhecimento desses processos participativos como rituais.

No Capítulo 6 — *Aberturas para o não conformismo* —, em uma aproximação entre a teoria de Certeau e a *ideia de democracia* expressa em Dewey, serão identificados no interior dos processos participativos analisados as inversões discretas engendradas a partir do consumo tático dos discursos produzidos nos e pelos processos estudados, configurando aberturas para o não conformismo. Primeiramente, serão problematizados o entrelaçamento dos discursos técnico, participativo e político nos depoimentos dos participantes, expondo o embate entre estas forças na disputa pela tomada de decisão sobre o espaço urbano. Em seguida, será feita uma reflexão a respeito dos benefícios e valores extraídos dos processos participativos estudados, apesar de sua rigidez ritualística.

Para encerrar o trabalho, serão recuperadas as principais discussões desenvolvidas ao longo do mesmo e tecidas algumas *Considerações finais* a respeito de como os fóruns participativos institucionalizados estudados, objetivando a democratização de processos de planejamento e produção do espaço, figuram como a base sobre a qual novas desigualdades e vulnerabilidades são simultaneamente construídas e expostas à possibilidade de contestação e desestabilização. Finalmente, serão também assinaladas algumas das questões suscitadas por este trabalho que apontam para possibilidades de futuras investigações.

## 2. PONTOS DE PARTIDA

### 2.1. Contradições do contexto brasileiro

Neste subcapítulo, o histórico que conforma o campo do planejamento urbano no Brasil será retomado criticamente por meio da exposição do contexto de contradições que configura a inquietação originária desse trabalho — a enorme distância que separa as conquistas jurídicas e a prática de inclusão social nos processos de tomada de decisão vinculados à produção das cidades no Brasil. O estabelecimento da tradição tecnocrática do planejamento urbano, a ascensão dos ideais de planejamento participativo, as críticas aos processos participativos institucionalizados em meio a um cenário de ascensão do neoliberalismo e a profundidade da contradição entre teoria e prática de produção das cidades no país serão trabalhados como primeiro ponto de partida para a análise proposta.

#### 2.1.1. Tradição tecnocrática e ascensão da participação

O campo do planejamento urbano se estabelece no Brasil por meio de uma tradição tecnocrática, heterônoma e centralizadora. Ou seja, fundamentada na aplicação de conhecimento técnico/científico administrado para a resolução de problemas sociais em condições em que poucos decidem por muitos (KAPP, 2004). Historicamente, essa tradição se institui no país em princípios do século XX e perpassa correntes como o *higienismo-funcional* e o *tecno-burocratismo*, de forte caráter modernizador, nacionalista e desenvolvimentista (RIBEIRO; CARDOSO, 1990).

No decorrer do século XX, o Brasil absorve sistematicamente concepções urbanistas reformadoras e práticas de racionalidade administrativa europeias que consolidam o planejamento urbano como uma ideologia de Estado (AZEVEDO, 2011). Junto ao poder público, o urbanista, “médico do espaço”, como descreve Lefebvre (2001), se propõe a formular todos os problemas da sociedade — provenientes tanto da história como da consciência — em questões espaciais. Essa prática de planejamento urbano se concentra na produção de extensos levantamentos técnicos a respeito do território denominados *diagnósticos*. Esses documentos se caracterizavam por compartimentar a questão espacial em dimensões passíveis de tratamento, reduzindo o território a uma relação de problemas a serem resolvidos e, apesar de sua pretensão de *planejamento*, apresentavam pouca ou nenhuma aplicabilidade prática.

Durante o período militar (a partir de 1964), a produção de Planos Diretores — responsáveis pela regulamentação e pelo ordenamento dos territórios municipais — se torna relevante,

consolidando também a prática de terceirização do planejamento pelas administrações locais, desprovidas de infraestrutura ou corpo técnico próprios para a elaboração destes planos. Tem-se a ascensão de um mercado de atuação profissional do urbanista que Azevedo (2011) chama de “consultocracia” — a prática recorrente de contratação de consultorias técnicas — e, assim, a replicação da prática de produção de planos sem a participação nem mesmo do funcionalismo municipal, tampouco dos cidadãos.

As críticas ao modelo tecnocrata, heterônimo e centralizador de planejamento, no entanto, não são novidade. De fato, desde fins dos anos 1950, ativistas sociais e, gradualmente, os próprios especialistas passam a defender o fim das estratégias de ação *top-down* (de cima para baixo) e a reivindicar a inclusão de métodos participativos como dimensão essencial para o *desenvolvimento*. Os jargões “participação” e “participativo” ganham força internacionalmente a partir dos anos 1970, quando o fracasso de planos de ajuda a países “subdesenvolvidos” e “em desenvolvimento” passa a ser atribuído à exclusão das populações afetadas do processo de concepção e implementação de projetos (SACHS, 2010).

Também no campo do planejamento urbano, absolutamente conectado aos ideais desenvolvimentistas, a importância da participação social progressivamente se transforma em uma espécie de consenso discursivo. No Brasil, como descrevem Maricato e Santos Junior (2011), marcadamente a partir da década de 1980 e ao longo dos anos 1990, em meio ao rápido movimento de urbanização no país e às consequentes transformações de seu território, reflorescem os ideais de uma nova política urbana refreados durante o período militar. Movimentos sociais, pesquisadores, especialistas e governantes passam a se organizar em torno de uma Plataforma de Reforma Urbana da qual a participação social é componente fundamental, defendida com os objetivos de garantir a inclusão social e fazer aflorar os conflitos de interesses no debate democrático. Também nesse período, prefeituras autodenominadas democrático-populares — entre as quais se inclui a do município de Belo Horizonte, foco deste trabalho — começam a implementar novas práticas urbanas que incluem a participação social, como a instituição de conselhos de política urbana e de programas de orçamento participativo.

Durante essas duas décadas o movimento pela Reforma Urbana impulsiona avanços jurídicos e normativos associados à política urbana no país, entre os quais se destacam a própria Constituição Federal de 1988, assim como de diversas legislações municipais. Estas legislações vão antecipar e preceder diversas das determinações de um marco jurídico e normativo que é ainda hoje referência internacional, o Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Acompanhado de novas instituições, como o Ministério das Cidades (2003) e o

Conselho das Cidades (2004), o Estatuto vem reforçar e complementar determinações da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes da política urbana do país nos níveis federal, estadual e municipal. Além de disponibilizar uma série de instrumentos que permitiriam uma retomada pelo poder público do controle sobre o desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade promove a obrigatoriedade da “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” (BRASIL, 2001, Art. 2º, inciso II). Essa obrigatoriedade se aplica, por exemplo, aos Planos Diretores, cuja elaboração passa também a ser obrigatória, exigida para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas.

Tidos como importantes instrumentos de aproximação do Estatuto da Cidade com a escala local e, portanto, absolutamente significativos para o campo do planejamento e desenvolvimento urbanos, os Planos Diretores configuram hoje uma das principais esferas institucionalizadas de participação social direta no país.

### *2.1.2. Cenário sociopolítico e experiência participativa*

O crescimento da defesa da participação social em meio ao campo do planejamento urbano brasileiro e sua consolidação como obrigatoriedade, tal como descrita acima, ocorrem simultaneamente a uma importante transformação econômica e política mundial: a expansão de uma economia neoliberal globalizada. Surgido nos anos 1970 e 1980 a partir de políticas econômicas implantadas no Reino Unido e nos Estados Unidos que visavam a livre circulação de capitais internacionais, o chamado neoliberalismo vem desmontar os atributos do Estado do Bem-Estar Social e transferir o controle da base econômica ao setor privado, visando à exploração de um mercado globalizado. Desde então, o avanço do neoliberalismo no Brasil, assim como em vários países do mundo, vem sendo acompanhado de transformações nas políticas urbanas, habitacionais e fundiárias, que impactam frontalmente os direitos à terra e à moradia. Entre elas, destaca-se a construção da hegemonia da propriedade individual e a transmutação dos imóveis em ativos, em um processo global de financeirização da terra urbana. Os reflexos dessas transformações e seus efeitos de acumulação de renda são observáveis em todo o globo, especialmente a partir da crise econômica de 2008, afetando sobretudo os cidadãos mais pobres e vulneráveis (ROLNIK, 2015).

Com isso, apesar das legislações festejadas pelo movimento de Reforma Urbana e da multiplicação sem precedentes de processos participativos institucionalizados, com o avanço do neoliberalismo e sua captura do Estado — que passa a atuar em consonância com os

interesses econômicos de um capital financeiro global —, observa-se uma crescente demanda por voz pública ocupando as ruas a partir da descrença nas instituições democráticas vigentes (CASTELS, 2013; LIMA, 2013). Instaura-se, assim, especialmente a partir do início do século XXI, um contexto de contradição no campo do planejamento urbano nacional: tem-se um quadro jurídico e institucional progressista que garante a participação social em contrassenso com as realidades tanto da possibilidade da tomada de decisão coletiva sobre o espaço, como da própria experiência de vida nas cidades.

Nesse contexto, é argumentado que a experiência participativa vinculada ao tema da cidade no Brasil não foi capaz de alcançar o impacto que dela se esperava, tornando-se alvo de inúmeras críticas. Entre as quais talvez as mais relevantes sejam aquelas que compreendem os entraves proporcionados pelo cenário sociopolítico descrito acima, evidenciando a inocuidade dos processos participativos frente à capacidade de influência política dos setores imobiliários, lócus de reprodução do capital financeiro global. Como afirma Villaça (2013), em entrevista a respeito do processo de revisão do Plano Diretor de São Paulo:

(...) o fato é que os grandes atores dos setores imobiliários não dão as caras nas audiências públicas. Eles têm espaço garantido nas agendas de integrantes do Executivo, Legislativo e, se necessário, do Judiciário, para encontros privados e com mais possibilidades de influência na agenda pública. (...) A participação política (...) [de] entidades patronais ligadas a atividades imobiliárias continuará superando a participação popular formal das assembléias e reuniões. (...) [e] a chamada 'participação popular' (...) continuará a ser uma cortina de fumaça para desviar a atenção da sociedade dos reais problemas de nossas cidades — a desigualdade de poder político e econômico.

No entanto, o legado tecnocrata, heterônimo e centralizador do campo do planejamento urbano tampouco pode ser inocentado dessa inocuidade. Ainda que, externamente, o esvaziamento da participação institucionalizada esteja relacionado a um contexto sociopolítico amplo, internamente — nos momentos efetivos de encontro entre Estado, técnica e população, onde é possível observar o que a participação de fato faz e não o que ela não faz —, entende-se que esse legado ainda representa um grande entrave para a tomada de decisão democrática na produção da cidade. Sua parcela de culpabilidade ecoa na forma de resistência institucional, no privilégio ainda atribuído aos diagnósticos, na dificuldade de diálogo com os saberes locais e no despreparo para condução dos processos participativos. Como coloca Saboya (2007, p. 21):

Essa nova forma de gestão, mais democrática e agora amparada por lei, traz inúmeros benefícios para o processo de planejamento, mas também traz dificuldades para um corpo técnico que não foi preparado para trabalhar em conjunto com a população. Tradicionalmente, esta no máximo referendava ou solicitava pequenos ajustes nas propostas feitas pelos técnicos.

De fato, a composição das equipes técnicas responsáveis por organizar e conduzir esses processos participativos — majoritariamente formadas por profissionais das áreas de arquitetura, geografia, engenharias, economia etc. — denuncia esse despreparo. Devido a uma crescente especialização, a formação destes profissionais geralmente não contempla de forma adequada o entendimento das implicações sociais e éticas de sua ocupação (FISCHER, 2009), muito menos a atribuição de uma atuação que objetive a condução de processos de tomada de decisão democrática, tema que é objeto de estudo teórico e experimentação em diversos outros campos, como da ciência política, da sociologia e da comunicação.

Ademais, a participação social, ainda que falha, essencialmente tem o potencial de perturbar estruturas de poder, com consequências minimamente em relação à possibilidade de responsabilização e cobrança por parte dos cidadãos. Portanto, instituições influentes, munidas de seus aparatos burocráticos, mas também seus agentes, frequentemente apresentam resistência a esses processos, entendendo que poderiam minar sua autoridade, interferindo em seus campos de atuação. A obrigatoriedade da participação social reafirmada pelo Estatuto da Cidade cria, assim, uma contradição interna não apenas para os governantes locais, mas também para os funcionários e técnicos que se veem responsáveis por conduzir esses processos participativos (MACINTOSH; COLEMAN; SCHNEEBERGER, 2009).

### *2.1.3. Teoria e prática de produção das cidades*

A contradição entre teoria e prática de produção das cidades brasileiras, no entanto, é muito mais profunda do que aquela entre discurso e ação política/técnica. Ela está relacionada a um distanciamento real entre os pressupostos do planejamento e o exercício de produção do espaço urbano. Além da aplicação de conhecimentos técnico/científicos para a resolução de problemas sociais, outro importante pressuposto histórico do campo do planejamento urbano consiste em sua interdependência com o campo do Direito. É por meio do sistema legislativo que o planejamento procura impor sua técnica, aplicando instrumentos, designando parâmetros mínimos e máximos para a ordenação do espaço e determinando diretrizes para seu desenvolvimento. Como pretende-se demonstrar, esses dois pressupostos — a dependência do sistema legislativo e a prática baseada no conhecimento técnico — se assentam em profundo contraste com a maneira como de fato se dá a produção das cidades brasileiras, sobre a qual se faz necessário destacar alguns dados.

Fernandes (2008) pondera que entre 40% e 70% — podendo alcançar em alguns casos 80% — da população urbana brasileira vive em condições de ilegalidade do ponto de vista do Direito e da legislação urbanística no que diz respeito às formas de acesso ao solo urbano e à produção da habitação. Para Fernandes, parte da discussão sobre o papel do Direito vinculado ao tema

da cidade trata do reconhecimento da ilegalidade não como exceção, mas como regra. Segundo o autor, o ilegal não é aquilo que escapou, que ficou de fora de uma ordem, mas a maneira por excelência de organização das cidades brasileiras, assim como em outros países “em desenvolvimento” (FERNANDES, 2008). Tem-se, portanto, uma profunda contradição no campo do planejamento em sua dependência cabal de um sistema jurídico que dita a exceção e não a regra de produção das cidades.

Paralelamente, um estudo realizado pela empresa Booz Allen Hamilton em 2005 e encomendado pela Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção revela que 77% do total das unidades habitacionais produzidas, ampliadas ou reformadas no Brasil ocorrem sem a participação de profissionais especializados (ABRAMAT, 2005). Uma década depois, esses dados são ainda corroborados por uma pesquisa realizada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR, DATAFOLHA, 2015), que identifica que menos de 15% dos brasileiros que já fizeram construções ou reformas em imóveis residenciais ou comerciais utilizaram os serviços de um arquiteto ou engenheiro no processo.

Esta prática de tomada de decisões relativas ao espaço de maneira isolada, sem a interferência ou a participação daqueles que detêm o conhecimento técnico, apontada por essas duas pesquisas, é chamada de “autoconstrução”, termo tipicamente associado à provisão da moradia periférica por famílias de baixa renda (MORADO NASCIMENTO, 2011), mas que, como demonstram os dados apresentados acima, ultrapassa as fronteiras de classes sociais. Ainda que os números apresentados estejam essencialmente vinculados à produção de espaços privados, entende-se que a prática da autoconstrução reverbera expressivamente no território urbano fazendo do distanciamento entre técnica e prática também uma regra e não uma exceção na produção das cidades brasileiras.

Tem-se uma última e fundamental contradição do contexto brasileiro, que consiste no insucesso do campo do planejamento em sua intenção de impor o saber técnico para o controle do desenvolvimento urbano. Sua prática tecnocrática, heterônoma e centralizadora permanece restrita a poucos espaços da cidade. Como será reforçado adiante, não se trata, no entanto, de simplesmente desqualificar saberes especialistas — que certamente tem contribuições valiosas a oferecer para uma produção crítica do espaço —, mas sim de questionar seu isolamento. Em relação aos objetos deste trabalho — processos participativos institucionalizados —, destaca-se que essa contradição aponta para a relevância das experiências participativas como momentos de encontro e de possível diálogo entre saberes teórico e prático.

Em suma, as contradições que atravessam o campo do planejamento urbano no Brasil e estabelecem o contexto em que se situa este trabalho são: (i) a participação social exigida legalmente para a elaboração de planos, programas e projetos que se materializam na forma de leis em meio à predominância da ilegalidade urbanística; (ii) a institucionalização desta participação, que passa a ser mais um entre tantos protocolos de uma máquina estatal capturada por interesses econômicos; (iii) a defesa da participação social nos discursos político e técnico desacompanhada de uma prática no mesmo sentido; e (iv) a tentativa de tomada de decisão coletiva com base em pressupostos técnicos, quando esse conhecimento se vê ausente na prática de produção de grande parte dos espaços que constituem a cidade. Destaca-se, ainda, que a exposição dessas contradições é relevante como primeiro ponto de partida para o tema de investigação aqui proposto não apenas por delinear o contexto em que se inserem os processos participativos institucionalizados a serem analisados, mas também porque acredita-se que elas se encontram no cerne da recorrência de sérias críticas ainda atribuídas aos mesmos, que compõem a discussão proposta para este trabalho — como sua cooptação para o referendo de decisões prévias, a efetivação de apenas pequenos ajustes projetuais, ou mesmo a reprodução de relações de clientelismo.

## 2.2. A disputa pela cidade: uma disputa por cidadania

Lócus do excedente, do poder, da festa e cenário privilegiado da reprodução social, a *cidade*, entendida como *tecido urbano*, que hoje se estende sobre grande parte do território global, extrapolando os centros e caminhando ao longo dos eixos viários e das redes de comunicação e de serviços, desempenha um papel fundamental na estruturação da vida contemporânea. Tanto em sua forma espacial quanto em sua organização social, a *cidade* condiciona as várias formas de distribuição populacional e constituição comunitária e atua como referência de identidades sociais (MONTE-MÓR, 2006). De fato, como coloca Monte-Mór (2006, p. 6), conceitos centrais da vida contemporânea, tais como política, civilização e cidadania, derivam da forma, da organização e do conceito de *urbano*:

Da ideia grega de *polis* vem o conceito de política, enquanto do latim *civis* e *civitas* vêm cidadão, cidadania, cidade e mesmo, civilização. Também do latim veio o sentido de *urbano*, com dupla conotação: de *urbanum* (arado) veio o sentido de povoação, a forma física da ocupação do espaço de vida delimitado pelo sulco do arado dos bois sagrados que marcava o território da produção e de vida dos romanos; da sua simplificação semântica vieram *urbe* e *urbs*, este último termo referindo-se a Roma, cidade-império, centro do mundo e assim, desaparecido até as grandes cidades da era moderna.

Assim, ainda que um dos projetos fundamentais de construção da nação moderna tenha sido o desmantelamento da primazia clássica da cidadania urbana e a sua substituição pela

cidadania nacional, as cidades contemporâneas permanecem sendo arenas estratégicas para o desenvolvimento da cidadania (HOLSTON, 2013).

Entretanto, em uma perspectiva marxista, as cidades contemporâneas, como produtos do trabalho humano e alicerces das sociedades capitalistas industriais modernas, são também, sobretudo, mercadorias. Como coloca Maricato (2013, p. 33), as cidades são “um produto ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas”. Cada parcela da cidade, cada estrutura, cada edificação, assim como cada espaço “vazio”, são únicos e especiais porque se encontram estritamente ligados ao solo, à terra — uma mercadoria não reproduzível. Assim, as formas assumidas pelo tecido urbano são resultado de uma disputa por esta mercadoria escassa — a terra urbana —, uma disputa em relação a seus valores de troca e de uso, espectro dualista de sua condição de mercadoria. Como descreve Lefebvre (2001), trata-se de uma disputa desigual em que a primazia dos valores de troca sobre os valores de uso da terra urbana tem como consequência direta e sintoma latente a segregação socioespacial — a divisão de classes explicitada no território — que assola a cidade contemporânea, deforma-a morfológicamente e ameaça a vida urbana.

Segundo Holston (2013), o empoderamento necessário para a luta por uma vida cotidiana merecedora da dignidade de cidadão acontece quando este reconhece uma fonte objetiva de direito, pois esse reconhecimento implica em uma noção correspondente de poder subjetivo, de mudar arranjos existentes (legais e outros), de exigir o cumprimento desse direito e de compelir os demais cidadãos aos comportamentos correspondentes. O conceito de *direito à cidade*, cunhado a partir do reconhecimento da relevância dos valores de uso da terra urbana, clama justamente por esta liberdade de transformação da cidade: mais do que o acesso àquilo que já existe, um fazer e refazer nós mesmos e nossas cidades coletivamente (LEFEBVRE, 2001; HARVEY, 2008).

Segundo influentes autores, justamente o reconhecimento desse *direito à cidade* — não apenas como plataforma essencial para a reprodução da vida, mas também em suas potencialidades de encontro, de diferença e de interação criativa —, necessário para o empoderamento do cidadão, permaneceria incompleto na sociedade contemporânea. Nas palavras de Lefebvre (2001, p. 10): “as questões relativas à Cidade e à realidade urbana não são plenamente conhecidas e reconhecidas; ainda não assumiram *politicamente* a importância e o significado que têm no *pensamento* (na ideologia) e na *prática*”. Para tratar de fenômeno semelhante, aproximando-se à realidade brasileira atual, Maricato (2002) cunha o termo “analfabetismo urbanístico”. Segundo a autora, grande parte da população brasileira — em que se incluem

também muitos especialistas: urbanistas, geógrafos, economistas etc. — desconhece as forças que dominam e controlam as cidades. Assim, o combate/erradicação deste “analfabetismo” seria necessário e urgente para que as questões relativas à cidade e à realidade urbana assumissem politicamente a importância e o significado que têm na luta por cidadania e dignidade.

A crença na urgência por um protagonismo do urbano na consciência política contemporânea também é parte da inquietação inicial que motiva este trabalho, e são justamente as condições em que se dá essa disputa pela cidade que se pretende vislumbrar nos momentos em que há uma abertura institucional para o seu refazer coletivo. Portanto, como segundo ponto de partida para o desenvolvimento deste trabalho, destacam-se: (i) o reconhecimento da proeminência da disputa pela cidade como arena estratégica para o desenvolvimento da cidadania que impõe uma grande expectativa em relação aos fóruns participativos a serem observados, assim como (ii) o caráter *político* da incompletude do reconhecimento do *direito à cidade* na sociedade contemporânea, que aponta para a necessidade de discussão desse conceito junto às análises aqui desenvolvidas.

### **2.3. A teoria democrática e o papel do especialista na democracia**

Como explicitado anteriormente, o objetivo de contribuir para a ampliação das possibilidades democráticas da tomada de decisão sobre o espaço a partir da análise de processos participativos institucionalizados implica essencialmente na observação crítica da relação estabelecida entre cidadãos e técnicos/especialistas. Ainda que forças sociopolíticas e econômicas, externas aos processos participativos, superem o poder da técnica de tomada de decisão sobre a cidade, internamente a esses fóruns entende-se que os especialistas, que passam a assumir a condução desses processos, colocam-se em um lugar de poder e são também responsáveis pelas (im)possibilidades para a tomada de decisão democrática. A partir desse entendimento, neste subcapítulo, como terceiro e último ponto de partida para o desenvolvimento deste trabalho, se buscará junto à teoria democrática um alicerce para a discussão de duas questões: a definição do conceito de *participação* em sua relação com a noção de poder, necessária em meio à proliferação e ao consequente esvaziamento do termo, e a estruturação de uma base normativa para o papel a ser desempenhado pelo especialista em processos participativos, visando à tomada de decisão democrática.

### 2.3.1. *Participação em disputa*

Grande parte do extraordinário sucesso do termo *participação* observado nas últimas décadas se deve a suas conotações ambivalentes, portanto, faz-se necessária aqui uma reflexão a respeito do estatuto do termo. A partir de Carpentier (2012), entende-se que a teoria democrática, devido a sua preocupação com a inclusão social no processo de tomada de decisão política, é um lugar chave para a articulação do conceito do termo *participação*, que permite também ressaltar a importância do conceito de *poder* em sua definição.

A democracia moderna, como descrevem Mendonça e Cunha (2012, p. 9), “desenvolveu-se, teórica e empiricamente, tendo como referência ideias liberais que preconizam a centralidade do indivíduo e sua liberdade nos processos de escolha e decisão política”. Nesse contexto, o voto gradualmente se tornou o instrumento democrático básico de delegação de poder e passou a ser considerado a principal forma de *participação* política, configurando o que chamamos de governos representativos — nos quais, através de eleições periódicas, atores políticos assumem legitimamente o controle de partes bem definidas do Estado por meio de mandatos rotativos. No entanto, como colocam os autores, esse conceito de política e de participação não é absoluto. Particularmente nas últimas décadas do século XX, os processos de (re)democratização de países do Leste Europeu e da América Latina marcaram a chamada Terceira Onda de Democratização. No decorrer desse processo, descrito no início deste capítulo especificamente para o contexto do planejamento urbano no Brasil, o conceito de política foi profundamente expandido e as formas de participação cidadã nas decisões coletivas reafirmadas em diversos espaços.

Entende-se desta maneira que o debate em torno do que é tomado como *participação*, em diversas esferas, como na tomada de decisão sobre o espaço, implica em disputas ideológicas e políticas para a definição e a organização da realidade (CARPENTIER, 2012). Para dar prosseguimento ao debate a respeito do estatuto do termo *participação*, portanto, optou-se por tomar como referência teorias que tendem a uma versão de alta intensidade da participação na democracia. De uma maneira geral, essas teorias têm em comum o entendimento de que a participação social não é, em princípio, um fim em si mesma. Para Pateman (1992), autora que desempenhou um importante papel no processo de fortalecimento da ideia de participação na teoria democrática, seu conceito não se restringe à *presença* ou tampouco à *influência* política. O entendimento da autora de *participação* ultrapassa também a promoção dos ideais de cidadania responsável, da cultura cívica e de benefícios para o próprio participante ou para a sociedade, assim como a construção de vínculos coletivos, no estabelecimento ou no reforço de contratos sociais. Finalmente, seu entendimento do termo consiste na “*igualdade de poder* na determinação das consequências das decisões” (PATEMAN, 1992, p. 61-62, grifo nosso).

### 2.3.2. O ideal democrático deliberacionista

Entre as teorias que tendem a uma versão de alta intensidade da participação na democracia, uma parece se destacar em meio às discussões contemporâneas, permeando boa parte da literatura disponível. Trata-se de uma abordagem que advoga um tipo específico de participação, centrado no intercâmbio público de razões, chamada de deliberativa ou deliberacionista. Tal abordagem já se encontrava anunciada na teoria pragmatista<sup>1</sup> desenvolvida no começo do século XX, especialmente na filosofia social e política desenvolvida por John Dewey (1927, 2008) a partir do entendimento de que era preciso aprimorar os métodos e condições de debate, discussão e persuasão. A concepção radical de democracia desenvolvida pelo autor, que será retomada em algumas das discussões desenvolvidas neste trabalho, é mais ampla e mais completa do que pode ser exemplificado no Estado ou na democracia como sistema de governo e, de fato, envolve uma aposta no autogoverno. Trata-se de um programa elaborado para uma democracia verdadeiramente participativa, que se conforma também como uma política comunicativa, construída em torno de interações face-a-face (MENDONÇA, 2013).

Atualmente, a definição mais difundida da teoria deliberacionista tem como base os escritos de Jürgen Habermas (1990, 2012) sobre esfera pública, ação comunicativa e democracia, que se sintetizam na delimitação de um conjunto de pressupostos teórico-normativos para o debate democrático: a *publicidade*, a *racionalidade*, a *mutualidade* e a *igualdade*. Mais especificamente, a *deliberação* é entendida como um processo de tomada de decisão por meio do diálogo em que as posições de diferentes atores sociais são *pública* e *mutuamente* justificadas a partir da troca de argumentos *racionais*, marcada pela *igualdade* entre os envolvidos (MENDONÇA, CUNHA, 2012). Criticada por seu caráter utópico, cerne racionalista e formulação essencialmente norte-americana/europeia, a teoria deliberacionista retoma as ideias liberais que preconizam a centralidade do indivíduo e sua liberdade nos processos de escolha e decisão política e permanece como um importante parâmetro normativo na luta para — utilizando a expressão de Santos (2005) — a democratização da democracia.

Discussões recentes em torno da teoria deliberacionista abordam os efeitos de regras e procedimentos relacionados a práticas deliberativas e a processos institucionais, o que envolve questões relacionadas à forma de seleção dos participantes, ao tamanho dos grupos de

---

<sup>1</sup> Surgida sob a bandeira do modernismo, o *pragmatismo*, como corrente de pensamento, prega que a validade de uma doutrina deve ser determinada pelo seu bom êxito prático. É esse entendimento do método científico estendido à práxis humana e aliado à um resgate da centralidade da liberdade nas bases do liberalismo que pavimentará o caminho de Dewey em direção a uma concepção radical de democracia, a ser retomada em algumas das discussões desenvolvidas neste trabalho.

discussão, à legitimidade democrática, ao escopo e qualidade da deliberação, dentre outras. Essas discussões têm como objetivo a produção de soluções mais complexas e atentas à diversidade, assim como a obtenção de resultados mais legítimos, e tem inspirado muitas experimentações de constituição de arenas para a tomada de decisão democrática. Como foi apontado anteriormente, esse tipo de fundamentação teórica não costuma ser observado nos fóruns participativos vinculados à questão urbana no Brasil e servirá de base para algumas das críticas desenvolvidas ao longo deste trabalho. No entanto, mais importante do que uma apreciação do desenho institucional dos processos participativos analisados, interessa, para o foco deste trabalho, o aprofundamento em um dos elementos centrais da teoria deliberacionista: o princípio da *igualdade*, ou, mais especificamente, o estudo aprofundado das formas de poder, que agem em oposição a esse ideal normativo, capazes de obstruir processos de tomada de decisão democrática.

Apesar do significado do princípio de *igualdade* ser disputado entre os estudiosos da teoria deliberacionista, entende-se que não se trata de uma defesa da supressão de diferenças, mas sim de uma defesa da igualdade no sentido de oportunidades equilibradas e de condições efetivas para que uma diversidade de participantes expresse suas perspectivas e, portanto, possa determinar as consequências das decisões estabelecidas (MENDONÇA, 2009). No entanto, como demonstra Mendonça (2009), mesmo em fóruns que se baseiam nesta teoria para a constituição de seu arranjo institucional, debates que se pretendem deliberativos podem ser marcados por diferentes tipos de assimetrias e formas de reforço de desigualdades preexistentes. A partir do autor, entende-se que essas desigualdades ou expressões de poder podem emergir de duas formas refletidas na capacidade de imposição de grupos ou discursos sobre outros: da própria estruturação do fórum que estabelece a agenda de discussões; ou, de maneira mais sutil, com base na forma como os participantes mobilizam suas habilidades discursivas. Mais especificamente nesse segundo caso, entende-se que as maneiras de estruturação da fala e a utilização da linguagem podem obstruir processos deliberativos a favor de grupos ou discursos ao provocar a internalização de constrangimentos e, conseqüentemente, a incapacidade de indivíduos de questionar outros.

Mendonça (2009) também destaca que ambas essas formas de expressão de poder podem não ser sempre explícitas ou mesmo intencionais, mas, independentemente dessas condições, são capazes de moldar os indivíduos, suas expectativas, capacidades políticas e formas de se expressar. Portanto, este trabalho se propõe justamente a explicitar algumas das formas de expressão de uma relação de poder específica que desafia o ideal de *igualdade*, tal como proposto pela teoria democrática deliberacionista: aquela que permeia a interação entre o cidadão e o especialista no contexto da tomada de decisão a respeito da cidade.

### 2.3.3. A democracia e o especialista

A atual conjuntura do campo do planejamento urbano - descrita ao longo deste capítulo -, marcada pelo crescimento do potencial de influência cidadã por meio da participação social, e, simultaneamente, pelo predomínio do conhecimento técnico nos processos de tomada de decisão, não é exclusividade deste campo. Essa contraditória articulação está também relacionada à complexificação da economia e da vida social modernas e à consequente preeminência por racionalização das mesmas, período denominado por alguns autores como “era dos especialistas” (FISCHER, 2009). Assim, no Brasil, como em outras partes do globo, e no planejamento urbano, como em outros campos, democracias modernas convivem com essa contradição, fazendo da problematização da relação entre saber especialista e participação social um tema recorrente. De fato, trata-se de um tema clássico nos campos da ciência política e da sociologia, mas que, como afirma Fischer (2009), se vê cada vez mais relevante na sociedade contemporânea.

Dada a complexidade técnica e social de grande parte dos programas e políticas urbanas contemporâneas, um grau significativo de competência é requerido do cidadão, assim como de seus representantes, para que uma participação efetiva na tomada de decisões seja possível. Se os cidadãos ou aqueles que os representam são incapazes de compreender e fazer julgamentos inteligentes a respeito dos temas discutidos — entendimento que parece ser comum entre aqueles que possuem tal competência no campo do planejamento urbano, como demonstrado no subcapítulo anterior a partir da noção de *analfabetismo urbanístico* —, tem-se um problema preocupante em relação à aplicabilidade da democracia em tempos contemporâneos. No entanto, a reivindicação tradicional de uma ciência neutra e autônoma e, portanto, perfeitamente adequada à tomada de decisão pública tampouco se sustenta, em virtude do evidente processo de mercantilização do conhecimento científico, repetidamente colocado a serviço de interesses econômicos e políticos. De fato, profissionais especialistas e suas metodologias são recorrentemente acusados não apenas de não apresentarem soluções para a diversidade e divergência de interesses sociais, mas de perpetrarem, ou mesmo de produzirem, injustiças sociais.

A partir dessa perspectiva, desde o início do século XX, Dewey (1927), em um movimento que propõe repensar a democracia, aponta para a necessidade de revisão do papel dos especialistas na mesma, convocando esses profissionais para uma atuação como facilitadores da deliberação democrática e da publicização de conhecimento. Ou seja, em um contexto democrático, os especialistas são solicitados a desempenhar uma atividade profissional próxima àquela de professores ou de *intérpretes*, adquirindo a atribuição de decifrar as complexidades *técnicas*

relevantes para os cidadãos, de forma que estes sejam *empoderados* para realização de julgamentos *políticos*.

Uma discussão a respeito das implicações dessa proposta é promovida por Fischer em seu livro “*Democracy and expertise: reorienting policy inquiry*” (2009). Segundo o autor, para assumir o papel de professores ou de *intérpretes*, os especialistas precisariam desenvolver o que ele chama de “experiência interacional”: o acúmulo de certa intimidade com variados grupos, de maneira que consigam explicar os conceitos de um grupo para os demais. Para essa tarefa, Fischer afirma que o especialista precisaria utilizar sua subjetividade para compreender as visões dos outros, se envolvendo nos modos de aprendizado conectados aos seus cotidianos. A ideia de uma atuação do especialista como *intérprete*, portanto, estaria mais relacionada ao encaixe de dados em narrativas específicas que se conectem aos cotidianos desses grupos do que à explanação ou à validação de informações técnicas. Fischer defende ainda, a partir de perspectivas críticas em torno da participação, que um *empoderamento* genuíno deve abordar as condições materiais em que se constitui a realidade, acrescentando ao especialista a atribuição de auxiliar os cidadãos no entendimento e na interpretação de sua própria experiência junto às estruturas e forças econômicas e sociais que a molda (FISCHER, 2009). Como descreve Mills (2000), trata-se de uma tarefa imaginativa de tradução de processos biográficos em processos históricos.

Essa discussão remete também à abordagem conhecida como *pedagogia crítica*, desenvolvida pelo educador brasileiro Paulo Freire (1997, 2001, 2005), em que se apoia o próprio Fischer (2009). Freire introduz a ideia da *problematização* como substituta da abordagem tecnocrática de *solução de problemas*. Na abordagem tecnocrática, discutida anteriormente, o perito estabelece uma certa distância da realidade, analisa-a em suas partes componentes, cogita meios para resolver as dificuldades da maneira mais eficiente e, então, determina a estratégia ou política a ser seguida. Essa forma de intervenção no meio social, segundo Freire, distorce a totalidade da experiência humana, reduzindo-a dimensões que são passíveis de tratamento, como meros problemas a serem resolvidos ou impedimentos a serem superados. *Problematizar*, por outro lado, segundo o autor, significa codificar em símbolos narrativos uma história integrada da realidade que, no curso de seu desenvolvimento, possa gerar uma consciência crítica capaz de alterar as relações de um indivíduo com ambos os mundos físico e social (FREIRE, 1997). Assim, embora Freire não utilize o termo *empoderamento*<sup>2</sup>, uma perspectiva a partir de sua teoria endossa no contexto aqui apresentado a utilização dessa expressão, não no sentido de uma *transferência* de poder entre aqueles que o possuem e

---

<sup>2</sup> Com conotações semelhantes, Paulo Freire dá preferência à utilização do termo *libertação*, associado à sua teoria de uma pedagogia crítica que enfatiza a necessidade de uma educação anticolonial (Freire, 1997).

aqueles que não, mas como um desenvolvimento individual de consciência crítica que pode ser estimulado através do processo de *problematização* da realidade.

Como ponto de partida, essa perspectiva de uma nova atuação profissional, vinculada a um dos objetivos específicos deste trabalho — a tentativa de contribuição para o aprimoramento da atuação dos especialistas nos processos de tomada de decisão vinculado à produção da cidade —, aponta para alguns aspectos importantes da discussão a ser desenvolvida. A facilitação da aprendizagem crítica como normativa do papel a ser assumido por especialistas dá ênfase à necessidade de se atentar para a natureza intersubjetiva dos processos comunicacionais que permeiam a prática participativa. Faz-se necessário o aprofundamento no entendimento da natureza das interações que ocorrem no interior dos processos participativos como parte constituinte de uma investigação a respeito da deliberação de maneira geral, mas também a respeito de como as posturas políticas e ideológicas destes especialistas são interpretadas. Finalmente, a noção de *empoderamento* obriga a reconsideração das interpretações de como e onde o poder se expressa no interior dos processos participativos, assim como os significados atribuídos à condição de *capacitação* apontam para a necessidade de um aprofundamento no entendimento do funcionamento desse poder, a fim de descobrir as suas variadas e sutis manifestações no próprio discurso da participação (FISCHER, 2009).

### 3. MARCOS TEÓRICOS PARA UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR

No gráfico a seguir procurou-se sistematizar a abordagem teórica utilizada ao longo deste trabalho e que será introduzida neste capítulo.

Gráfico 01 — Esquema abordagem teórica



Fonte: Acervo da autora.

Como esquematizado acima, a articulação do trabalho parte de uma aproximação com os campos da ciência política e da comunicação social como estratégia para o alcance dos objetivos estabelecidos no texto introdutório. A partir da ciência política, serão retomados conceitos provenientes da teoria democrática deliberacionista, especialmente da filosofia política de John Dewey — discutidas no capítulo anterior. Em paralelo, a partir da comunicação social, com base em uma corrente de pensamento identificada como *matriz interacional de pensamento sociológico* — a ser apresentada neste capítulo —, será evidenciado o caráter estruturador da relação do ser humano com o real assumido pela *linguagem*. O entendimento de *linguagem* estabelecido a partir dessa corrente articulará então a divisão do trabalho em duas frentes: de um lado, uma análise a partir das teorias de Pierre Bourdieu e Michael Foucault com foco nas estruturas sociais e de poder que enrijecem os processos participativos analisados, dará origem ao capítulo intitulado “O ritual da participação”. Do lado oposto, uma análise a partir da teoria de Michel de Certeau, privilegiando as aberturas

para a agência humana junto à esses processos — que permite uma articulação com as idéias de John Dewey — dará origem ao capítulo intitulado “Aberturas para o não-conformismo”.

### 3.1. A perspectiva interacional

Ao final do capítulo anterior, apontou-se para as necessidades de (i) se atentar para a natureza intersubjetiva dos *processos comunicacionais* que permeiam a prática participativa; (ii) se aprofundar no entendimento da natureza das *interações* que ocorrem no interior desses processos; e (iii) se interpretar como e onde o *poder* se expressa e atua no interior dos mesmos. É, portanto, com essas necessidades em mente e a partir do pressuposto da *interação* entre os sujeitos envolvidos no ato ou efeito de *fazer parte de*, embutido no conceito de *participação*, que se buscou, na matriz interacional de pensamento sociológico junto ao campo da comunicação uma base para a articulação da análise desenvolvida neste trabalho.

Para França (2005, p. 19), pesquisadora entusiasta dessa abordagem, tomar a interação como pressuposto significa:

ir além da identificação das marcas do social nos textos, ir além da natureza social do sujeito – e analisar o cerne da relação, a força que coloca os sujeitos ou interlocutores produzindo sentido, sendo afetados pelo outro e pelo “terceiro” (o social, pólo da cultura), afetando o outro e o terceiro. Tomar a interação como pressuposto é mais que analisar suas formas, é a analisar a comunicação como lugar de força - como lugar, espaço ou forma que suscita a ação (intervenção) e permite / acolhe a mudança (o imprevisível).

Ao evidenciar o conceito de interação, entendida como uma ação reciprocamente referenciada entre sujeitos dotados de *linguagem* e de inteligência reflexiva, essa matriz de pensamento sociológico, que encontra suas origens em autores como George Herbert Mead e Erving Goffman, mostra-se capaz de transpor a antinomia indivíduo x sociedade, enfatizando a articulação existente entre esses dois termos. O processo comunicativo é entendido a partir dessa corrente como instituidor de sentidos e de relações. Ele permite que os sujeitos assumam papéis e se construam socialmente, configurando o entendimento da sociedade como uma formação de indivíduos em ação coordenada (FRANÇA, 2001; SALVO; SANT’ANA, 2011). Assim, o momento da interação configura, nas palavras de França (2001, p. 18):

[um] momento fugaz em que a cultura, os valores, os desejos e as fragilidades que habitam a vida social e a existência concreta dos homens tomam formas, são recriados, modificados e, enquanto representações, são reapropriados, se convertem em modelos, retornam enquanto novas imagens, refletem nos comportamentos e nos corpos — e assim sucessivamente.

A matriz interacional consiste, portanto, em uma corrente de pensamento frutífera para evidenciar a dimensão constitutiva dos processos de *agência humana* na conformação da vida

social, característica que favorece sua escolha como articuladora da argumentação em duas frentes que será desenvolvida neste trabalho.

A adoção de um olhar a partir da comunicação em uma perspectiva interacional, no entanto, traz algumas implicações. Primeiramente, como explica França (2001), implica na indispensabilidade de atenção para a confluência de três dinâmicas básicas que compõem a tentativa de análise do movimento vivo e dinâmico dos textos, narrativas, discursos e representações no contexto das interlocuções: (i) o *quadro relacional*, que consiste na relação dos interlocutores; (ii) a *produção de sentidos*, que se realiza por meio das práticas discursivas; e (iii) a *situação sociocultural*, ou seja, o contexto em que se dá essa produção. Este estudo tentará, portanto, a partir desses focos de atenção, achar nos textos — nos posicionamentos e falas dos sujeitos —, simultaneamente, as marcas que os interpelam e a maneira como eles respondem, atuam e produzem por meio de uma materialidade simbólica (FRANÇA, 2005).

O deslocamento do olhar para a articulação destas três dinâmicas básicas — o *quadro relacional*, a *produção de sentidos* e a *situação sociocultural* — tem, por sua vez, uma implicação fundamental, qual seja, a de colocar a linguagem em primeiro plano:

Na medida em que a capacidade reflexiva do ser humano é explicitada e compreendida sob a forma de um sistema simbólico, a linguagem passa a ser concebida não mais enquanto mera ponte entre sujeitos centrados, mas como um verdadeiro cimento do processo de constituição dos sujeitos e da realidade social (SALVO; SANT'ANA, 2011, p. 1).

É pela linguagem que os sujeitos não apenas afetam aos outros, mas se afetam a si mesmos, intervindo nos processos que conformam a ordenação sociopolítica graças à compreensão do que dizem (FRANÇA, 2005). Esse caráter estruturador da relação do ser humano com o real assumido pela linguagem está também fortemente presente nas teorias de Foucault, Bourdieu e Certeau e é, portanto, a partir da *linguagem* que, a seguir, serão ressaltadas as concepções teóricas desses autores que têm implicações sobre os processos comunicacionais a serem observados neste trabalho.

### 3.2. Linguagem e estruturas de poder em Michel Foucault e Pierre Bourdieu

As imbricações entre *linguagem e relações de poder* são evidenciadas a partir dos estudos de múltiplos autores. Neste subcapítulo, utilizando como marcos as obras de Michel Foucault e Pierre Bourdieu, será iniciada uma exploração teórica a respeito das implicações de uma linguagem específica em um campo específico: a linguagem técnica, científica e acadêmica da arquitetura e do urbanismo junto ao campo do planejamento e da produção do espaço urbano. Antes que possam ser observados os efeitos desta linguagem que marcam a relação entre

cidadãos e especialistas na tomada de decisão sobre a cidade, é preciso atentar também para suas implicações em termos da codificação e consequente exclusividade de domínio de saberes.

### 3.2.1. Saberes codificados

Sérgio Ferro (2006), em seu texto “O canteiro e o desenho”, constrói uma crítica ao papel supostamente progressista da linguagem técnica da arquitetura — o desenho técnico — e, portanto, da ação projetual, revelando suas consequências na produção do espaço e nas relações de trabalho no canteiro de obras. De maneira análoga, acredita-se que a linguagem técnica da arquitetura e do urbanismo voltada para a escala da cidade apresenta importantes consequências sobre o espaço, sobre seus processos produtivos e sobre a capacidade de interferência dos cidadãos nesses processos. Essa linguagem se faz presente na complexidade das terminologias, nas estratégias de representação abstrata da realidade, na parametrização, na multiplicidade de políticas urbanas e de instrumentos de planejamento embutidos nos processos técnicos de apreensão e proposição sobre o espaço, assim como na dificuldade de acesso e de interpretação da legislação urbanística, de seus significados, implicações e, especialmente, de suas possibilidades.

Em grande parte, o isolamento e a exclusividade são uma finalidade desses códigos especialistas que operam como mecanismos de conservação institucional e disciplinar do campo em que se inserem. Os saberes são velados pela linguagem técnica em uma relação de poder essencialmente reprodutora, garantindo a poucos o status de especialista. Particularmente, no caso da linguagem técnica da arquitetura e do urbanismo, a complexidade de conhecimentos necessários à compreensão do dinamismo das disputas travadas nas cidades faz com que essa clausura de saberes apresente diferentes níveis de profundidade crítica, perpassados por diferentes ideologias. Não basta ser capaz de ler um mapa, por exemplo, para que seja possível compreender e discutir as implicações de um *zoneamento*<sup>3</sup> em relação à valorização do preço da terra, à manutenção ou expulsão de populações, às qualidades ambientais e espaciais que serão produzidas ou às suas influências regionais em diferentes escalas.

No entanto, como será discutido a seguir, não se pode apreender completamente a eficácia simbólica de linguagens especialistas se as reduzirmos aos efeitos de saberes enclausurados.

---

<sup>3</sup> Instrumento clássico do planejamento urbano que demarca no território regulamentações diferenciadas de uso (comercial, residencial, industrial etc.) e ocupação do solo (número de pavimentos, área construída, taxa de permeabilidade etc.).

### 3.2.2. A eficácia simbólica de linguagens especialistas

Mais do que o efeito de isolamento de saberes por meio de linguagens codificadas, é preciso perceber que o exercício de uma competência técnica, ainda que imperfeita, é capaz de atuar nominalmente como uma competência social, autorizando e conferindo autoridade a um falante. Ao mesmo tempo, compreende-se que é exatamente essa autoridade do falante que consiste no que é reconhecido como competência técnica (BOURDIEU, 1992).

Para melhor entender o sistema de disposições que determina a eficácia de linguagens especialistas — composto por estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes —, adotou-se para esta primeira frente argumentativa, a partir da teoria social de Pierre Bourdieu, o entendimento de uma *economia de trocas simbólicas*<sup>4</sup>, com o objetivo de dar a devida importância às condições sociais de produção da linguagem. No caso da linguagem técnica da arquitetura e do urbanismo, suas condições sociais de produção são fundamentalmente condições disciplinares. Portanto, comparecerá também nesta frente argumentativa a teoria de Michel Foucault — imperativa para um estudo das relações entre poder e conhecimento e da aplicação das mesmas como forma de controle social por meio de instituições. Particularmente, serão focalizados os desdobramentos da definição foucaultiana de *disciplina*, entendida como “bloco” no qual o ajuste das capacidades técnicas, os feixes de comunicação e o jogo das relações de poder constituem sistemas regulados e concordes, ajustados uns aos outros segundo fórmulas refletidas (FOUCAULT, 1995).

Apesar de trabalharem com o pressuposto da identificação de forças profundas que atuam sobre o corpo social tolhendo as possibilidades para a *agência humana*, acredita-se que o entendimento desses dois autores sobre o funcionamento reflexivo das estruturas que exercem essas forças sociais permite uma aproximação de suas teorias com a matriz interacional do pensamento sociológico, apresentada no subcapítulo anterior. Em outras palavras, ainda que para esses autores os instrumentos de comunicação atuem muito mais na direção de possibilitar o *consensus*, contribuindo fundamentalmente para a reprodução da ordem social, acredita-se que há uma brecha para a *agência* em suas teorias, na medida em que apontam para as estruturas sociais como determinantes da ação, mas também determinadas a partir de cada ação e delas em conjunto. A utilização desses autores aqui, portanto, tem como objetivo não reduzir o processo interativo a relações de força e poder e tampouco ignorar sua presença. Isso posto, dá-se prosseguimento à argumentação a respeito das condições sociais de produção da linguagem técnica da arquitetura e do urbanismo: condições disciplinares.

---

<sup>4</sup> “A economia das trocas simbólicas” — título de importante obra do sociólogo Pierre Bourdieu — é a expressão aqui apropriada pela autora com o objetivo de explicitar a intenção de se adotar conceitos e entendimentos originários da teoria desse autor, que propõe um entendimento do mundo social enquanto *estrutura estruturante*, marcado pelo desenvolvimento de um *mercado de bens simbólicos*.

Para a definição do conceito de disciplina, Foucault se vale também de seu negativo, afirmando que “uma disciplina não é a soma de tudo o que pode ser dito de verdadeiro sobre alguma coisa; não é nem mesmo o conjunto de tudo o que pode ser aceito, a propósito de um mesmo dado, em virtude de um princípio de coerência ou de sistematicidade” (FOUCAULT, 2007, p. 31). Efetivamente, segundo o autor, ao reconhecer proposições verdadeiras e falsas, cada disciplina, como um esquema artificialmente claro e decantado, repele para fora de suas margens toda uma teratologia do saber que não se inscreva em certo horizonte teórico. Ou seja, o contexto da produção disciplinar da linguagem consiste em um mecanismo de imposição de regras discursivas que determinam o verdadeiro internamente ao seu campo e que podem ser mais ou menos exclusivas e, portanto, excludentes.

O contexto social de produção disciplinar de uma linguagem técnica carrega também um relevante atributo: a especial dificuldade de aquisição de seu domínio sem a oportunidade de um aprendizado formal. A esse respeito, Foucault (2007, p. 43-44) afirma que:

(...) a educação, embora seja de direito, o instrumento graças ao qual todo indivíduo, em uma sociedade como a nossa, pode ter acesso a qualquer tipo de discurso, segue, em sua distribuição, no que permite e no que impede, as linhas que estão marcadas pela distância, pelas oposições e lutas sociais.

Ou seja, as possibilidades desiguais de acesso ao sistema educacional — especialmente marcantes no contexto brasileiro — atuam na manutenção e no reforço de desigualdades sociais, não apenas por proporcionar a poucos a capacidade de domínio dessas linguagens e, com elas, dos saberes que velam, mas, também, conferindo a esses poucos indivíduos autoridade em disputas subsequentes pelo poder da tomada de decisão, ao autorizá-los como representantes de instituições disciplinares.

Em consonância, constata-se a partir de Bourdieu (1992) que o poder da linguagem, em especial da linguagem especialista, reside no fato de que ela não é produzida em nome da pessoa, que é apenas seu porta-voz. Segundo o autor, o falante autorizado como representante de uma instituição disciplinar só é capaz de utilizar palavras para agir sobre outros agentes e, através de suas ações, sobre as próprias coisas, porque seu discurso concentra internamente o capital simbólico acumulado da instituição que lhe delega autoridade. A esse respeito, Bourdieu (1992, p. 109, tradução nossa) afirma que:

De fato, o uso da linguagem, a maneira tanto quanto a substância do discurso, depende da posição social do falante, que governa o acesso que ele pode ter à linguagem da instituição, isto é, ao discurso oficial, ortodoxo e legítimo. É o acesso aos instrumentos de expressão legítimos, e portanto a participação na autoridade da instituição, que faz *toda* a diferença — irreduzível ao discurso como tal.

Bourdieu (1992) verifica também que há uma disparidade estrutural entre a capacidade de utilização de uma *linguagem oficial* — aquela considerada como própria de um país, cujo

léxico obedece a regras gramaticais — e a capacidade de reconhecimento dessa mesma linguagem pelos que não a dominam, sendo esta última ordinariamente muito mais uniforme. Segundo o autor, essa disparidade é condição para o estabelecimento de relações de dominação linguística. Uma constatação semelhante certamente poderia ser feita também a respeito das *linguagens especialistas*, uma vez que o reconhecimento do discurso disciplinar permite que, muitas vezes, sua força derive simplesmente da utilização de termos técnicos e não de seu real conteúdo argumentativo.

O sistema disciplinar, portanto, reafirma a manutenção da eficácia de discursos especialistas através da distinção entre a estrutura do espaço social em que estes são produzidos em oposição à estrutura do campo de classes sociais em que seus interlocutores estão situados. Como afirma Bourdieu (1992, p. 113): “a linguagem de autoridade nunca governa sem a colaboração daqueles que ela governa. Sem a ajuda do mecanismo social capaz de produzir essa complexidade, baseada no erro de reconhecimento. Que é a base de toda autoridade”.

Como consequência do enfoque em uma economia simbólica, sustenta-se, também a partir de Bourdieu (1992, p. 57), que nenhuma linguagem é capaz de possuir valores externos ao mercado de trocas simbólicas, oriundos de virtudes intrínsecas como qualidades “lógicas”. No entanto, como coloca Galvão (2004), tradicionalmente, a linguagem especialista chegou a ser entendida como o campo dos signos monossêmicos (relação entre um termo, um conceito, um referente), adquirindo qualidades presumidas de rapidez e eficiência comunicacional. Suas virtudes seriam tais que essas linguagens supostamente teriam a capacidade de solucionar problemas cognitivos e culturais através da equivalência funcional. Tanto é que a aparição de estudos que evidenciam as características linguísticas da linguagem técnica, suas dimensões sintática/semântica e sua dinamicidade social, geográfica, política etc. é relativamente recente e ainda objeto de controvérsia (GALVÃO, 2004).

O contexto de produção social de linguagens especialistas revela, portanto, uma capacidade de dominação simbólica historicamente construída através da eficiência disciplinar de determinação de verdades, compondo um complexo sistema de restrições que é base de sua autoridade (BOURDIEU, 1992). No contexto dos processos participativos aqui analisados, entende-se que a imposição desse discurso de autoridade, fundado na capacidade de dominação simbólica da linguagem especialista da arquitetura e do urbanismo, provoca um desequilíbrio das relações de poder, determinando as sentenças compreensíveis, ouvidas e consideradas. Como será observado a seguir, esse desequilíbrio se reflete em algumas propriedades, muitas vezes sutis, que conferem aos fóruns participativos o que poderia ser caracterizado, a partir de Foucault e Bourdieu, como a rigidez de *rituais*.

### 3.2.3. Atributos de um ritual

Usualmente associado a noções de formalismo, invariabilidade, simbolismo e tradição, um *ritual* é ordinariamente compreendido como uma sequência de atividades de natureza performática envolvendo gestos, palavras e objetos, que ocorre em um local particular e a partir de uma série predefinida de ações — entre as quais se destaca a referência das cerimônias religiosas. Não há uma única definição ou forma de entendimento a respeito de em que consiste um ritual, no entanto, pode-se afirmar que se trata de um fenômeno de múltiplas dimensões capaz de fornecer importantes pistas sobre as estruturas da organização sociopolítica e cultural da sociedade que o performa.

Para Foucault (2007), o que se pode agrupar sob o nome de *ritual* reúne formas superficiais e visíveis de *sistemas de restrição*. Um *sistema de restrição* consiste, por sua vez, em um grupo de procedimentos que permitem o controle dos discursos por meio da determinação das condições de seu funcionamento e da imposição de um certo número de regras aos indivíduos que os pronunciam. Em outras palavras, para o autor, um *ritual* é um sistema de rarefação dos sujeitos que falam, a partir de suas propriedades de definir: (i) quem entrará na ordem do discurso — na medida em que deve satisfizer a certas exigências ou ser, de início, qualificado para fazê-lo — e será capaz de ocupar determinada posição e de formular determinado tipo de enunciados; (ii) os gestos, os comportamentos, as circunstâncias e todo o conjunto de signos que devem acompanhar o discurso. Enfim, um *ritual*, para Foucault, consiste em um sistema de restrição do discurso capaz de fixar a eficácia suposta ou imposta das palavras, seu efeito sobre aqueles aos quais se dirigem e os limites de seu valor de coerção.

Em consonância, Bourdieu (1992) constrói o entendimento de um *ritual* como uma operação de “mágica social” realizada por um discurso de autoridade. Segundo o autor, a questão mais importante a ser lembrada a respeito dessa operação “mágica” é sua dependência em relação a uma combinação sistemática de condições interdependentes, segundo as quais o discurso de autoridade que realiza o ritual deve: (i) ser pronunciado pela pessoa legitimamente licenciada para fazê-lo; (ii) ser pronunciado em uma situação legítima, isto é, diante de expectadores legítimos; e, finalmente, (iii) ser enunciado de acordo com as formas legítimas de fazê-lo. Em suma, Bourdieu (1992, p. 115) afirma que para que o ritual funcione e opere, ele deve:

(...) primeiramente se apresentar e ser percebido como legítimo, com símbolos estereotipados servindo precisamente para demonstrar que os agentes não agem em seu próprio nome ou em sua própria autoridade, mas em sua capacidade como delegados.

A partir desses autores, portanto, entende-se que o acesso aos instrumentos legítimos de expressão e, portanto, a participação na autoridade institucional fazem toda a diferença no

estabelecimento e reconhecimento da validade de um rito social capaz de coagir gestos, comportamentos e circunstâncias. Ou seja, o poder que certos termos têm de garantir o esforço de outros para sua compreensão sem desprender esforço ele mesmo é o próprio objetivo da “ação mágica” que caracteriza um ritual. Para que um ritual exerça esse efeito, basta seu reconhecimento como fonte de autoridade, por meio da eficiência do simbolismo que representa — no sentido teatral do termo — a delegação.

Como será argumentado ao longo do Capítulo 5, os eventos participativos observados neste trabalho em muitos aspectos se assemelham ao que esses autores caracterizam como rituais. A linguagem técnica da arquitetura e do urbanismo parece constituir justamente o atributo estilístico e retórico impositor de autoridade que conforma a solenidade chamada *processo participativo*, impondo-se sobre as possibilidades de *agência* dos participantes na tomada de decisão sobre o espaço. No Capítulo 5 serão retomados, portanto, os conceitos de *linguagem*, *disciplina* e *ritual*, a partir de Bourdieu e Foucault, para o exame dos discursos proferidos pelos sujeitos que interagem nesses processos, em uma tentativa de elucidar os entraves para a produção democrática do espaço.

### 3.3. Práticas e cotidiano em Michel de Certeau

Enquanto o enfoque adotado a partir das teorias de Foucault e Bourdieu privilegia o aparelho reprodutor da disciplina — o desvelamento de *mecanismos microbianos* de controle e poder —, a partir da teoria de Michel de Certeau propõe-se conferir a devida atenção a questões analogamente *microbianas*, porém contrárias — ou que escapam — aos mecanismos disciplinares e institucionais. Se é verdade que por toda parte se estendem estruturas de poder, Certeau procura compreender como é que uma sociedade inteira — ou, já em aproximação com o tema deste trabalho, uma cidade inteira — não se reduz a elas. A partir da confiança posta na inteligência e na inventividade do mais fraco e da atenção extrema à sua mobilidade tática, Certeau procura identificar os procedimentos populares que escapam ao poder sem deixá-lo, ou seja, as maneiras de fazer que formam a contrapartida dos processos mudos que organizam a ordenação sociopolítica (CERTEAU, 1998).

Como explica Luce Giard na apresentação do livro “*Artes de fazer: a invenção do cotidiano*” (CERTEAU, 1998) — mais influente obra de Certeau, que servirá de base para esta segunda frente argumentativa —, o foco da teoria do autor se deve a uma convicção ética e política, alimentada por uma sensibilidade estética expressa por meio da constante capacidade de se maravilhar com o dia a dia, ou com as “invenções cotidianas” — já utilizando termos adotados pelo próprio autor. A não-credulidade diante da ordem dogmática que as

autoridades e instituições querem sempre organizar dá a Certeau a possibilidade de crer firmemente na “liberdade gazeteira das práticas”. Onde Bourdieu e Foucault, como tantos outros, veem obediência e uniformização, Certeau enxerga minúsculos espaços de jogo e táticas silenciosas e sutis que se “insinuam” na ordem imposta. As aberturas para o não conformismo que se busca elucidar em meio aos ritualísticos processos participativos a partir da segunda frente argumentativa explorada neste trabalho “pululam” na teoria de Certeau. Encontrar o meio para “distinguir maneiras de fazer” e pensar “estilos de ação”, ou seja, fazer a teoria das práticas, é o objetivo do trabalho de Certeau e também da escolha de aqui utilizá-lo.

Em consonância com a teoria de Certeau, a fé democrática na igualdade do *homem comum* prezada por Dewey (2008) — teórico que, como mencionado anteriormente, desenvolve uma concepção radical de democracia — é justamente marcada pela crença na capacidade dos seres humanos de julgamento e ação inteligentes e, concomitantemente, pela busca para que as condições apropriadas possam ser dadas para que eles conduzam suas próprias vidas, livres de coerção e imposição por outros. Essa aproximação entre as ideias de Certeau e Dewey permitirá também que, ao longo do Capítulo 6, sejam trabalhadas questões em torno de uma *ideia de democracia* para além do funcionamento das instituições políticas, tal como entendida por Dewey, como um *modo de vida* baseado em uma aposta nas possibilidades da natureza humana e nas atitudes que os seres humanos revelam em suas mútuas relações, em todos os acontecimentos da vida cotidiana (DEWEY, 2008).

Para Certeau, também a *linguagem*, ou mais especificamente a retórica ou ciência das “maneiras de falar”, oferece um aparelho de figuras para a análise das maneiras cotidianas de fazer. Segundo o autor, o *ato* da palavra, coisa mais facilmente captada, registrada, transportada e abordada do que a prática em si, não pode ser separado da circunstância em que ela é pronunciada. Assim, a descrição dos “rodeios” de uma língua pode ser simultaneamente o lugar e o objeto de manipulações sobre o querer do outro. Para o autor, no espaço da linguagem (como no dos jogos), uma sociedade explicitaria as regras formais do agir e de seus fundamentos. Acredita-se, portanto, que essa atenção a processos essencialmente comunicacionais presente na teoria de Certeau permite que suas ideias sejam articuladas a partir da matriz interacional do pensamento sociológico, tal como proposto neste trabalho.

### 3.3.1. Estratégias de produção e táticas de consumo

No subcapítulo anterior, foram discutidos a partir de Foucault e Bourdieu os efeitos de uma produção racionalizada, expansionista e centralizada de linguagem — a linguagem especialista, que ressoa das práticas tecnocratas —, assim como os efeitos de uma maneira de praticar o falar que, devido ao seu caráter disciplinar e necessidade de *invisibilizar* as demais

para se exercer, Certeau caracteriza como uma produção *estratégica*. A seguir, a teoria de Certeau permitirá caracterizar outra lógica de produção linguajeira que compõe os jogos entre poderes e autoridades simbólicas, caracterizada como *consumo*. Segundo Certeau (1998, p. 38-39), essa outra produção:

(...) visa uma lógica operatória cujos modelos remontam talvez às astúcias multimilenares dos peixes disfarçados ou dos insetos camuflados, e que, em todo o caso, é ocultada por uma racionalidade hoje dominante no Ocidente. (...) [Ela] é astuciosa, é dispersa, mas ao mesmo tempo ela se insinua ubiquamente, silenciosa e quase invisível, pois não se faz notar com produtos próprios mas nas *maneiras de empregar* os produtos impostos por uma ordem econômica dominante.

Em outras palavras, segundo o autor, as práticas heterogêneas do *consumo*, invisíveis às práticas tecnocratas que as reprimem ou acreditam reprimir, na verdade têm alta probabilidade de sobreviver ao aparelho repressor descrito no subcapítulo anterior e fazem também parte da vida social, tanto mais resistentes quanto mais ágeis e ajustadas a mudanças perpétuas. Para Certeau, essas duas formas de produção se diferenciam de modo que, enquanto as *estratégias* são capazes de “produzir, mapear e impor” materialidades simbólicas expressas em um discurso através das maneiras de falar, as *táticas* só podem “utilizá-las, manipulá-las e alterá-las”, provocando inversões discretas a partir do *consumo*. Para o autor, essas inversões são fundamentais na concepção política do agir, uma vez que são metáforas da ordem dominante que a fazem funcionar em “outro registro”.

Certeau atenta também para a característica da produção metafórica de se mostrar aparentemente desprovida de sentido justamente por não se tratar de uma produção coerente com o espaço construído, escrito e pré-fabricado onde os *consumidores* se movimentam. Embora tenham como material os *vocabulários* das línguas recebidas (no caso aqui estudado, o vocabulário das disposições urbanísticas), as frases destes consumidores — inventores de “trilhas nas selvas da racionalidade funcionalista” — são imprevisíveis, constituindo caminhos heterogêneos aos sistemas onde se infiltram e onde esboçam as astúcias de interesses e de desejos *diferentes*.

A tentativa de observação dessas astúcias imprevisíveis, que revelam aberturas para o não conformismo em meio à rigidez ritualística dos processos participativos, fundamentam a análise desenvolvida no Capítulo 6 deste trabalho. Da passagem do discurso científico à cultura “ordinária”, o *discurso* técnico se confunde com o *lugar* social, evidenciando a mobilidade da linha divisória que os separa. Como afirma Certeau, essa mobilidade é de essencial importância para os combates que confirmam ou contestam os poderes das *técnicas* sobre as *práticas* sociais e, por conseguinte, para a elucidação de possibilidades para uma produção mais democrática do espaço.

### 3.3.2. O espaço visto de cima e o caminho narrado

Outro aspecto específico explorado pela teoria de Certeau estará presente neste estudo: a relação entre os dois pólos da experiência *do* e *com* o espaço e suas manipulações e percursos, o *mapa* e o *relato*. Segundo o autor, de um lado — na base da experiência cotidiana — encontra-se uma relação do sujeito com o espaço e sua representação como *relato*, como um itinerário por meio da narração (uma série discursiva de operações) e, do lado oposto, a partir de uma discursividade científica — particularmente aquela da técnica junto ao campo do planejamento urbano —, tem-se a relação e representação do espaço como *mapa*.

Segundo Certeau (1998, p. 205), essa segunda forma de relação e representação do espaço seria “uma descrição redutora e totalizante das observações”. Para o autor, tomando-se o *mapa* em sua forma característica constituída a partir do discurso científico moderno, vê-se um distanciamento de sua condição como representação de possibilidades — em que se encerra o potencial das dinâmicas de mapeamento a serem discutidas junto aos processo participativos analisados — e uma aproximação da ideia de mapa com o exercício de congelamento político dos lugares. Segundo Certeau, o relato, ao contrário do mapa, *descreve* e, como descrição, é mais que uma fixação. É, como afirma o autor, “um ato culturalmente criador” (CERTEAU, 1998, p. 209) — onde o mapa demarca, o relato faz uma travessia.

Para Certeau (1998), as fixações do mapeamento, prática característica do planejamento urbano, constituem também procedimentos de esquecimento. Na captura de resíduos colocados no não-tempo de uma superfície de projeção, o traço substitui a prática. Assim, o mapeamento manifestaria a propriedade (voraz) que o sistema geográfico tem de metamorfosear o agir em legibilidade, tornando invisível a operação que o fez possível e, assim, fazendo esquecer uma maneira de estar no mundo.

Não se trata aqui de negar a potência do *mapa* como ferramenta capaz de fazer *travessias*, mas de entender as limitações de sua aplicação moderna em relação e correspondência com o *relato* ou a *narrativa* como forma cotidiana de experiência *com* e *no* espaço. De um lado, tem-se a prática de planificação cartográfica das “necessidades” diagnosticadas, às quais o planejamento urbano quer dar respostas funcionais, e do outro, a experiência vivida e narrada do espaço em seu potencial de fornecimento dos detalhes particulares a partir dos quais é construído seu significado social. No conflito e na dificuldade de compatibilização dessas duas formas de entendimento do espaço, como será abordado nos capítulos seguintes, tem-se um significativo entrave à interação entre especialistas e cidadãos.

## 4. INTRODUÇÃO AOS OBJETOS EMPÍRICOS

### 4.1. Universo de análise

Ainda que baseado em uma concepção crítica ampla, o universo de análise deste trabalho se restringe ao município de Belo Horizonte, devido tanto à proximidade física como à familiaridade da autora com o contexto sociopolítico local. Com o objetivo de estabelecer um recorte representativo do atual contexto desse município, foram selecionados dois objetos empíricos para compor este estudo: os processos participativos vinculados à Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO) e ao Plano Global Específico (PGE) da Vila Mantiqueira.

A seleção desses dois objetos se deu essencialmente devido ao recorte temporal disponível para investigação, coincidente com o período em que os processos participativos vinculados à ambos estavam em curso. No entanto, como indicado na tabela a seguir, os mesmos também apresentam semelhanças e distinções significativas para o tema de investigação proposto que justificam sua escolha, em contraste e complementaridade.

Tabela 01 — Comparativo objetos empíricos

	<b>PGE Vila Mantiqueira</b>	<b>OUC-ACLO</b>
<b>Escala</b>	Local	Municipal
<b>Consultoria terceirizada</b>	Sim	Não
<b>Público participante</b>	População de baixa renda	Associações diversas, funcionários públicos e membros da academia
<b>Macrorrecorte territorial</b>	Belo Horizonte	
<b>Iniciativa</b>	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	
<b>Objetivo</b>	intervenções no território	
<b>Discurso</b>	“redenção pela participação social”	

Fonte: Acervo da autora.

Apesar de diferenciarem-se (i) na escala de seus projetos — uma escala *local* no caso do PGE da Vila Mantiqueira e *municipal* com reflexos metropolitanos no caso da OUC —; (ii) na composição de seus públicos participantes — um público majoritariamente institucional no caso da OUC ACLO e exponencialmente mais vulnerável no caso do PGE —; e (iii) na presença ou não de uma consultoria terceirizada. Os processos participativos selecionados se aproximam (i) por situarem-se em um mesmo macrorrecorte espacial — o município de Belo

Horizonte — e, portanto, compartilharem um mesmo histórico e tradição participativa; (ii) por constituírem iniciativas de planejamento urbano que se propõem participativas por parte de uma mesma instância governamental — a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte —; (iii) por visarem a realização de intervenções no território da cidade, ou seja, não se tratarem de planos com foco apenas normativo; e, finalmente, (iv) por trazerem junto aos discursos técnico e mesmo acadêmico que justificam e defendem a aplicação destes instrumentos uma vinculação à sua condição de participativos. Uma espécie de redenção dos mesmos por meio da participação social que, assim como as demais características de cada instrumento, será problematizada neste capítulo.

Antes de dar prosseguimento à apresentação dos objetos em si, para o delineamento do contexto — a *situação sociocultural* — em que se dá a produção dos processos comunicativos a serem observados junto a essas duas experiências participativas, faz-se necessária uma sucinta recuperação da trajetória dos processos participativos vinculados ao planejamento urbano no município de Belo Horizonte.

#### *4.1.1. Participação em Belo Horizonte*

As mudanças na ordem socioeconômica e política que têm início no Brasil com o processo de redemocratização e que ecoam na Constituição de 1988 se refletem fortemente no município de Belo Horizonte também a partir da década de 1990. Ao longo dessa década são instituídas no município legislações específicas vinculadas ao planejamento urbano que antecipam muitas das estratégias de planejamento do território posteriormente apontadas pelo Estatuto da Cidade (2001) na escala federal. Como, por exemplo, a Lei Orgânica (1990) que atribui um capítulo a questão da política urbana e a lei de nº 7.165 de 27 de Agosto de 1996 que outorga o Plano Diretor da capital contemplando questões relacionadas ao uso, ocupação e parcelamento do solo, às edificações compulsórias, ao IPTU progressivo e ao usucapião. No plano de políticas de ação social, já nestas legislações municipais encontram-se expressas diretrizes de participação de todos os segmentos sociais organizados, com o objetivo de garantir a gestão democrática no plano das políticas públicas para o meio urbano e seu tratamento multidisciplinar e integrado.

Como discutido ao longo do Capítulo 2, o modelo de gestão baseado na centralização dos processos decisórios e no saber exclusivo da tecnocracia já era então fortemente criticado, o que fez com que as gestões municipais buscassem a eficiência por meio da participação social e do estabelecimento de novos canais de compartilhamento do poder com a população (MONTENEGRO, 2011). Com a eleição para a Prefeitura Municipal de coalizões políticas autodenominadas democráticas populares, em meio a políticas e reformas implementadas

para atender aos princípios da legislação constitucional — como a criação de conselhos de gestão —, tem-se também a instituição, em 1993, do Orçamento Participativo (OP), que assume lugar de destaque na implementação da política de desenvolvimento urbano. Como política municipal o OP adquire importância tanto como instrumento de captação de demandas populares quanto como mecanismo de alocação de parte dos recursos orçamentários para as áreas carentes da cidade, revertidos em obras e equipamentos.

Em reação a esse processo de redemocratização, como afirma Montenegro (2011), já nessa época teve início uma construção contínua de procedimentos técnicos que visavam garantir maior racionalidade nas escolhas da população e reinserir o processo participativo na lógica tecnocrata corrente do planejamento urbano. À medida que o Orçamento Participativo se tornava rotina, foram se estabelecendo regras definidas pelo Executivo e critérios técnicos em consonância com as diretrizes do planejamento urbano que direcionavam as escolhas da população nesses espaços participativos. Observou-se, assim, para além do Orçamento Participativo, passando pelos conselhos e pelas demais instâncias participativas, a consolidação de processos de participação social com base em modelos de decisão majoritária e sua consequente configuração como espaços de disputa e de agregação de preferências, distantes da possibilidade de tomada de decisão deliberativa.

No desdobramento mais recente dessa tentativa de normatização da participação social, em 2011 é criada pela Prefeitura de Belo Horizonte a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC). Responsável pela coordenação do Orçamento Participativo e pela promoção de constantes eventos — partes de projetos como o Planejamento Participativo Regionalizado<sup>5</sup> e o Fórum Municipal de Associações de Bairro<sup>6</sup>. Em suas atribuições, essa Secretaria vem particularmente multiplicar e fortalecer formatos institucionais participativos que buscam o “estreitamento da relação entre o poder público municipal e o cidadão” (BELO HORIZONTE, [201-?]c) e tem pouca relação com a tomada de decisões coletiva sobre a cidade.

Em suma, apesar de exercerem um inegável impacto na inversão de prioridades, na vocalização dos interesses dos estratos populares junto ao poder público municipal e mesmo no aprimoramento da máquina administrativa — especialmente no que tange ao acesso à

---

<sup>5</sup> Criado em 2011, o Planejamento Participativo Regionalizado consiste em quatro ciclos de oficinas realizadas nas nove regionais do município, a partir das quais os participantes elaboram propostas “para a melhoria do território onde vivem”, posteriormente avaliadas por um Grupo Técnico de Avaliação (GTA) e encaminhadas ao Executivo. (BELO HORIZONTE, [201-?]c).

<sup>6</sup> Criado em 2014, o Fórum Municipal de Associações de Bairro consiste em reuniões mensais com a participação de lideranças comunitárias e de membros de entidades representativas dos moradores para a discussão de assuntos que sejam de interesse dos cidadãos. (BELO HORIZONTE, [201-?]c).

informação —, modelos como o do Orçamento Participativo belo-horizontino e seus descendentes são ainda alvo de críticas quanto à reprodução de relações de clientelismo — termo utilizado para descrever a prática eleitoreira que consiste na troca de favores entre quem detém o poder e quem vota. Essa *situação sociocultural* não consiste, no entanto, em uma característica particular da experiência de Belo Horizonte. De fato, como destaca Kothari (2007), programas desenhados para aproximar os excluídos àqueles que detêm o poder frequentemente resultam em formas de controle ainda mais difíceis de desafiar. No que interessa para a discussão proposta neste trabalho, entende-se que a reprodução desses modelos é responsável pela consolidação de grupos e de modos de ação junto ao corpo social e ao poder público municipal. O acúmulo de um capital social em participantes e propositores/articuladores desses fóruns participativos que terá influências sobre a forma como entendem e se posicionam em relação aos processos estudados.

#### 4.2. Apresentação e contextualização dos objetos empíricos

Para que seja possível a análise dos processos participativos em questão, é premente ainda uma breve apresentação do que consistem os instrumentos de planejamento urbano aos quais eles estão vinculados, a Operação Urbana Consorciada (OUC) e o Plano Global Específico (PGE). Da mesma forma, faz-se necessária a recuperação de algumas críticas e contracríticas direcionadas a esses instrumentos de planejamento urbano, a exposição das circunstâncias em que vem a ser implantados hoje em Belo Horizonte e a sistematização de alguns dados a respeito dos próprios planos e de seus processos participativos que contribuem para sua caracterização. A seguir, essas informações serão trazidas separadamente para cada um dos objetos.

##### 4.2.1. A Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste

As Operações Urbanas Consorciadas são sofisticadas modalidades de parceria público-privada estabelecidas como instrumentos de planejamento urbano pelo Estatuto da Cidade em 2001. O art. 32, parágrafo único, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), define o instrumento nos seguintes termos:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Na prática, trata-se, simplificada, de um plano de obras urbanas acompanhado de um sobrezoneamento aplicável a um recorte específico da cidade, instituídos na forma de uma lei

municipal. O novo zoneamento se sobrepõe aos parâmetros originais determinados pelo Plano Diretor do município, garantindo o aumento do potencial construtivo ao elevar índices, como o Coeficiente de Aproveitamento (CA)<sup>7</sup>. O aumento do potencial construtivo significa o aumento da área construída passível de venda em um empreendimento imobiliário e funciona como um atrativo para o setor imobiliário, permitindo que essa metragem extra seja comercializada pelo poder público, normalmente através de títulos financeiros chamados Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Cada Cepac corresponde a uma metragem quadrada predeterminada de área construída extra e deverá ser posteriormente vinculado a um terreno. Até que isso aconteça, no entanto, cada Certificado — como uma ação na bolsa de valores — fica sujeito às flutuações do mercado financeiro. O valor arrecadado pelo poder público com a venda desse potencial construtivo extra é, então, acumulado em um Fundo e, finalmente, utilizado para a execução das obras urbanas previstas pelo plano urbanístico, valorizando novamente a região e, conseqüentemente, os Cepac.

Essa breve tentativa de apresentação dos mecanismos que operam em uma Operação Urbana Consorciada permite vislumbrar a complexidade do instrumento que, não por acaso, atualmente é foco de diversos estudos e objeto de debate no campo do planejamento urbano no país. Para aqueles que defendem o instrumento, a operação urbana é entendida como um mecanismo de recuperação da mais-valia da terra. A venda do potencial construtivo devolveria para a esfera pública a valorização dos imóveis, que é fruto do próprio investimento público para implantação de infraestrutura urbana em seu entorno. Na mesma linha, a OUC é apontada como a única saída para a viabilização de grandes obras e intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do Estado, pois seria um instrumento autofinanciável.

No entanto, estudos como o de Fix (2001; 2003; 2005), a exemplo da experiência paulista (OUCs *Faria Lima e Água Espraiada*), apontam para diversos problemas por trás desta suposta “fórmula mágica” por meio da qual cidade e mercado sairiam ganhando. A saber, Fix destaca que o pressuposto indispensável do interesse do mercado imobiliário de aderir às OUCs faz com que estas tendam a se concentrar em locais já privilegiados da cidade: regiões onde as novas obras urbanas atuarão para reforçar a concentração de renda, produzindo e legitimando a segregação socioespacial. Para a autora, mesmo que a operação seja bem-sucedida financeiramente, o risco e o investimento inicial, tanto operacionais como orçamentários — incluindo grandes obras iniciais para atração do mercado, chamadas de “âncora” —, são públicos e tomados em detrimento de outras ações. Dessa forma: “as restrições orçamentárias não são superadas, como se diz, mas apenas dribladas, de modo que apenas alguns setores

---

<sup>7</sup> O Coeficiente de Aproveitamento é um índice que, multiplicado pela área de um terreno, determina a quantidade total de metros quadrados passíveis de serem construídos.

continuem resolvendo seus problemas de financiamento” (FIX, 2004, p. 3). Assim, as operações urbanas, ao contrario de constituírem-se como ferramentas para a recuperação da mais-valia da terra, funcionariam como “um mecanismo para que apenas uma fração da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação” (FIX, 2004, p. 11).

Essas críticas são rebatidas no campo teórico por Monteiro (2014), a partir da ideia de neutralidade do instrumento. Segundo a autora, o instrumento Operação Urbana Consorciada conservaria o potencial de funcionar como um complexo sistema de viabilização de políticas públicas, uma vez contornados os impactos negativos observados em experiências prévias. Nas palavras de Monteiro (2014, p. 27), a redenção deste instrumento até então mal utilizado seria possível por meio do: “reconhecimento de especificidades locais, [da] repartição de ônus e de benefícios inerentes aos processos de urbanização e [da] participação dos atores citadinos na decisão sobre intervenções socioterritoriais”.

O argumento da neutralidade do instrumento é precisamente a base em que se apoiam os técnicos envolvidos no processo de implementação da OUC ACLO pela Prefeitura de Belo Horizonte. Acredita-se, portanto, que a polêmica em torno das disfunções/potencialidades intrínsecas às Operações Urbanas Consorciadas, somada ao fato de a “participação dos atores citadinos” aparecer no discurso técnico e teórico como componente para a redenção do instrumento, conferem grande relevância para a escolha de observar um processo participativo a ele vinculado.

A proposta de implantação de uma operação urbana na área onde hoje se situa a OUC ACLO em Belo Horizonte é fruto de um polêmico e conturbado histórico, cujas particularidades e consequências, relevantes para a argumentação construída ao longo dos capítulos seguintes, serão pormenorizadas oportunamente. Por hora, cabe destacar que o processo participativo estudado tem seu início em outubro de 2014, após acordo judicial<sup>8</sup> firmado entre a Prefeitura

---

<sup>8</sup> O acordo firmado entre Ministério Público e Prefeitura de Belo Horizonte para contornar as irregularidades da OUC Nova BH define como principais obrigações da Prefeitura na condução dessa nova operação urbana batizada de OUC ACLO: “(i) submeter novamente o projeto ao Conselho Municipal de Políticas Urbanas (Compur) e tornar ineficaz a decisão anterior do órgão que aprovou os estudos da operação e o plano urbanístico apesar de recomendação contrária do MP; (ii) disponibilizar o plano urbanístico e os estudos da operação urbana (EIV e EVEF) da OUC Nova BH e da OUC ACLO, após finalizados; (iii) garantir a participação popular na elaboração do Plano Urbanístico da OUC ACLO, por meio de oficinas participativas e debates regionais, com caráter de consulta pública, nos quais as pessoas possam apresentar propostas, objeções, questionamentos; (iv) realizar audiências públicas que devem abordar vários tópicos previstos no acordo pelo MP. Tais audiências deverão ser gravadas e filmadas, amplamente divulgadas com antecedência mínima de 15 dias e ter posterior divulgação das propostas apresentadas pela população; (v) atendimento contínuo de plantão presencial e via internet à qualquer pessoa interessada (tudo isso antes da conclusão do plano urbanístico da OUC ACLO e dos estudos de impacto); (vi) obrigação de responder e divulgar na internet todos os questionamentos da sociedade civil; (vii) obrigação de demonstrar ao Ministério Público, a cada dois meses, o cumprimento das medidas pactuadas; e outras obrigações que, caso não cumpridas, implica em crime de improbidade administrativa”. (INDISCIPLINAR, [201-?]).

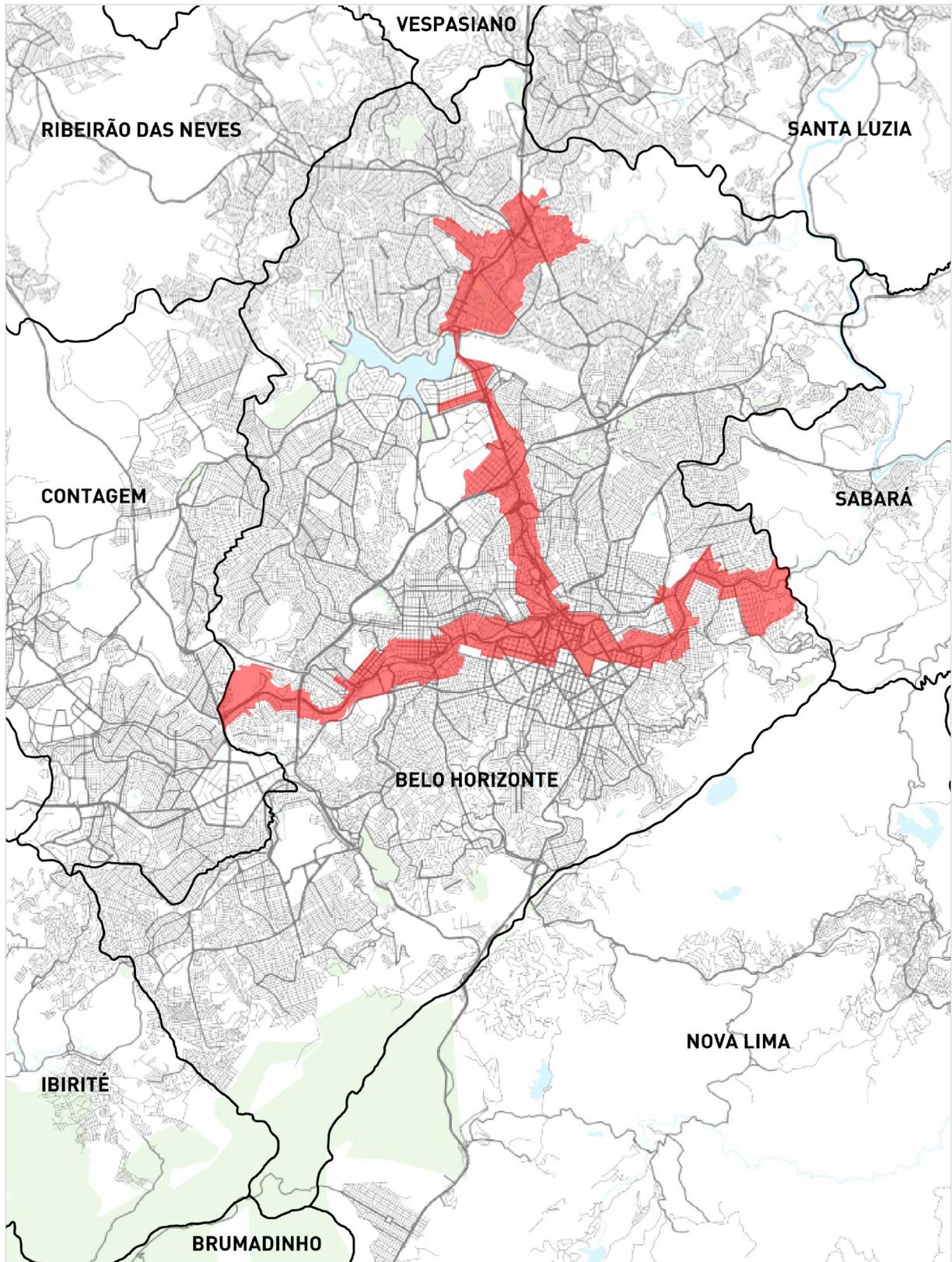
Municipal de Belo Horizonte (PBH) e o Ministério Público (MP), que investigava irregularidades na condução da então chamada “OUC Nova BH”. Entre as irregularidades investigadas na elaboração do plano urbanístico desta OUC, destaca-se a ausência de um processo de participação social. Assim, os termos do acordo judicial que permitiu que a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (Smapu), sob a coordenação de um novo secretário, retomasse os estudos da Operação — então rebatizada de OUC ACLO — condicionavam justamente ao cumprimento de protocolos predefinidos para a participação<sup>9</sup>.

O plano urbanístico da OUC ACLO afeta diretamente 99 bairros e cerca de 10% do território municipal, compreendendo uma área de aproximadamente 30km<sup>2</sup> e 33km de extensão no entorno de dois importantes eixos viários, a partir da região central até as regiões norte, leste e oeste, tal como apresentado no mapa a seguir. Trata-se, portanto, de um projeto absolutamente significativo em termos territoriais, que, caso implementado, terá reflexos diretos na vida de cidadãos não apenas de Belo Horizonte, mas de toda sua região metropolitana.

---

<sup>9</sup> Cabe aqui também destacar que a autora deste trabalho integrava a equipe técnica da Smapu como Gerente de Desenho Urbano, no período entre agosto de 2012 e junho de 2013, em que o projeto de uma Operação Urbana Consorciada para área onde hoje se situa a OUC ACLO estava em desenvolvimento.

Mapa 01 — Área de intervenção OUC ACLO



Fonte: Dados coletados a partir do Caderno de Mapas que compõe o Plano Urbanístico e o Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste.

O processo participativo da OUC ACLO envolveu sete distintos formatos institucionais em um total de 42 eventos, elaborados e coordenados pelo corpo técnico da Smapu. Estes eventos foram concentrados particularmente em novembro e dezembro de 2014 e novamente em abril de 2015, tal como apresentado na tabela a seguir.

**Tabela 02 — Agenda participativa OUC ACLO**

<b>Evento</b>	<b>Nº*</b>	<b>Período</b>	<b>Local</b>	<b>Público</b>	<b>Objetivo</b>
Oficinas Institucionais	2	10/2014	—	Funcionários de diversos órgãos da PBH	Articulação e complementação de projetos e políticas setoriais para o território
Oficinas com Conselheiros da Sociedade Civil	3	11/2014	Região central	Conselheiros da Sociedade Civil	Capacitação e sensibilização; apresentação, elaboração e discussão de propostas; e priorização das propostas e dos recursos
Debates Regionais	8	11/2014	Regionais	Aberto	Esclarecimento de dúvidas e apoio na elaboração de propostas
Visitas de Campo	7	12/2014	Regionais	Aberto	Apresentação do projeto no território e esclarecimento de dúvidas
Oficinas com Moradores e Usuários	3	12/2014	Região central	Aberto	Capacitação e sensibilização; apresentação, elaboração e discussão de propostas; e priorização das propostas e dos recursos
Grupos de Discussão Técnica	10	01/2015 à 06/2015	Região central	Aberto	Aprofundamento em temas estratégicos, com trabalho contínuo de construção das propostas em conjunto com representantes da sociedade civil
Audiências Públicas	6	04/2015	Região central	Aberto	Apresentação da proposta pela Prefeitura e fala aberta à população
Apresentações do Projeto	3**	09/2015	Região central	Aberto	Apresentação da proposta pela Prefeitura e fala aberta à população

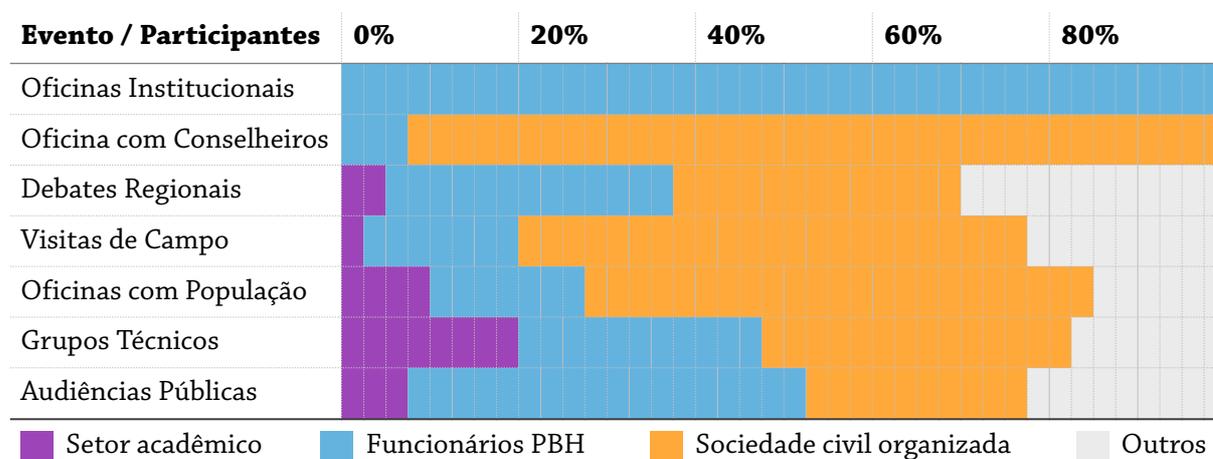
■ Etapas acompanhadas presencialmente para a elaboração deste trabalho.

\* Número de eventos

\*\* Tomou-se conhecimento da ocorrência de três apresentações públicas do projeto da OUC ACLO, uma na sede do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), uma no bairro Lagoinha e outra no Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) para aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), é possível que tenham ocorrido outras apresentações sobre as quais não se tomou conhecimento.

Entre os participantes do processo participativo da OUC ACLO, destaca-se a presença predominante de três grupos de agentes: (i) representantes de diversas associações da sociedade civil, como associações de moradores, associações técnicas e associações empresariais; (ii) funcionários da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; e (iii) membros da academia, entre os quais se incluem estudantes e pesquisadores. Como pode ser observado no gráfico a seguir, a presença proporcionalmente massiva desses grupos em todos os formatos de eventos é um dado relevante para a contextualização desse processo participativo que será aprofundado ao longo deste trabalho.

Gráfico 02 — Presença de agentes por tipo de evento OUC ACLO



Fonte: Dados estimados a partir das listas de presença dos eventos participativos OUC ACLO, base de dados extraída de Domingues (2015).

#### 4.2.2. O Plano Global Específico da Vila Mantiqueira

A idealização que fundamenta o surgimento do Plano Global Específico (PGE) como ferramenta de planejamento urbano em Belo Horizonte vem contrapor um discurso higienista, base de um urbanismo de embelezamento e modernização que reforçavam, desde início do século XX, a representação da favela como um problema a ser eliminado das cidades ou, ao menos, de suas áreas centrais. Os ideais de um reformismo progressista vigentes no campo do planejamento urbano fundamentaram por muitas décadas uma política remocionista, ancorada nas determinações e exigências das legislações municipais que regulamentavam as construções no Brasil e na criminalização do problema da invasão de terras (DIAS, 2009). Como parte do processo de revisão desses ideais intensificado na década de 1990 — discutido ao longo do Capítulo 2 —, o PGE integra uma inovadora política pública de intervenções, que passa a contemplar o direito de permanência da população favelada em seu local de origem introduzindo modelos de urbanização dessas áreas com a participação da

população local. Constituindo-se, portanto, como um avanço significativo no sentido do reconhecimento dessas pessoas e espaços marginalizados como parte integrante da cidade.

Em aplicação desde fins da década de 1990 pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte ou, mais especificamente, pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel) — empresa pública responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação Popular —, o PGE, consolidado pela Lei Municipal nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000, é definido pela própria Urbel nos seguintes termos (BELO HORIZONTE, [200-?]b):

O Plano Global Específico (PGE) é um instrumento de planejamento que norteia as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares. Ele [o PGE] consiste em um estudo aprofundado da realidade destas áreas, considerando os aspectos urbanístico, socioeconômico e a situação jurídica do terreno.

Ainda segundo a Urbel, o objetivo do Plano Global Específico é apontar os caminhos para a melhoria da qualidade de vida nesses locais e promover a sua integração ao conjunto da cidade, possibilitando maior eficiência e organização na aplicação de investimentos. Dessa forma, são evitados desperdícios e a captação de recursos junto a organismos financeiros nacionais e internacionais é facilitada.

Ferramenta exclusiva da gestão pública de Belo Horizonte, a atual metodologia de elaboração dos PGEs foi construída progressivamente pelo corpo técnico da própria Urbel. Em suas origens, encontra-se a influência do embate entre técnicos e movimento popular a respeito da utilidade da realização de projetos *versus* a urgência da comunidade em receber melhorias, que ocorria no interior do Orçamento Participativo. Atualmente, o Plano Global Específico é dividido em três etapas, cujos produtos, elaborados com a participação dos moradores de vilas, favelas ou conjuntos habitacionais populares, são: (i) um estudo aprofundado — *diagnóstico* — da realidade e dos problemas da comunidade, seguido de (ii) um plano de intervenções que constituiriam uma reestruturação urbana do território e, finalmente, (iii) a priorização dessas intervenções através de uma hierarquia, acompanhada de um levantamento de seus custos preliminares.

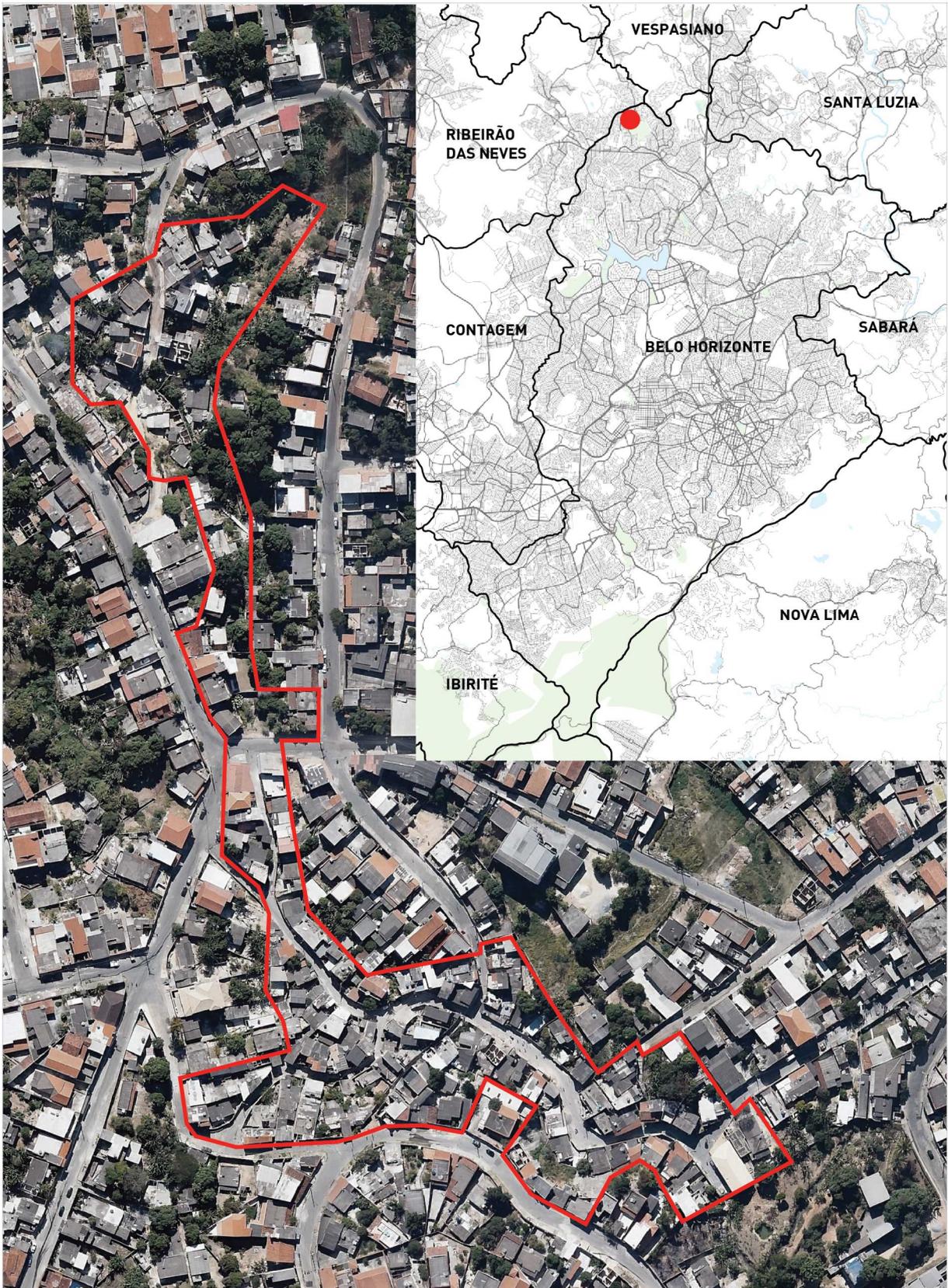
Algumas das principais críticas ao Plano Global Específico concernem a importantes pressupostos da urbanização de assentamentos precários, que não teriam se viabilizado por meio do instrumento — ou seja, pressupostos que o instrumento não foi capaz de abarcar ou alcançar em sua idealização ou prática de implementação —, como: (i) *a manutenção da precariedade habitacional*, já que, devido à falta de financiamentos com esse foco, os PGEs deixam de lado esse aspecto da urbanização que tem grande influencia nas condições sanitárias e ambientais das comunidades; (ii) *a manutenção da carência de serviços urbanos essenciais*, consequência especialmente da falta de integração com as concessionárias públicas

e com outros setores do governo; e (iii) *a não promoção da regularização fundiária*, devido ao alto custo da desapropriação e à complexidade do processo burocrático para a titulação. Em relação a este último ponto, critica-se também que a regularização fundiária seria uma etapa raramente alcançada quando da implementação dos PGEs. Outros problemas apontados em relação ao instrumento do PGE são: (iv) *a influência da agenda de financiamentos internacional* e consequente concentração dos investimentos em ações estruturantes — obras de grande porte — em detrimento da agenda e prática locais — os desejos e necessidades cotidianas dos moradores desses espaços, que estariam mais relacionadas aos três pontos anteriores —; e (v) *o distanciamento entre o momento do planejamento e o da execução das obras*, que por vezes compreende até uma década, representando uma grande defasagem em relação às ações executadas e às demandas comunitárias (BITTENCOURT, 2014). Outras críticas ao instrumento concernem ainda à metodologia de elaboração desses planos e a seu processo participativo diretamente e serão discutidas ao longo dos próximos capítulos.

Por outro lado, em reportagem na revista “Urbanização e Habitação”, publicada anualmente pela Urbel, representantes da Companhia Urbanizadora defendem o instrumento a partir do entendimento de que o planejamento é fundamental para fazer frente aos problemas de ordem socioeconômica e ambiental, especialmente no caso de vilas e favelas, dado o caráter “espontâneo” de suas ocupações. A participação também aparece como parte relevante dessa defesa em afirmações como: “tudo é definido em acordo com os moradores” e “todo o planejamento é feito com a participação efetiva dos moradores” (CAPOBIANCO; FLÁVIA, 2015, p. 40), que reforçam a premissa de planejamento participativo imbricada no instrumento.

A Vila Mantiqueira está localizada na regional Venda Nova, no extremo norte da Capital, próxima ao limite com os municípios de Ribeirão das Neves e Vespasiano, tal como apresentado no mapa a seguir. Segundo dados levantados pelo Plano Global Específico, a Vila teve sua ocupação iniciada em 1971 e consolidada especialmente ao longo da década de 1970. Os moradores originais, como no processo de formação de outras vilas, vieram do interior em busca de uma melhor qualidade de vida na Capital e, com recursos escassos, impeditivos ao pagamento de aluguel, iniciaram o permanente processo de autoconstrução de suas casas às margens de um córrego e em uma região de nascentes, portanto, majoritariamente em áreas não passíveis de ocupação, segundo a legislação municipal, denominadas Áreas de Proteção Permanente (APPs). Desde então, os moradores conviveram com condições precárias particularmente de transporte público e de saneamento — incluindo frequentes inundações.

Mapa 02 — Localização e limites ZEIS Vila Mantiqueira\*



Fonte: Dados coletados a partir do Mapa compilado da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte (Lei nº 7.166/96 e alterações). Foto aérea: googlemaps.com (acesso março 2016).

\* Os limites da ZEIS Vila Mantiqueira não coincidem com os limites estudados pelo PGE.

A Vila Mantiqueira é reconhecida pelo atual Plano Diretor<sup>10</sup> do município de Belo Horizonte como Zona Especial de Interesse Social tipo 1 (ZEIS-1). No zoneamento do município, são demarcadas como ZEIS-1 espaços ocupados de forma desordenada por população de baixa renda, nos quais existe o interesse do poder público em promover programas habitacionais, intervenções de urbanização e ações de regularização fundiária. A demarcação de uma região como ZEIS é relevante para que sejam impedidas tentativas de remoção da população nelas residentes sem que seja elaborado um PGE, para que nessas áreas apliquem-se critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, e para que sua população adquira legitimidade na reivindicação de melhorias junto à Prefeitura e ao Orçamento Participativo.

Ao longo da história da Vila Mantiqueira, algumas melhorias — incluindo a distribuição de energia elétrica e água, a contenção da Rua Primeiro de Novembro e a construção de uma Unidade Municipal de Ensino Infantil (Umei) — foram conquistadas via Orçamento Participativo ou por insistência junto aos órgãos competentes, graças ao engajamento de alguns moradores que fundaram, em 1984, a Associação Comunitária Pró-Melhoramento da Vila Mantiqueira.

O processo de elaboração do Plano Global Específico da Vila Mantiqueira, aqui estudado, também foi conquistado via Orçamento Participativo em 2014 (Empreendimento 98 do OP 2013/2014), havendo se iniciado em fevereiro de 2015. Especificamente, seu processo participativo teve início em março de 2015 e, quando da finalização do acompanhamento para a realização deste trabalho, ainda não havia sido finalizado. O processo envolveu, até então, cinco distintos formatos institucionais em um total de dez eventos, com a previsão de outros sete em seis formatos diferentes até sua finalização, tal como apresentado na tabela a seguir. Destaca-se que esses eventos foram conduzidos por técnicos de uma empresa de consultoria terceirizada, que também é responsável pelo desenvolvimento do plano em si, sob a coordenação do corpo técnico da Urbel.

---

<sup>10</sup> O Plano Diretor Municipal vigente no município de Belo Horizonte é estabelecido pela Lei Municipal nº 7.165, de 27 de agosto de 1996, juntamente com a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (Lei Municipal nº 7.166, de 27 de agosto de 1996) que é revisada pela Lei Municipal nº 9.959, de 15 de outubro de 2010, e atualmente encontra-se sob novo processo de revisão.

Tabela 03 — Agenda participativa PGE Vila Mantiqueira

<b>Etap</b>	<b>Evento</b>	<b>Nº*</b>	<b>Período</b>	<b>Público</b>	<b>Objetivo</b>
1	Assembleia de Partida	2	17/03/2015 e 12/05/2015	Moradores da Vila Mantiqueira	Apresentação do trabalho a ser realizado e eleição de representantes que acompanharão o processo — o Grupo de Referência (GR)
1	Consolidação do histórico da Vila Mantiqueira	1	26/05/2015	Grupo de Referência	Confirmação de informações coletadas a respeito do histórico de formação, lutas, conquistas e lideranças
1	Capacitação Cartográfica	1	16/06/2015	Grupo de Referência	Capacitação de membros do Grupo de Referência (GR) para colaborar na elaboração e gestão do projeto
1	Entrevistas com moradores	—	—	Moradores da Vila	Preenchimento de formulários socioeconômicos e ambientais por meio de levantamento porta a porta
1	Apresentação do Diagnóstico	5	14/09/2015 a 01/12/2015	Grupo de Referência	Capacitação, apresentação e discussão de diagnósticos setoriais: geológico, urbanístico, jurídico, sanitário e social
2	Sugestão de Propostas	1	22/03/2016	Grupo de Referência	Apresentação do diagnóstico integrado e dinâmica com mapas para sugestão de propostas gerais
2	Sugestão de Propostas	1	—	Moradores da Vila	Sugestão e consolidação das sugestões de propostas
2	Apresentação de Propostas	1	—	Grupo de Referência	Apresentação e discussão das alternativas de intervenções urbanísticas e ambientais
		1	—	Moradores da Vila	
2	Plantão	1	(sábado)	Moradores da Vila	Plantão tira-dúvidas a respeito das alternativas de intervenções
2	Assembleia de votação	1	—	Moradores da Vila	Votação das alternativas de intervenções urbanísticas e ambientais
3	Hierarquização e custos	1	—	Grupo de Referência	Apresentação dos custos e determinação da hierarquia das propostas definidas
3	Assembleia de Encerramento	1	—	Moradores da Vila	Apresentação do projeto final e encerramento do processo participativo

■ Etapas acompanhadas presencialmente para a elaboração deste trabalho.

\* número de eventos

Segundo dados levantados pelo Plano Global Específico, os moradores da Vila Mantiqueira são, em sua maioria — 69% —, os mesmos de sua ocupação original. São predominantemente — 72% — jovens e adultos com menos de 45 anos, que possuem ensino fundamental — 39% — ou médio — 39% — incompletos. A renda domiciliar mensal desses moradores é inferior a três salários mínimos, sendo alguns — 11% — beneficiários de programas assistenciais, como o Bolsa Família<sup>11</sup>. Quando do levantamento realizado pelo PGE, cerca de 30% da população economicamente ativa da Vila estaria desempregada.

Por envolver um público particularmente vulnerável e especialmente carente em termos de infraestrutura urbana, e, pelo Plano Global Específico se tratar de um instrumento alvo de críticas, mas ainda defendido pelo poder público e por seu corpo técnico por meio do reforço de seu caráter participativo, acredita-se que a escolha de acompanhar os fóruns vinculados a esse instrumento é especialmente relevante para o tema deste trabalho. Particularmente em contraste e complementaridade à análise do processo participativo vinculado à Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste, com importantes reflexos nas questões a serem observadas nos próximos capítulos.

#### 4.3. Métodos de coleta e sistematização de dados

Como método de coleta de dados para esta investigação, procurou-se priorizar a *observação participante* dos eventos que compunham os processos participativos, visando à compreensão dos sujeitos em articulação com o meio social, por meio do contato direto com eles (CORREIA, 2015). No entanto, devido aos limites temporais que envolvem a elaboração de uma dissertação de mestrado aliados à caracteristicamente prolongada duração dos processos participativos analisados, não foi possível fazer o acompanhamento da totalidade de eventos que os compõem (as etapas acompanhadas presencialmente foram destacadas no subcapítulo anterior, Tabelas 01 e 02). Com o objetivo de compensar e enriquecer essa observação parcial, portanto, optou-se também pela realização de entrevistas com os envolvidos nos processos. O estudo aqui desenvolvido não consiste, portanto, em uma análise empírica absolutamente metódica, mas sim em uma observação empírica de subjetividades expressas nos discursos e posteriores relatos desses sujeitos sobre suas próprias experiências. Esse partido investigativo se mostra consistente com posições contemporâneas que desafiam a possibilidade de qualquer análise empírica sistemática de estudos de caso como o que aqui se propõe (FISCHER, 2009).

---

11 O Bolsa Família é um programa criado pelo Governo Federal, destinado exclusivamente para famílias em estado de pobreza ou extrema pobreza. As famílias aptas a receber o benefício Bolsa Família em 2016 são aquelas com renda familiar inferior a R\$140,00 por pessoa. O Programa oferece a essas famílias acesso a serviços sociais básicos por meio da transferência de um benefício mensal. O benefício é variável, de acordo com a renda e o número de pessoas, crianças e jovens na família, atingindo um valor máximo de R\$336,00.

Para a condução das entrevistas com os envolvidos nos processos participativos, foram utilizados roteiros previamente elaborados (Apêndices 1 e 2) como guias e como uma garantia de que todos os temas pretendidos seriam abordados, o que as caracteriza como *entrevistas semiestruturadas* (MANZINI, 2004). Dada a opção por uma metodologia de análise baseada na matriz interacional da comunicação, descrita no capítulo anterior, faz-se relevante o destaque do enquadre comunicacional de realização dessas entrevistas, em especial a influência no processo interativo da formação da entrevistadora como arquiteta/urbanista e vinculação à universidade. Acredita-se que alguns dos resultados obtidos em entrevista — inclusive a variação no tempo de duração das mesmas para diferentes entrevistados — podem ser consequência direta desse enquadre. Marcadamente, as entrevistas realizadas com participantes do processo participativo vinculado à OUC ACLO foram consistentemente mais longas e substancialmente mais profundas quando comparadas àquelas realizadas com os participantes do processo participativo vinculado ao PGE — os moradores da Vila Mantiqueira. As dificuldades em estabelecer um diálogo e talvez uma relação de cumplicidade com estes entrevistados, cuja experiência cotidiana se distancia daquela da entrevistadora (questão que justamente atravessa a discussão proposta neste trabalho: a dificuldade de comunicação entre técnicos e leigos), também culminaram em uma análise mais ilustrativa — fundamentada a partir de citações — no caso da OUC ACLO e mais subjetiva — baseada nas observações participantes — no caso do PGE.

A respeito dos roteiros utilizados para as entrevistas, destaca-se ainda que se optou por não incluir questionamentos que remetessem diretamente ao tema desta investigação — os efeitos do discurso técnico sobre a possibilidade de agência humana em processos participativos —, pois entende-se que essa abordagem influenciaria o discurso dos entrevistados, afetando os resultados obtidos. A opção feita foi por observar o surgimento — ou não — de questões relacionadas a esses objetivos em suas falas — incentivando-os quando surgissem —, à medida que se discutia de maneira mais geral os processos participativos em questão e outros temas aos quais se remetiam os entrevistados em suas narrativas.

Os critérios adotados para a seleção dos entrevistados apresentam algumas distinções em conformidade com cada objeto de pesquisa e suas particularidades. De maneira geral, focou-se na assiduidade nos eventos e na diversidade de vivências socioeconômicas e culturais dos participantes, entendendo que esses critérios proporcionariam maior profundidade e pluralidade de perspectivas. Trabalhou-se também com o pressuposto de representação, tanto do ponto de vista dos propositores/articuladores dos eventos participativos como dos participantes.

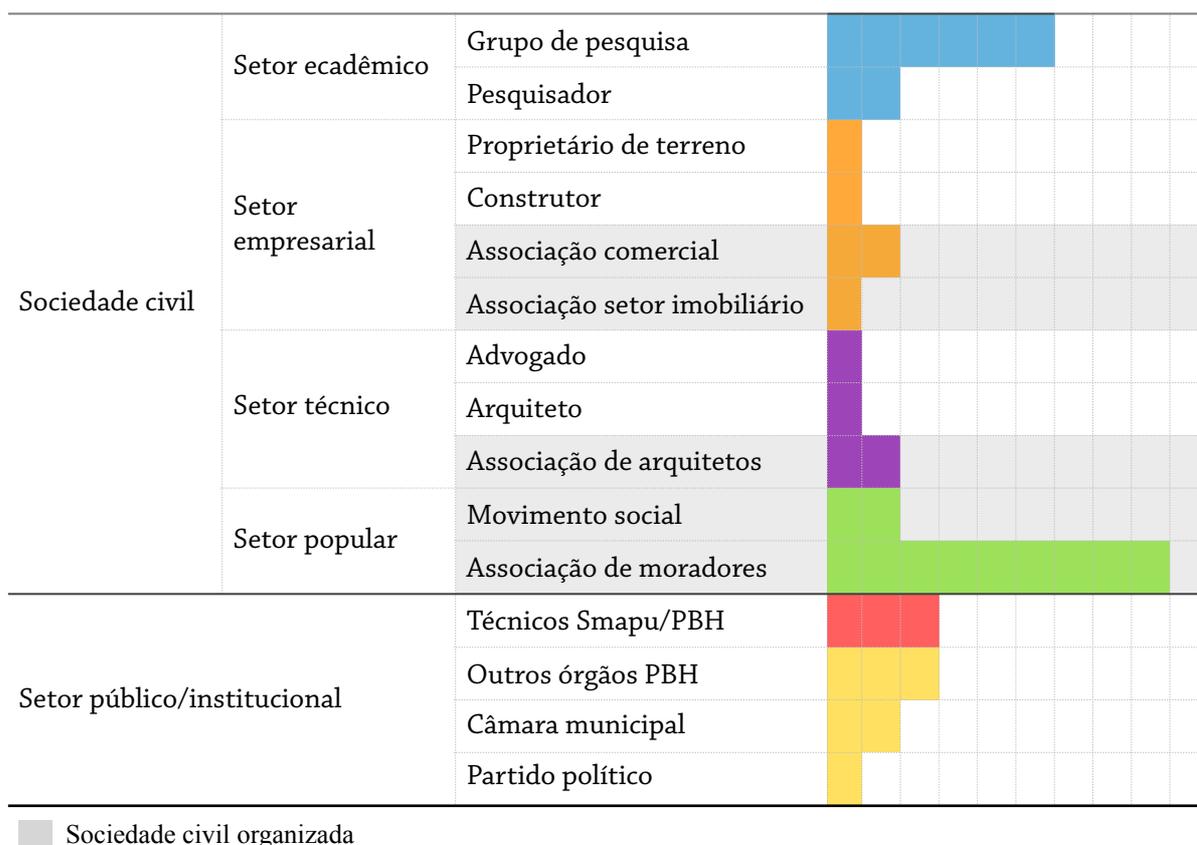
No caso do PGE da Vila Mantiqueira, a maior parte do processo participativo é focado exclusivamente em um grupo de representantes dos moradores da Vila, chamado de Grupo de Referência (GR). Optou-se, portanto, por restringir as entrevistas a esse grupo composto por 67 pessoas — representantes de 28% do total de 242 domicílios da Vila —, com o critério da assiduidade nas reuniões. Foram entrevistadas individualmente um total de 13 pessoas: seis moradores da Vila, três técnicos da Urbel envolvidos na coordenação do PGE e quatro técnicos da empresa terceirizada responsável pela elaboração do plano e condução do processo participativo.

Já no caso da OUC ACLO, para a maior parte dos eventos participativos tem-se o chamado processo de autoseleção voluntária de participantes, ou seja, os encontros são abertos a todos os que desejarem assistir. Utilizando as listas de presença dos eventos participativos, procurou-se selecionar aqueles que estiveram presentes em mais de um evento, em meio a um total de aproximadamente 1.300 participantes. Em seguida, buscou-se a diversificação de acordo com sua vinculação institucional (dado que os participantes eram solicitados a preencher também na lista de presença). Para este objeto, foram realizadas 27 entrevistas, algumas em dupla ou em grupo, totalizando 37 pessoas entrevistadas, incluindo três técnicos da Prefeitura responsáveis pela elaboração do plano e condução do processo participativo<sup>12</sup>. Os agentes selecionados participaram em média de aproximadamente cinco do total de 42 eventos e podem ser agrupados de acordo com sua vinculação institucional em setores — *acadêmico, empresarial, técnico, popular e político/institucional* — conforme o esquema apresentado a seguir:

---

<sup>12</sup> A elaboração dos critérios para a seleção de entrevistados e a realização das entrevistas vinculadas ao processo participativo da OUC ACLO se deram em parceria com a pesquisadora Júlia Birchal Domingues, que utilizou os dados coletados para elaboração de sua monografia intitulada: “Retratos da participação: registros e relatos do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste”, entregue para fins de obtenção de título de bacharel em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em dezembro de 2015.

Gráfico 03 — Agentes entrevistados OUC ACL0



Destaca-se, finalmente, que se optou por resguardar a privacidade dos entrevistados e autores de falas registradas durante os eventos participativos neste trabalho por meio da não identificação nominal. A identificação foi feita por meio de pseudônimos acompanhados da vinculação institucional ou posicionamento (organizador, supervisor, participante etc.) do falante em relação a cada processo participativo. Assim, permitindo o reconhecimento das falas proferidas por um mesmo agente e da inserção política e sociocultural que interpela seus posicionamentos.

## 5. O RITUAL DA PARTICIPAÇÃO

Neste capítulo, a partir dos dois objetos empíricos apresentados no Capítulo 4, será desenvolvida a primeira frente argumentativa discutida em teoria no Capítulo 3. A partir de Pierre Bourdieu e Michael Foucault, serão observadas manifestações das estruturas de um poder disciplinar e institucional presente na imposição da linguagem técnica, científica e acadêmica da arquitetura e do urbanismo nos dois processos participativos de planejamento urbano analisados. Trata-se de uma argumentação que tem como objetivo a melhor compreensão da força do legado tecnocrático, heterônomo e centralizador do planejamento urbano no Brasil e das formas por meio das quais essa força ainda se manifesta internamente a processos de tomada de decisão sobre o espaço que se pretendem democráticos e inclusivos. Particularmente, o objetivo deste capítulo será demonstrar como o desequilíbrio das relações de poder provocado pelo discurso técnico se reflete em propriedades, muitas vezes sutis, que conferem aos fóruns participativos analisados características de *rituais*.

O que significa o entendimento de um processo participativo como um ritual? Essencialmente, significa que esse processo não teria grandes implicações em termos de alteração de uma estrutura heterônoma de tomada de decisões, mas sim que, a partir das definições de Foucault e Bourdieu, ele funcionaria como um mecanismo de coerção por meio da qual um discurso de autoridade exerceria um efeito impositivo sobre aqueles aos quais se dirige — no caso, não apenas os participantes, mas a cidade como um todo —, culminando no reconhecimento do próprio ritual como legítimo, sem que este necessariamente cumpra o que se propõe. Ou seja, um processo por meio do qual a sociedade atua contribuindo para referendar determinadas escolhas, e não para a construção coletiva das mesmas.

Como processos de interação entre diversos sujeitos sociais produzindo sentido e simultaneamente sendo afetados e afetando uns aos outros e ao contexto sociocultural em que se inserem, os processos participativos estudados são múltiplos e complexos. Portanto, não se pretende aqui esgotar as questões suscitadas por eles, muito menos o tema da atuação do discurso técnico em meio aos processos de tomada de decisão sobre o espaço. Pretende-se, apenas, destacar as principais percepções obtidas através da experiência de acompanhamento dos dois processos e de conversas com agentes neles envolvidos.

Para o desenvolvimento dessa primeira frente argumentativa, a estrutura deste capítulo será dividida em três subcapítulos, os quais tratarão respectivamente de explicitar formas de *exclusão externa* daqueles que deveriam ser incluídos, reconhecer os *expectadores legítimos* do

ritual participativo e identificar *efeitos de discursos técnicos incompreendidos* sobre participantes dos processos participativos analisados, que, em conjunto, corroboram o reconhecimento dos mesmos como rituais.

### 5.1. Exclusão externa

Neste primeiro subcapítulo, serão explicitados alguns dos indícios da existência de estruturas heterônomas de tomada de decisão que precedem e se impõem sobre os fóruns participativos analisados, configurando o que Young (2000) define como *exclusão externa*. A partir da autora, entende-se que o propósito de inclusão social de processos participativos pode ser obstruído a partir do controle dominante de alguns indivíduos ou grupos sobre os desdobramentos e as resoluções de processos de tomada de decisão, propositadamente ou inadvertidamente deixando de fora aqueles que deveriam ser incluídos. Ao analisar as duas experiências participativas objetos desta investigação, observou-se a ocorrência dessa imposição excludente de duas formas: por meio da *predefinição projetual* e da *rigidez de agenda*.

#### 5.1.1. Predefinição projetual

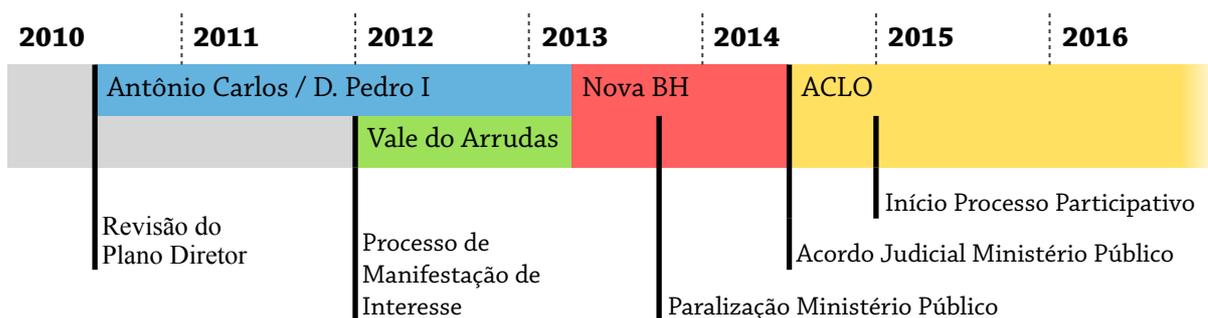
Do contexto em que se insere o processo participativo vinculado à OUC ACLO, destaca-se o conturbado histórico que o precede. Como descrito no capítulo anterior, esse processo participativo tem seu início em dezembro de 2014. No entanto, sabe-se a partir de eventos noticiados e/ou discutidos em entrevistas que a proposta de implantação de uma operação urbana na mesma região já vinha sendo debatida na Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (Smapu) pelo menos desde 2010, quando o Plano Diretor Municipal, então revisado, demarca no município as áreas prioritárias para implantação de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Tal como esboçado no gráfico apresentado a seguir, inicialmente a Smapu desenvolvia internamente o projeto de uma OUC para o entorno dos corredores viários das Avenidas Antônio Carlos e Dom Pedro I, área coincidente com o eixo norte da atual OUC ACLO. Paralelamente, a partir de 2012, um consórcio de empresas do setor imobiliário, por meio de um Processo de Manifestação de Interesse (PMI)<sup>13</sup>, passa a

---

<sup>13</sup> O consórcio que então realizava a proposta de uma OUC para o vale do Ribeirão Arrudas era composto pelas empresas: Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Barbosa Mello S.A. e Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A.. O Processo de Manifestação de Interesse (PMI) consiste em uma apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública (BRASIL, 2015). O PMI que dá início a atividade dessas empresas na elaboração da “OUC Vale do Arrudas” foi publicado no Diário Oficial do Município (DOM) no dia 21 de dezembro de 2011, e a consequente interferência direta das mesmas sobre o projeto da OUC Nova BH foi também objeto de investigação da Ação Pública ajuizada pelo Ministério Público e responsável pela paralização do trâmite de aprovação dessa OUC.

desenvolver o projeto de uma segunda operação urbana compreendendo o vale do Ribeirão Arrudas, área coincidente com o eixo leste/oeste da atual OUC ACLO. Em meados de 2013, esses dois projetos são unificados sob o nome de “OUC Nova BH”. No mesmo ano, o projeto da Nova BH chega a ser aprovado no Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) — importante etapa na efetivação de políticas e planos urbanísticos no município —, antes de ser paralisado pelo Ministério Público (MP) e posteriormente retomado sob o atual desígnio.

Gráfico 04 — Linha do tempo OUC ACLO



Fonte: Dados aproximados, a partir de eventos noticiados e/ou discutidos em entrevistas.

A mais evidente constatação possível a partir desse histórico é o fato de que, quando aberto para discussão pública em finais de 2014, o projeto da OUC ACLO já vinha sendo elaborado há aproximadamente quatro anos sem que houvesse abertura à discussão pública. Por sua vez, o avançado estágio de desenvolvimento em que o projeto se encontrava quando iniciado o processo participativo implica em sérias limitações a respeito do que estaria de fato aberto para discussão e para tomada de decisão coletiva, como percebem alguns dos participantes:

Houve possibilidades de sugestão, de alteração, tanto que algumas coisas foram feitas. Mas a maioria das vezes (...) o projeto já está ali pronto e você tem uma janela que você pode mexer, fora daquilo já existe uma barreira.<sup>14 15</sup>

Aí a minha impressão dessas oficinas participativas é que elas são mais um protocolo de participação, de cumprimento dessa prerrogativa mesmo do que de intervenção, de proposição popular mesmo. Eu fico com a impressão que o projeto já vem pronto, apesar de que eles admitem algumas alterações aqui e ali, eles alimentam o banco de dados deles, eles se informam, mas a estrutura geral eu acho que ela, minha impressão é que ela já está posta.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Emily, setor empresarial — associação comercial. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 22/10/2015.

<sup>15</sup> Neste trabalho, tomou-se a liberdade em relação às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) para formatação de trabalhos científicos de apresentar as citações oriundas de entrevistas, mesmo aquelas com menos de três linhas, sempre separadas do corpo do texto. Pois, acredita-se que, ao distinguir nitidamente as vozes dos participantes, essa escolha as confere o destaque defendido a partir das posturas teóricas adotadas para sua análise e facilita a leitura do trabalho como um todo.

<sup>16</sup> Diogo, setor acadêmico — pesquisador. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 15/10/2015.

Eu não participei. Eu participei de grupos de trabalho, onde nós discutimos algumas coisas, onde eu tive uma oportunidade de colocar a minha opinião e ouvir a opinião dos outros, concordar com ela ou não, mas eu não participei no sentido de uma audiência pública que possa mudar rumos ou definir rumos de uma Operação Urbana desse tamanho, não.<sup>17</sup>

Eu acho que o que mais prevaleceu foram os interesses e a perspectiva técnica da Secretaria de Planejamento Urbano, assim, a priori. O que os técnicos queriam fazer. E eu acho que todo o processo participativo foi quase um processo de convencimento, dessa população, da população e de todos os atores, do que um processo de abertura pra construir do zero, a partir de uma página em branco.<sup>18</sup>

A partir desses depoimentos, é preciso questionar como foi definida “a estrutura geral” que já estava “posta”, qual matéria constitui a “barreira” ou define a “janela do que pode ser mexido” no processo participativo e, especialmente, como se dá o “processo de convencimento” que se sobrepõe à possibilidade da tomada de decisão coletiva a que se refere o último participante citado. Essas indagações permearão a argumentação desenvolvida ao longo de todo este capítulo, em que a atuação do discurso técnico é apontada como chave para suas respostas. Por hora, cabe aqui reforçar a condição de predefinição projetual em que se encontrava o plano da OUC ACLO quando aberto à discussão pública. A esse respeito, os depoimentos obtidos em entrevista destacam outro aspecto importante: o fato de que a questão mais fundamental a respeito da OUC ACLO — sua existência — estava dada. Ou seja, a possibilidade de não se fazer uma operação urbana era uma discussão que não estava aberta para a tomada de decisão coletiva, como percebem e questionam alguns dos participantes:

É prerrogativa do Poder Executivo. Tipo assim, quem decidiu que ia ter uma Operação Urbana foi o Poder Executivo e uma vez que está decidido vai, entendeu?<sup>19</sup>

O tempo todo que eu tava lá muitas pessoas [nomes suprimidos] me perguntaram: “Você é a favor da Operação Urbana Consorciada?” Eu não tenho que ser a favor da Operação Urbana Consorciada, ela virá, independente de eu querer ou não.<sup>20</sup>

Eu lembro muito, na primeira audiência que teve na retomada do processo, que a gente pediu a fala. (...) E o primeiro questionamento que a gente fez: “(...) então é isso? Vai abrir pra participação? Então vamos perguntar se vai ter Operação ou não?” Se está aberto pra participação, então teria que estar aberto pra não ter o instrumento.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Caio, setor técnico — arquiteto. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 20/10/2015.

<sup>18</sup> Arthur, setor popular — movimento social. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 08/10/2015.

<sup>19</sup> Arthur, setor popular — movimento social. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 08/10/2015.

<sup>20</sup> Tânia, setor popular — associação de moradores. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 20/10/2015.

<sup>21</sup> Bruno, setor acadêmico — grupo de pesquisa. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 22/10/2015.

Como afirma Fischer (2009), em uma democracia forte não é necessário que todas as decisões sejam participativas, no entanto, a decisão a respeito de quais decisões devem passar pelo crivo da participação deve ser participativa. A partir das falas dos participantes supracitados, entende-se que havia uma controvérsia a respeito da opção pelo instrumento OUC. No entanto, os técnicos da Smapu, responsáveis pelo projeto, assumiam essa decisão como prerrogativa do Poder Executivo enquanto gestão democraticamente eleita. Quando abordados pelos participantes com críticas direcionadas ao instrumento, recorriam ao argumento da neutralidade do instrumento como ferramenta da política urbana, reafirmando a viabilidade do contorno de seus malefícios em termos da reprodução de desigualdades socioterritoriais observados em experiências anteriores. Embora esse argumento teórico — apresentado no capítulo anterior — proponha a redenção do instrumento OUC a partir da “participação dos atores cidadãos na decisão sobre intervenções socioterritoriais”. (MONTEIRO, 2014, p. 27), em alguns momentos, os próprios técnicos da Smapu insinuam publicamente que a estrutura da proposta se encontrava predefinida, aberta apenas a ajustes pontuais. Por exemplo, em uma das audiências públicas, um dos técnicos que conduzia o evento afirma:

Na verdade a gente teve aí várias contribuições, mas o projeto ele está disponível aí desde outubro. É claro que teve o processo de discussão, ele gerou algumas inclusões, mas a base do projeto é aquela de outubro, tá certo?<sup>22</sup>

O mês de outubro ao qual se refere a citação precede o início do processo participativo, corroborando a percepção dos participantes supracitados. Em entrevista, outra técnica da Smapu confessa abertamente o estado de predefinição do projeto:

Na verdade, essa proposta que a gente apresentou depois ela já existia aqui dentro. (...) Então, hoje eu acho que a polêmica em torno do Nova BH (...) acabou trazendo pra gente uma outra oportunidade de participação. (...) Só que a gente também já tinha uma proposta construída. A gente achava que nem era ético a gente falar assim: “Vamos fazer um diagnóstico.” Quando na verdade a gente estava imbuído numa proposta, seria uma coisa meio só de maquiar uma situação, quando na verdade ela não estava ocorrendo. Porque chegou uma hora que não tinha jeito, a gente não vai com a cabeça mais... Existe um projeto, ele é muito claro, não está nesse momento mais da gente fazer um diagnóstico. (...) Então assim, a primeira premissa nossa era isso: “Já existe uma proposta.” Então o que a gente vai trabalhar ao máximo é que ela seja aberta, pra que a gente consiga incorporar, mas dentro das possibilidades que ela tem de abertura porque ela tem uma coisa muito estrutural já e tal. (...) então o que a gente teve de contribuição... Não tiveram contribuições estruturais na proposta. A gente já fez um exercício do “não tiveram porque a gente não estava com a proposta totalmente aberta” e talvez um pouco seja isso, pelo momento era meio irreversível.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Marcos, técnico SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em audiência pública em 14/04/2015.

<sup>23</sup> Gabriela, técnica SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

A atenção ao histórico que precede a abertura do processo participativo vinculado à OUC ACLO somado aos depoimentos apresentados, tanto de percepções de alguns dos participantes como dos próprios técnicos responsáveis pelo projeto, não deixam dúvidas de que a tomada de decisão estrutural a respeito desse plano urbanístico não se deu no decorrer de seu processo participativo, mas sim por meio de uma estrutura heterônoma que o antecedeu. Como pretende-se demonstrar a seguir, ainda que a “vontade política” de uma gestão municipal desempenhe um papel determinante nesse processo de tomada de decisão, a extensão da área de incidência e a complexidade do próprio instrumento OUC fazem com que a perspectiva técnica se configure como um discurso de poder essencial para que essas decisões possam se impor sobre o processo participativo. Como justifica uma das técnicas responsáveis pelo projeto:

Porque, assim, acho que há um trabalho que é técnico, por mais que há um processo participativo, ainda mais num instrumento complexo como esse, não tem jeito, a população não vai falar como que a gente vai fazer, entendeu?<sup>24</sup>

Tomando essa justificativa como ponto de partida, a seguir propõe-se examinar um documento produzido pela Smapu como resultado do processo participativo vinculado à OUC ACLO. Uma das exigências definidas em acordo judicial com o Ministério Público para a retificação do déficit de participação social que interrompe o processo de aprovação da OUC Nova BH, dando origem à OUC ACLO, consiste na obrigação de resposta e divulgação na internet de todos os questionamentos da sociedade civil que surgissem ao longo do processo de discussão pública. Em cumprimento a essa exigência, a Smapu disponibilizou no portal da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) uma tabela contendo 804 “propostas” da população registradas ao longo dos eventos participativos acompanhadas de uma sentença — “incorporada à OUC”: “sim”, “parcial”, “não” ou “não se aplica” — e de uma “resposta”. A seguir apresenta-se uma pequena amostra extraída desse documento, contendo a reprodução integral dos conteúdos dos campos selecionados.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Gabriela, técnica SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

<sup>25</sup> A tabela original de propostas e respostas disponibilizada no site da PBH apresenta outros três campos além dos aqui transcritos. Esses campos — denominados: “Origem da proposta”, “Local” e “Programa” — estão relacionados à especificação do local onde a proposta se aplica; à identificação do participante responsável pela proposta; e ao evento em que foi registrada. Esses campos foram suprimidos por serem considerados irrelevantes para a argumentação aqui desenvolvida.

Tabela 04 — Respostas da Smapu a propostas dos participantes OUC ACL0

<b>nº*</b>	<b>proposta</b>	<b>resposta Smapu</b>	<b>incorporada à OUC</b>
6	Pensar banheiros públicos, inclusive recursos para custeio de mais bebedouros	Essa proposta foi incluída no Plano da OUC — haverá banheiros públicos e bebedouros nos pontos de ônibus especiais previstos	SIM
18	Quando um empreendimento receber incentivos para implantar Habitação de Interesse Social (HIS), esta HIS deve estar a um raio máximo do empreendimento de origem	Esta proposta não foi contemplada no Plano da OUC. Entende-se que qualquer área dentro do perímetro da OUC é bem localizada. Todas as unidades de HIS produzidas pela OUC diretamente ou por meio de incentivos terão que estar na área da OUC	NÃO
27	Procurar possibilidade do empreendimento transformar a área permeável exigida no seu lote para outra área para uso da comunidade (pública), já que as pessoas cimentam as áreas permeáveis nos seus lotes	A propostas das áreas de fruição pública exigida nos empreendimentos de grande porte é de tornar de uso público as áreas permeáveis exigidas, com manutenção pelo particular	SIM
48	Incentivar o uso residencial e os usos de comércio e serviços , monitorando a proporcionalidade entre eles e as demandas específicas de localização. Ex: uso residencial em quadras com menor impacto da poluição sonora e atmosférica. Uso comercial em locais de maior visibilidade e com maior fluxo de pedestres. *CA diferenciado — incentivos em IPTU/ITBI	O plano Urbanístico incentiva a diversidade de usos compatíveis, atrelando o adensamento ao longo dos corredores de transporte coletivo	PAR-CIAL
161	Lotes utilizados para Agricultura Urbana terem incentivo financeiro (isenção de IPTU, por exemplo). Incentivar prédios verdes (teto verde, reaproveitamento de água, energia solar etc) com desconto na compra de potencial construtivo, por exemplo	A OUC prevê incentivos para prédios verdes, porém não há previsão de isenção fiscal para agricultura urbana	PAR-CIAL
169	Transformar quadras de adensamento em quadras de amortecimento (Bairro Carlos Prates)	Estas áreas foram mantidas como áreas de adensamento em função da boa infraestrutura da região e da proximidade de estação de metrô	NÃO
331	Os lojistas do polo moveleiro da Av. Silviano Brandão não querem redução das vagas de estacionamento	Não atende os preceitos da OUC	NÃO

<b>nº*</b>	<b>proposta</b>	<b>resposta Smapu</b>	<b>incorporada à OUC</b>
378	Requalificação paisagística da Rua Conselheiro Rocha em dois trechos. O 1º próximo as estações de metrô Santa Efigênia e Santa Tereza, e o 2º na ligação da Praça Ernesto Tassini (Parada do Cardoso) até a passarela do metrô da estação Santa Tereza (retirada do muro de concreto e colocação de cerca (ref. Belgo). Trocar o pavimento por paralelepípedo, instalação de jardineiras	Estão previstas requalificações em outras vias do bairro, mas não na R. Conselheiro Rocha	NÃO
436	Proposta de mão única até Itatiaia. Depois da Itatiaia, mão dupla, senão o bairro fica sem saída para o centro	Conexão ambiental proposta removerá faixa de estacionamento, o que melhorará fluidez do tráfego. Contudo, alterações na circulação poderão ser realizadas na OUC, mas a partir de estudos específicos	NÃO
443	Cancelar esta intervenção (travessia) que gera desapropriação e fazer uma travessia na AGC, que esta invadindo área pública. Av. Adalberto Gualberto com Resende Costa	A intervenção é estratégica para a OUC em função da extensão da quadra — 500 metros. Sua implantação facilitará o acesso à estação de metrô	NÃO
598	Viaduto chega na praça. Degradou a área. Era única medida compensatória da obra de alargamento da Av. Pedro I	O registro foi analisado pela equipe da OUC	NÃO SE APLICA
671	Mercado da Lagoinha: ficou sem acessibilidade. O que vai ser? Ex.: centro de artesanato, centro de formação	O registro foi analisado pela equipe da OUC	NÃO SE APLICA
715	Não deixar a trincheira da Av. Guaratã para a segunda etapa	A trincheira que liga a Rua Ituiutaba à Av. Augusto de Lima só poderá ser implantada após as intervenções na Av. Guaratã pois o sistema viário do Prado não tem capacidade de receber o volume de tráfego da trincheira em fluxo livre. A Av. Guaratã está prevista como prioritária na OUC com destinação de recurso compulsório em seu programa, contudo a execução da trincheira só será realizada se priorizada pelo Grupo Gestor	NÃO
744	Prever recurso para arte, educação, cultura e lazer	O Plano Urbanístico prevê que haja investimentos em construção de escolas, parques, equipamentos de lazer e recuperação de patrimônio histórico	SIM

\* Número identificador

Fonte: “Propostas apresentadas nos processos de discussão pública da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos + Pedro I / Leste Oeste” (BELO HORIZONTE, 2015b).

Independente do conteúdo específico das “propostas” dos participantes ou das “respostas” da Smapu, a partir dessa pequena seleção ilustrativa do documento — entendido como o registro de um processo interacional entre cidadãos e especialistas, em que valores, desejos e fragilidades tomam forma —, destaca-se a construção das respostas dadas pela Smapu, especialmente aquelas negativas<sup>26</sup>, como justificativas baseadas em argumentos técnicos ou simplesmente como afirmações imperativas. Segundo o texto de apresentação ao documento que contém as propostas e respostas (BELO HORIZONTE, 2015b) “As propostas coerentes com os princípios e diretrizes da OUC e que não comprometem sua viabilidade estão sendo incorporadas no projeto da OUC”. Esta é a justificativa apresentada pela Smapu, em termos gerais, para a incorporação ou não das propostas dos participantes. Sabe-se que, dado o avançado estágio de desenvolvimento em que o projeto da OUC ACLO se encontrava quando iniciado o processo participativo, a definição desses “princípios e diretrizes” reafirmados a partir de justificativas técnicas precede a discussão pública do projeto. Tem-se assim, tal como explicitado por esse documento, a “incorporação” das propostas da população que reforçassem essa perspectiva heterônoma ou que implicassem apenas em ajustes pontuais, enquanto as demais propostas são dispensadas graças à argumentação técnica ou simplesmente à incorporação da autoridade que ela confere às decisões alcançadas heteronomamente.

A observação desse documento enquanto representação do contexto sociocultural que circunscreve esse processo participativo permite também inferir a força do discurso técnico sobre os papéis assumidos pelos sujeitos e sobre os sentidos por ele produzidos. Como será retomado no capítulo seguinte, contraditoriamente, a disponibilização numericamente exaustiva de “propostas” e “respostas” como estratégia de transparência acaba por atuar no reforço da legitimidade do processo da OUC ACLO como participativo.

### 5.1.2. Rigidez de agenda

Em relação ao processo de elaboração do Plano Global Específico (PGE) da Vila Mantiqueira, quando questionados a respeito de uma predefinição estrutural, os técnicos da empresa terceirizada para seu desenvolvimento negaram qualquer rigidez, ressaltando o caráter *global* do plano:

(...) não existe um escopo mínimo, assim: “o foco do PGE é resolver questões de tratamento de encosta”, não é isso. [O foco] é resolver tudo que a gente considera como específico. É global — esse nome é péssimo, Plano Global Específico —, mas é global. Tudo que precisa resolver pra fazer as questões jurídicas e regularizar até o

---

<sup>26</sup> 61% das propostas registradas no documento supracitado apresentam sentença positiva — “incorporadas” ou “parcialmente incorporadas”. No entanto, destaca-se que para essa seleção foram priorizadas as propostas “não incorporadas” por serem mais pertinentes à argumentação aqui desenvolvida.

final. Todas as áreas, tudo que a gente entenda que tem que... O plano cobre tudo, a prática depois, a execução, é que não consegue, às vezes, alcançar tudo.<sup>27</sup>

Para contrapor essa colocação que inocenta o planejamento de seus desdobramentos e compreender como se dá a tomada de decisão na elaboração do PGE da Vila Mantiqueira, será preciso um aprofundamento na forma como seu processo participativo foi conduzido. A agenda participativa então em andamento na Vila Mantiqueira — apresentada na Tabela 02, Capítulo 4 — aponta para um predomínio de eventos cujo formato institucional privilegia a realização de exposições pelos técnicos, seguidas de uma breve abertura para comentários por parte dos participantes. “Capacitação” e “apresentação” são termos repetidamente utilizados na descrição desses eventos<sup>28</sup>, em meio aos quais um formato se destaca em seu potencial de fomentar o debate deliberativo: o encontro de Sugestão de Propostas.

Nesse evento — acompanhado presencialmente para a elaboração deste trabalho —, após uma apresentação do diagnóstico “integrado”<sup>29</sup>, foi realizada uma dinâmica de sugestão de propostas por meio da intervenção sobre mapas. Esse tipo de dinâmica é recorrente em processos participativos vinculados ao tema urbano e tem respaldo crítico positivo. Argumenta-se que o olhar coletivo para o território e a representação cartográfica desse olhar teriam o potencial de impulsionar práticas colaborativas e promover transformações socioterritoriais (RISLER; ARES, 2013).

Assim, para a realização da referida dinâmica, os participantes seriam divididos em grupos e cada grupo receberia um mapa da Vila Mantiqueira sobre o qual eram incentivados a escrever sugestões de intervenções que gostariam ou que considerassem necessárias para a melhoria da Vila de forma espacializada. No entanto, antes que essa dinâmica fosse iniciada, os técnicos que conduziam o evento, “para facilitar a atividade”, acrescentaram cinco tópicos à legenda dos mapas a serem utilizados pelos moradores — esgoto, drenagem, urbanístico, água e risco geológico —, tal como destacado na figura apresentada a seguir:

---

<sup>27</sup> Leticia, técnica terceirizada. Coordenação equipe PGE Vila Mantiqueira. Fala registrada em entrevista em 30/03/2016.

<sup>28</sup> Mais especificamente, a “capacitação” de membros do Grupo de Referência é parte do objetivo de seis dos 17 eventos que compõem a agenda participativa do PGE da Vila Mantiqueira, enquanto alguma “apresentação” por parte dos técnicos está prevista em um total de 10 eventos.

<sup>29</sup> Destaca-se que o diagnóstico da Vila Mantiqueira havia sido apresentado anteriormente em sua versão “setorial” ao longo de outros cinco encontros com os moradores.

Figura 01 — Destaques no mapa utilizado no evento Sugestão de Propostas do PGE da Vila Mantiqueira



Fonte: Acervo da autora.

Cabem aqui alguns questionamentos: o que há de fato a ser proposto em termos de “água”, “esgoto” e “drenagem” — em outras palavras, *saneamento básico* — que não o seu acesso universal? A partir do que Fischer (2009) propõe a respeito do papel do especialista na democracia — discussão apresentada no Capítulo 2 deste trabalho —, entende-se que o levantamento de técnicas e tecnologias alternativas para que o acesso ao saneamento básico seja universalizado certamente configura uma boa prerrogativa para a atuação especialista, muito mais do que uma oportunidade para a tomada de decisão democrática. Também a identificação de áreas que oferecem “risco geológico” ou geotécnico e as possibilidades para sua mitigação configuram atribuições essencialmente técnicas. Uma vez que o *diagnóstico* de onde essas infraestruturas se encontram precárias na Vila já havia sido realizado porta a porta, qual a finalidade de evocar esses temas em uma dinâmica de mapeamento coletivo? Essas são apenas algumas provocações que apontam para o esvaziamento do processo participativo vinculado ao PGE da Vila Mantiqueira provocado por sua orientação a partir de uma perspectiva tecnocrática. Nesse sentido, destaca-se ainda a abordagem de *solução de problemas* incorporada por essa proposta de mapeamento coletivo, característica da tecnocracia como forma de intervenção no meio social.

A referida dinâmica em si teve seu tempo delimitado — trinta minutos de duração, na prática estendidos por outros dez —, período durante o qual muitos dos participantes se dispersaram

e o tom de voz exigido para se fazer ouvir foi elevado. Durante aqueles minutos, claramente, tanto o tom de voz como a perspectiva de ter que *escrever* pareceram intimidar e limitar a atuação dos moradores da Vila: “Eu só falei e eles escreveram. Minha letra é horrível pra escrever”<sup>30</sup>, conta uma das participantes. Foram prejudicadas, portanto, as condições efetivas para que os participantes pudessem expressar suas perspectivas equilibradamente e incidir sobre as propostas registradas de forma igualitária — pressuposto teórico-normativo para o debate democrático a partir da teoria deliberacionista.

Outro aspecto da postura adotada pelos técnicos na condução dessa mesma atividade merece igual destaque: sua reação ao surgimento de sugestões como “creche” e “cursos profissionalizantes” durante a dinâmica de mapeamento. Em face dessas sugestões, os técnicos indicaram que propostas “sociais” deveriam ser trazidas em outro momento, um “fórum específico para a sugestão de propostas sociais”, assim postergando discussões de real interesse dos participantes indefinidamente, uma vez que o referido fórum não constava na agenda participativa e, até a finalização deste trabalho, não havia se realizado.

Assim, a partir da observação da relação entre interlocutores — participantes e especialistas — neste evento específico, destaca-se a atuação do discurso técnico como um discurso de autoridade capaz de determinar as sentenças compreensíveis, ouvidas e consideradas nos termos de um entendimento disciplinar e segmentado da realidade (BOURDIEU, 1992). Os técnicos desejavam ouvir propostas sobre “esgoto”, “drenagem”, “urbanístico”, “água” e “risco geológico”, qualquer outra sugestão não cabia naquele momento e, portanto, não foi de fato ouvida ou considerada. Em entrevista, uma moradora da Vila Mantiqueira expressa seu descontentamento com a referida dinâmica e com a insistência de seus organizadores nos tópicos abordados:

Agora essa última reunião que eles apresentaram, foi a mesma do ano passado. Não modificou em nada. Tudo que eles puseram ali, nessa reunião que teve agora, foram as mesmas coisas que eles puseram ano passado. Eles falou que ia trazer um projeto novo, né? Que era pra gente falar o que a gente queria realmente que fizesse aqui, mas tudo que foi falado no ano passado, que eles falaram e a gente também, estava lá de novo esse ano. Eles fazendo a mesma pergunta.<sup>31</sup>

Ainda outro aspecto da metodologia de planejamento participativo adotada no caso do PGE merece ser aqui destacado: ao final do processo participativo, a agenda determinada pela Urbel define que a decisão sobre as propostas que comporão a versão final do Plano ocorra por meio de uma votação. Devido à prolongada duração do processo participativo, não foi possível acompanhar presencialmente essa etapa. No entanto, sabe-se que a Urbel determina que, como

<sup>30</sup> Luana, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

<sup>31</sup> Luana, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

candidatas dessa votação, sejam apresentadas três ou mais opções de projetos distintos para as vilas, entre as quais uma opção abrangendo apenas “o mínimo de intervenções para que seja possível a regularização fundiária e a melhoria das condições de vida da comunidade, (...) com o mínimo de remoções” (CAPOBIANCO; FLÁVIA, 2015, p. 42). Em resposta ao questionamento de como é definida essa opção mínima, a supervisora dos processos de elaboração de PGEs na Urbel afirmou:

*Critérios técnicos.* É aquilo que não pode deixar de ser feito, que se deixar de ser feito alguma área da vila não vai poder ser *regularizada* ou um problema grave, sanitário, não vai ter como ser resolvido. Uma área de risco. Então, geralmente, o que é o mínimo? *Beco menor de 1,20m que se não, não regulariza.* Área de risco, que o risco tem que ser erradicado (...). Então esse tipo de coisa a gente não coloca em discussão. Então a mínima é aquilo que não tem como ser colocado em discussão porque tem um prejuízo ali de alguma coisa que não vai ser resolvido e que é importante, fundamental, no caso *saneamento básico, risco* e o que vai afetar a *regularização*.<sup>32</sup> (grifos nossos)

Além de reforçar os temas do “saneamento básico” e do “risco” como premissas do PGE “que não são colocadas em discussão” — embora, como demonstrado anteriormente, orientem a condução de seu processo participativo —, a fala da técnica da Urbel revela o componente fundamental do que se entende como “urbanístico” no âmbito do PGE: o cumprimento de parâmetros legais mínimos que garantam a *regularização fundiária* das vilas — como a medida mínima de 1,20m de largura de vias de pedestres que menciona a entrevistada. De fato, como descreve Ostos (2004), a prática de intervenção física no espaço das vilas surge justamente da premissa de sua regularização fundiária, a partir do receio por parte do poder público de conferir status de regularidade a situações por vezes extremamente precárias. Como foi discutido no Capítulo 2, esse entendimento legalista dos objetivos da intervenção espacial se mostra absolutamente deslocado da experiência cotidiana de produção das cidades brasileiras, assim como das reais dificuldades enfrentadas pelos moradores da Vila em seu dia a dia.

Em suma, no caso da OUC ACLO, a existência de uma estrutura heterônoma de tomada de decisão é notabilizada através da constatação de um avançado e enrijecido estágio de desenvolvimento do projeto baseado em uma perspectiva técnica. De forma semelhante, no caso do PGE da Vila Mantiqueira, ainda que o projeto em si não se encontrasse predefinido quando do início do processo participativo, um processo heterônomo de tomada de decisão fundamentado em uma perspectiva técnica também parece ser imposto sobre a estrutura dos fóruns participativos, desta vez a partir do estabelecimento de uma rígida agenda de discussão. Tratam-se de duas formas de coerção que atuam tolhendo as capacidades políticas e as formas de se expressar dos participantes e que culminam na prescrição das resoluções possíveis de

---

<sup>32</sup> Raissa, técnica URBEL/PBH. Supervisora dos processos de elaboração de PGEs. Fala registrada em entrevista em 07/04/2016.

serem extraídas desses processos participativos, muitas vezes distanciando-as das reais necessidades e expectativas daqueles que cotidianamente vivem no espaço sobre o qual pretende-se intervir. Em ambos os casos estudados, insinua-se, portanto, a apropriação dos processos participativos para o referendo de decisões heterônomas, corroborando seu entendimento como processos ritualísticos. Esboça-se também a partir deste primeiro subcapítulo o entendimento de um papel determinante desempenhado pelo discurso técnico da arquitetura e do urbanismo e de seus agentes na construção dessas decisões e na capacidade de imposição das mesmas sobre o debate participativo, que ressonará nas demais questões trabalhadas ao longo deste capítulo.

Finalmente, acredita-se que os cenários descritos a partir dos dois processos participativos objetos desta investigação podem ser entendidos — tal como caracterizados por Young (2000) — como processos de exclusão externa, precisamente por consistirem formas bastante óbvias de exclusão que conferem a um grupo seletivo de indivíduos o controle dominante sobre o que acontece nos fóruns e em seus debates, mas também e especialmente sobre os termos em que se dá o processo de tomada de decisão. Outras formas mais sutis de cerceamento das possibilidades deliberativas daqueles que os processos participativos deveriam incluir — denominados por Young (2000) de *exclusão interna* — serão discutidas em profundidade mais adiante.

## 5.2. Expectadores legítimos

Neste subcapítulo, será aprofundado o entendimento de um atributo específico que permite a caracterização dos processos participativos vinculados ao tema da cidade aqui estudados como rituais. Dos três pontos apontados por Bourdieu (1992) como necessários para o funcionamento e a operação de um ritual, apresentados no Capítulo 3 — (i) *ser pronunciado pela pessoa legitimamente licenciada para fazê-lo*; (ii) *ser pronunciado em uma situação legítima, isto é, diante de expectadores legítimos*; e, finalmente, (iii) *ser enunciado de acordo com as formas legítimas de fazê-lo* —, propõe-se aqui discutir o segundo: quem seriam os expectadores legítimos do ritual da participação? Como e por que sua presença seria capaz de definir aqueles fóruns como situações legitimamente participativas? São alguns dos questionamentos que permeiam a discussão que se segue.

### 5.2.1. Registros de consensos artificialmente fabricados

A primeira determinação do processo participativo vinculado ao Plano Global Específico da Vila Mantiqueira é exatamente a definição dos participantes, que serão caracterizados aqui

como seus legítimos expectadores. Na “assembleia de partida”, primeiro fórum participativo vinculado à elaboração do PGE da Vila Mantiqueira, o trabalho a ser realizado é apresentado aos moradores — então convocados porta a porta —, e os contatos daqueles interessados em compor o Grupo de Referência (GR) são coletados pela equipe técnica responsável pelo projeto. A partir de então, o processo participativo se desenrola quase exclusivamente em torno desse grupo de pessoas, que chegam a ser convidadas/relembradas de cada novo evento por telefone. A real representatividade desse grupo de voluntários recrutados e a desmesurada extensão dos papéis atribuídos aos seus membros — de mobilizadores dos demais moradores, interlocutores destes com o poder público, fiscalizadores da elaboração e implementação dos PGEs e multiplicadores de informações a respeito do processo de planejamento, entre outros<sup>33</sup> —, assim como sua característica de sobretrabalho não remunerado, são questionamentos realizados em estudos prévios que tratam dos PGEs (KAPP, BALTAZAR, 2012). A análise aqui proposta se aterá, portanto, em ressaltar a relevância da participação dessas pessoas para que o processo participativo seja legitimado como tal.

Em todos os fóruns participativos acompanhados, destacou-se o fato de que a presença desse grupo de pessoas era formalmente registrada em dois distintos momentos. Ao chegar ao local da reunião, os participantes eram prontamente solicitados a assinar uma lista de presença e, após o encerramento do evento, eram novamente solicitados a assinar uma ata — redigida ao longo do evento — em concordância com seu conteúdo, lido em voz alta para o conjunto de presentes. Um episódio específico observado em um dos fóruns acompanhados aponta para o caráter desse procedimento como mais do que uma determinação burocrática<sup>34</sup>. Após uma apresentação realizada pelos técnicos da empresa terceirizada, uma técnica da Urbel que acompanhava o evento assume o microfone para, valendo-se de um mapa projetado em uma tela, apresentar uma revisão do limite da Vila. A fala da técnica se inicia da seguinte forma:

---

<sup>33</sup> As atribuições do Grupo de Referência na elaboração de PGEs é determinada pelo Art. 174 da Lei Municipal nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000 e compreendem: “(i) acompanhar a elaboração e a execução do Plano Global Específico da ZEIS em questão, em todas as etapas; (ii) acompanhar as ações públicas ou privadas na área, informando ao órgão competente, sempre que necessário, a realização de obras ou a instalação de atividades em desacordo com o Plano Global Específico da respectiva ZEIS; (iii) acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros alocados; (iv) participar da análise dos pedidos de exclusão de áreas de ZEISs referidas no art. 124 desta Lei; (v) atuar como interlocutor entre comunidade e poder público, assim como agente multiplicador das informações no processo” (BELO HORIZONTE, 2000).

<sup>34</sup> Junto a legislação pertinente, não há recomendação da lavragem de atas contendo registros dos eventos participativos vinculados ao processo de elaboração de PGEs. No entanto, no caso de processos participativos vinculados à elaboração ou revisão de Planos Diretores, por exemplo, o art. 8º da Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades (Concidades), de 18 de março de 2005, determina que Audiências Públicas sejam “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”. Destaca-se assim que, em princípio, a redação de uma ata e sua assinatura por parte dos presentes é um procedimento burocrático recomendável. No entanto, a partir da argumentação que se segue, propõe-se observar uma particular determinação para que esse procedimento fosse cumprido ao longo do processo de elaboração do PGE da Vila Mantiqueira, que se acredita ser reveladora de motivações ulteriores.

Então, outra coisa, vocês estão vendo ali o limite do assentamento [aponta para o mapa projetado], o que que é isso? Quando a gente apresentou pra vocês lá no início, não sei se vocês se lembram, tinham dois limites que a gente estava colocando: era o limite da área de estudo e o limite da Vila que é o limite da ZEIS, né que a gente chama. Que é a zona do mapinha lá da cidade, que considera a cidade toda, a Vila Mantiqueira está lá né, dentro desse zoneamento chamado ZEIS, Zona de Especial Interesse Ambiental, Interesse Social, desculpa. E aí então esse é o limite que está sendo previsto lá. Só que aí quando a gente chega nessa fase a gente também tem que ver qual foi o limite que a gente considerou aí, que a gente diagnosticou como o limite da Vila, do assentamento. E aí, vocês vão ver, eu vou mostrar pra vocês qual que foi a conclusão que a gente chegou e aí vocês vão dizer se vocês concordam e aí a gente vai reavaliar caso precise, mas eu vou já colocar pra vocês o que que nós levamos em consideração. Tá? Então é o seguinte:<sup>35</sup>

Durante aproximadamente cinco minutos, a técnica da Urbel então apresenta os critérios absolutamente técnicos e/ou burocráticos adotados para essa revisão dos limites da Vila, que, na verdade, consiste em uma *redução* de tais limites: a compatibilização com os Cadastros de Parcelamento (CPs) aprovados e com o Cadastro Técnico Municipal (CPM), assim como a exclusão de áreas referidas como “vazias particulares” e de áreas correspondentes ao sistema viário limdeiro à Vila. Segue-se, então, as seguintes falas da técnica da Urbel e de uma das técnicas terceirizadas direcionadas aos participantes:

**Técnica Urbel:** Então, na hora que a gente faz essa avaliação a gente leva em conta essas questões. (...) Aí vocês tem que dizer pra gente se tem alguma dessas informações que eu passei aqui que vocês não concordam que aí a gente reavalia.  
[participantes conversam entre si e técnicos tentam esclarecer a eles onde se encontram as áreas excluídas, apontando-as no mapa projetado]

**Técnica terceirizada:** Tem alguém nessas casa qui, gente? [apontado para o mapa]  
[participantes conversam entre si]

**Técnica Urbel:** Isso gente, olha só, só lembrar pra vocês uma coisa, isso não quer dizer que a gente não vai fazer proposta de melhoramento dessa área. Isso aí é tudo a área de estudo, assim, uma coisa não tem a ver com a outra, mas isso é o que a gente diagnosticou que é a Vila, tá bom? E aí então dentro disso eu queria saber se alguém tem alguma questão pra especificar? Alguma colocação...

[participantes permanecem em silêncio]

**Técnica Urbel:** Não? A gente pode então agora passar pra sugestão de propostas?  
[dá-se prosseguimento à pauta seguinte].<sup>36</sup>

À parte as possibilidades de compreensão pelos participantes dos critérios apresentados pela técnica, sua fala sequer deixa claro qual limite está de fato sendo alterado — “da Vila”, “do assentamento”, “da área de estudo”, “da ZEIS”? — ou quais seriam suas possíveis consequências. Sabe-se que a área de estudo do PGE se encontra vinculada ao perímetro da Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), assim, a redução de limites apresentada é potencialmente prejudicial aos interesses dos moradores. Em princípio, apesar da técnica da Urbel afirmar o contrário, entende-se que qualquer redução de limite — qualquer que seja ele — poderia, por exemplo, dificultar a captação de recursos a serem investidos nos locais agora externos à Vila ou a

<sup>35</sup> Vitória, técnica Urbel/PBH. Equipe PGE Vila Mantiqueira. Fala registrada no evento participativo Sugestão de propostas integrante da agenda participativa do PGE da Vila Mantiqueira realizado em 22/03/2016.

<sup>36</sup> Sequência de eventos e falas registradas no evento participativo Sugestão de Propostas realizado em 22/03/2016.

desapropriação de “áreas vazias particulares” para implantação de equipamentos públicos, em atendimento a demandas dos moradores da Vila. Em última instância, casas de moradores da Vila poderiam ter sido excluídas com a delimitação do novo perímetro sem que os participantes presentes se dessem conta. Nessa interação, a rápida interpretação do silêncio dos participantes como um consenso figura como uma *estratégia* — tal como define Certeau (1998) — isto é, como ação produtora, impositiva e invisibilizadora —, baseada na capacidade generalizada de reconhecimento de uma linguagem técnica que, independente de seu entendimento, confere autoridade a um falante (BOURDIEU, 1992). Trata-se de uma estratégia que tem como objetivo a posterior assinatura pelos membros do GR da ata do evento contendo a afirmação: “a alteração de limite foi aprovada”, chancelando com esse registro o caráter participativo da decisão.

Ao final do evento descrito, assim como de maneira geral nos demais eventos participativos acompanhados na Vila Mantiqueira — normalmente realizados em dias úteis, no período da noite, após o horário de trabalho —, os participantes aparentam natural ansiedade para retornar às suas casas: “Já acabou? Já pode ir embora?”, perguntam, como se fosse imperativo esse tipo de permissão<sup>37</sup>. Nesses momentos, é notável a movimentação dos técnicos para que a ata seja lida o mais rápido possível e para que a assinatura de todos os presentes — normalmente menos da metade das 67 pessoas que compõem o GR da Vila Mantiqueira — seja garantida no documento. A atenção conferida à leitura da ata é mínima, e a sugestão de alterações é desestimulante, dada a ansiedade de todos os presentes para que o encontro se encerre. Nesse contexto, é notável que a assinatura assumida para os moradores um relevante significado simbólico. Como insinua a fala de uma moradora da Vila Mantiqueira, integrante do GR, o ato de assinar passa a ser entendido como algo importante e mesmo positivo, uma espécie de obrigação cívica que deve ser estimulada aos demais:

Eu falo: “Gente, tem que ir, tem que assinar presença”. Depois vai coisar e vai falar assim: “mas essa aqui nunca teve um assinatura dela aqui”. Você tem que ir, participar, assinar. Eu falo sabe? Tem que assinar a presença. Maria não sei de que, Maria não sei das quantas. Então, é lá da Vila, então está aqui, a presença está aqui. Eu acho que a presença é importante né? Eu acho.<sup>38</sup>

Assim, o conjunto de procedimentos adotados para a garantia do registro das presenças dos membros do Grupo de Referência parece definir aqueles momentos como situações

---

<sup>37</sup> Esse tipo de atitude por parte dos participantes — pedir permissão para ir embora — reforça a presença de uma *hierarquia* que distingue os participantes dos condutores/organizadores dos eventos participativos, no caso do processo vinculado à elaboração do PGE da Vila Mantiqueira. Associada à postura pautada na tentativa de *capacitação técnica* adotada pelos técnicos em suas repetidas apresentações do diagnóstico da Vila, que será discutida mais adiante, conforma-se nos eventos participativos a atmosfera de uma *sala de aula* em que se distinguem mestre e alunos.

<sup>38</sup> Bruna, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

genuinamente participativas, fazendo deles os expectadores legítimos dos fóruns de planejamento participativo do PGE da Vila Mantiqueira. Uma legitimidade que, na realidade, é imposta por meio do devido registro de consensos que podem ser artificialmente fabricados, marcadamente através do efeito impositor de discursos técnicos incompreendidos, como observado a partir do episódio descrito, e que servirão como justificativa para ações posteriores. Destaca-se, a partir de Silva (2013, p. 139-140), que esse referendo do Grupo de Referência é essencial para que, quando do início das obras previstas no PGE — período em que naturalmente se amplia o envolvimento da população das vilas —, o processo participativo, geralmente realizado anos antes, possa ser acionado para o rompimento de resistências da população às decisões então levadas a cabo:

A suposta participação da comunidade nas etapas que antecederam as obras, sobretudo a participação do Grupo de Referência nas propostas do PGE, é sempre destacada para legitimar as intervenções como uma resposta aos anseios manifestos pela população naquele momento pretérito. Ou seja, na fase de execução das obras não cabem mais reivindicações, o processo participativo já estaria consolidado e os moradores que não o acompanharam “perderam o bonde”.

As possíveis consequências de episódios como o descrito acima — a questionável aprovação da redução dos limites da Vila Mantiqueira pelo Grupo de Referência — são apenas alguns dos efeitos de discursos técnicos incompreendidos, que serão tratados em maior profundidade ao final deste capítulo.

### 5.2.2. *Quem performa e quem assiste?*

No caso do processo participativo vinculado à OUC ACLO, dada a extensão da área de incidência do projeto, a questão da representatividade adquire maior complexidade e, conseqüentemente, também a tentativa de identificação dos expectadores legítimos do ritual da participação e das formas por meio das quais sua presença define aqueles fóruns como situações legitimamente participativas. Em princípio, o número de pessoas que assinaram as listas de presença dos fóruns da OUC ACLO — aproximadamente 1.300 — não pode ser celebrado em termos de representatividade numérica, em se tratando de um projeto que inside sobre 10% do território de um município de aproximadamente 2,375 milhões de habitantes (IBGE, 2010) e que em última instância afeta toda sua Região Metropolitana — a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) —, onde vivem aproximadamente 5,415 milhões de pessoas (IBGE, 2010). De fato, apesar do cumprimento rigoroso pela Prefeitura dos procedimentos definidos em acordo judicial para a retificação do déficit de participação social que interrompe o processo de aprovação da OUC Nova BH, dando origem à OUC ACLO, muitos dos participantes acreditam que os afetados pelo projeto permaneceriam ignorantes de sua existência:

Então o que eu acho, a dinâmica que eu percebo, é que a grande maioria da população que vai ser afetada pela Operação Urbana não está nem aí. Nem sabe o que é. Então foi um grupinho de iluminados que foram pra lá, discutir e dar uma credibilidade ao poder público e essa credibilidade, aqui entre nós, não existe. Foi um grupinho de iluminados. Imagina? (...) Se tu hoje perguntares na cidade o que é a Operação Urbana eu te dou a certeza de que 99% da população não sabe. Não faz nem ideia.<sup>39</sup>

Eu acho que o número de pessoas nelas ainda é muito pequeno em relação a necessidade de um projeto tão grande dentro da cidade. E, te falo que até hoje eu encontro com as pessoas e pergunto: “Você sabe disso?”. As pessoas não sabem.<sup>40</sup>

As pessoas não têm a menor ciência de que isso está acontecendo. Isso eu converso com todo mundo que mora em Belo Horizonte, amigos, parentes, ninguém sabe o que é Operação Urbana: “Você sabia que envolve um plano que envolve mais de 7% do território de Belo Horizonte?”. (...) Eu acho que o mercado tem pouquíssima ciência do que é isso também. Os empreendedores em geral, tá. Eu te falo porque eu tenho clientes que são grandes incorporadoras, mesmo, nacionais e discutindo isso com eles, eles têm pouquíssima ciência do que seja. (...) A impressão que eu tenho é que 99% das pessoas não sabem do que está acontecendo. Mesmo aqueles que estão participando, sabe?<sup>41</sup>

Eu mesma, em função dessa questão de estar participando, procurei os dois vereadores que tem lá no meu bairro, né, que são representantes, são os mais votados no meu bairro. Um deles falou comigo que “eu não sei de nada”, que “isso não vai acontecer, que já está combinado”. (...) E o outro ainda falou comigo: “Vou procurar saber, não estou sabendo de nada.” Então como você pode imaginar, que alguma coisa assim tão discutido, tão preocupante, tão amplo, né? (...) Essa participação que eles falam que têm, ela é pouco publicizada. As pessoas, de fato, não sabem direito. Então se eu pegar no meu prédio ninguém sabe o que está acontecendo.<sup>42</sup>

Então eu acho que de um jeito ou de outro um projeto desse que vai virar lei por 20 anos e Belo Horizonte não sabe disso? O que é isso gente? Na surdina? (...) Porque Belo Horizonte não sabe do projeto da OUC. Ninguém sabe. (...) vai ser aprovado na surdina. (...) E é um crime porque se está ouvindo 6% de 200 mil, o que é isso em quase três milhões? É você brincar com o destino das pessoas.<sup>43</sup>

Como colocado no capítulo anterior, entre os participantes dos fóruns vinculados à OUC ACLO, destaca-se a presença massiva de três grupos: representantes de associações da sociedade civil, funcionários da PBH e membros da academia. Tem-se, portanto, um indicativo de um grande número de participações com foco institucional. Em relação a esses participantes, é preciso destacar ainda outra estatística extraída a partir das listas de presença dos fóruns: o esmagador número de pessoas — 76% — que participou apenas uma vez, ou

<sup>39</sup> Caio, setor técnico — arquiteto. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 20/10/2015.

<sup>40</sup> Beatriz, câmara municipal. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 14/10/2015.

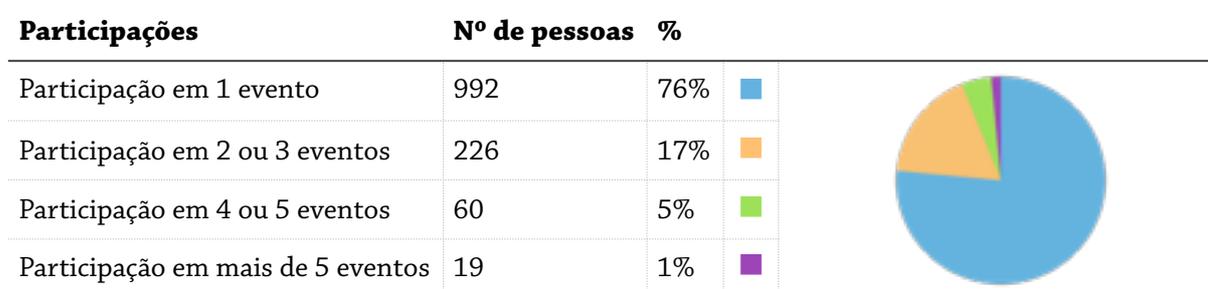
<sup>41</sup> Cauã, setor acadêmico — pesquisador. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 04/11/2015.

<sup>42</sup> Diana, setor acadêmico — pesquisadora. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 08/10/2015.

<sup>43</sup> Camila, setor empresarial — associação comercial. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 6/10/2015.

seja, que compareceu a apenas um evento dos 42 que compuseram o processo participativo da OUC ACLO, tal como apresentado no gráfico a seguir:

Gráfico 05 — Número de participações por pessoa OUC ACLO



TOTAL: **1.297** pessoas

Fonte: Dados estimados a partir das listas de presença dos eventos participativos OUC ACLO, base de dados extraída de Domingues (2015).

A baixa reincidência de participações poderia ser compensada pela concomitante diversidade de participantes e, conseqüentemente, de possibilidades de debate em meio ao processo participativo da OUC ACLO. No entanto, contraditoriamente, muitos dos participantes, assim como os técnicos entrevistados, afirmam observar uma forte recorrência dos mesmos participantes ao longo do processo:

São sempre os mesmos. A gente tentou ao longo do processo ampliar a mobilização pública, com os limites que a gente tinha, financeiro, de equipe etc. Variava um pouco, por exemplo: isso, no grupo de trabalho mudou, tinha um perfil um pouco diferente. Mas sempre tem as figurinhas carimbadas, sempre estão.<sup>44</sup>

As pessoas que participam dos processos são mais ou menos as mesmas, a gente já se conhece. As carinhas são mais ou menos as mesmas porque são poucas as pessoas que estão dispostas a dispor do seu tempo.<sup>45</sup>

As figurinhas são sempre repetidas, a maioria das vezes eram as mesmas pessoas que estavam lá, então a gente já conseguia identificar quem tinha os palpites errados.<sup>46</sup>

50% das pessoas eram as mesmas, variava um pouquinho, mas era. Nos encontros pequenos, né? E nos maiores, esses mais expositivos... Mas também sempre as mesmas pessoas.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Gabriela, técnica SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

<sup>45</sup> Mateus, setor empresarial — associação setor imobiliário. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 23/10/2015.

<sup>46</sup> Emily, setor empresarial — associação comercial. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 22/10/2015.

<sup>47</sup> Gustavo, setor empresarial — construtor. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 26/10/2015.

Eu acho que ficou muito restrito às Associações de bairro, às Regionais, quem lida ali com a política o tempo todo. Você não vê novos atores, né? (...) são sempre os mesmos atores de participação popular na cidade.<sup>48</sup>

Talvez essa percepção de que os participantes “eram sempre os mesmos” se deva em parte ao fato de que entre as pessoas que participaram de um maior número de eventos — grupo priorizado neste trabalho para a realização de entrevistas — nota-se uma peculiaridade: a recorrência de *participantes profissionais*. Pessoas cuja presença estava relacionada a uma obrigação vinculada ao seu posto de trabalho ou interesse acadêmico — como era justamente o caso das participações vinculadas à realização da pesquisa aqui apresentada. Alguns dos participantes confessaram em entrevista esse caráter de sua atuação:

Na verdade eu participo de tudo o que é evento relacionado a política Urbana (...), porque eu trabalho exclusivamente, não tão exclusivamente assim, mas prioritariamente com isso.<sup>49</sup>

Na verdade, é uma questão profissional. Assim, eu acho que se eu não trabalhasse aqui, na a função que eu tenho hoje, provavelmente eu não estaria lá pra acompanhar, né? (...) Então eu fui por uma questão profissional, não era por achar aquilo interessante e tal.<sup>50</sup>

Pra mim foi. Foi uma participação institucional dentro da política pública institucional, dentro da Operação Urbana e, principalmente, a área de habitação. Quer dizer, a gente estava lá enquanto representante da instituição que trabalha com a política pública de habitação.<sup>51</sup>

(...) passei a ir como pesquisador mesmo, estou escrevendo uma dissertação e estou pesquisando esse processo, então eu ia sem vinculação a movimento. Mas tinha essa turma da Universidade, na mesma situação que eu, pesquisando interessado por estudo.<sup>52</sup>

No entanto, para um melhor entendimento a respeito da percepção de que havia uma recorrência de “figurinhas carimbadas” no processo participativo, mais relevante do que a presença de participantes profissionais, destaca-se a reincidência dos discursos proferidos ao longo do processo participativo. Como pretende-se demonstrar, os assuntos levantados e as discussões realizadas nos diferentes fóruns vinculados ao processo participativo da OUC ACLO — sua agenda — não era imposta apenas pelos técnicos, como no caso do PGE da Vila Mantiqueira, mas também por alguns poucos e recorrentes participantes:

<sup>48</sup> Beatriz, câmara municipal. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 14/10/2015.

<sup>49</sup> Emily, setor empresarial — associação comercial. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 22/10/2015.

<sup>50</sup> Beatriz, câmara municipal. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 14/10/2015.

<sup>51</sup> Luiza, técnica URBEL/PBH. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 05/11/2015.

<sup>52</sup> Diogo, setor acadêmico — pesquisador. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 15/10/2015.

Muitas pessoas que falavam eram as mesmas né? (...) E assim se repetem as figuras né? Então, na verdade, era algo... Acho que essas pessoas têm que fazer isso mesmo, têm que emitir a opinião delas e tentar influenciar no que a Prefeitura vai decidir, mas infelizmente, além de pequena a participação, sempre as mesmas pessoas falavam.<sup>53</sup>

Principalmente à medida que o processo ia evoluindo a gente foi vendo que as pessoas vão se repetindo, sempre, os discursos muitas vezes assim. Muitos evoluíram ao longo do processo. E quando digo evoluíram não é evoluir, concordar com a gente não, é evoluíram nas críticas, inclusive, mudaram, argumentos foram acrescidos dentro do discurso, agora muitas falas continuam sempre as mesmas.<sup>54</sup>

É claro que vai passando um tempo dentro do processo participativo os lugares vão sendo mais determinados e, tipo assim, por mais que as pessoas escutassem, elas já sabiam de onde eu estava falando e porque eu estava falando, então ao longo do tempo vai ficando um pouquinho mais inócuo assim. (...) Acho que a impressão era que o processo participativo era todo mapeado, por causa do cotidiano mesmo, da rotina das pessoas e de quem são os atores lá. (...) O processo participativo está tão viciado por causa dessa desconstrução mesmo e também, do meu ponto de vista, por causa dele não gerar resultados que ele vira um jogo de cartas marcadas em grande medida assim.<sup>55</sup>

Certamente a percepção de que “sempre as mesmas pessoas falavam” está estreitamente vinculada ao reconhecimento da presença recorrente desses falantes a cada evento, destacada anteriormente. Ou seja, não é que fossem “sempre as mesmas pessoas presentes”, mas sim que frequentemente eram as mesmas que solicitavam a fala. Um dos participantes entrevistados chega a admitir em entrevista sua atuação redundante ao longo do processo participativo:

Eu fui em todas as reuniões, em todas as reuniões eu falei: “Cadê o EVEF<sup>56</sup>?” Está lá gravado, um milhão de falas minhas sobre a questão da viabilidade. (...) Todos os dias, eu escutei a mesma apresentação, mas eu queria colocar as questões, na realidade, pra que todo mundo pudesse ouvir, então eu repeti esse assunto lá várias vezes.<sup>57</sup>

A fala desse participante permite relacionar ainda a repetição de discursos ao predomínio de participantes vinculados a instituições e sua necessidade de demarcação de posicionamentos político/institucionais. Associações de bairro, movimentos sociais e associações representativas de setores técnicos ou empresariais definiam suas prioridades e faziam seus discursos durante o processo participativo, muitas vezes não necessariamente em uma tentativa de incidência sobre o projeto, mas sim como uma forma de demarcar para os demais

<sup>53</sup> Cauã, setor acadêmico — pesquisador. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 04/11/2015.

<sup>54</sup> Marisa, técnica SMAPU/PBH. Equipe OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

<sup>55</sup> Arthur, setor popular — movimento social. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 08/10/2015.

<sup>56</sup> O participante se refere ao Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira (EVEF) que integra, junto ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o conjunto de estudos necessários a aprovação de uma Operação Urbana Consorciada.

<sup>57</sup> Mateus, setor empresarial — associação setor imobiliário. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 23/10/2015.

participantes seu posicionamento. Assim, esses participantes poderiam ser entendidos como representantes não do corpo de expectadores legítimos, mas sim do corpo performático do ritual participativo, encenando repetidamente posicionamentos cristalizados componentes da disputa pela cidade.

Destaca-se que as atuações redundantes de alguns dos participantes do processo participativo vinculado à OUC ACLO, aqui caracterizadas como performáticas, ocorreram marcadamente durante os fóruns em formato de audiência pública, eventos que estrategicamente contavam com a presença de um público maior: uma maior audiência de expectadores. Em entrevista, uma das técnicas que coordenava o processo participativo reafirma a inocuidade e a qualidade de “palanque político” do formato audiência pública, atentando também para o contraste entre as falas mais íntimas — segundo ela, possíveis em outros formatos — e as falas públicas dos mesmos participantes nas audiências:

[No formato participativo de visitas de campo] eram as pessoas que aparecem sempre, mas acho que elas estão... Acho que é muito diferente o posicionamento delas, porque uma coisa é elas falarem em público, outra coisa é ela falar pra você. Então isso foi bem interessante, tem coisas que não se fala em público, mas se fala no trabalho de campo, por exemplo, entendeu? Apesar de serem as mesmas pessoas, as falas às vezes eram completamente diferentes. (...) Então depois que você entende os jogos políticos, as falas tomam outro lugar. “Ele está falando isso pra fulano.” Sabe? É uma coisa muito... É muito difícil. Não é fácil, tecnicamente você fica muito exposto. Assim, às vezes a crítica era só a crítica em relação à instituição, nem sempre à proposta. Às vezes a crítica é pra se colocar bem perante outro grupo, porque as vezes ele nem acredita naquela crítica e a gente sabe, mas você também tem um limite para expor as pessoas, claro que você não vai... Então o formato de audiência, ao meu ver, é o pior. (...) É um espaço muito mais político do que de discussão. Lá é o palanque. Lá, a meu ver, as pessoas não estão falando a verdade, elas estão só se colocando politicamente.<sup>58</sup>

Cabe aqui destacar que a audiência pública tem sido adotada como o formato institucional predominante em processos participativos vinculados ao tema da cidade. Em suma, as questões apresentadas neste subcapítulo reforçam a concepção do processo participativo vinculado à OUC ACLO como um ritual em seu entendimento genérico: como atividade de natureza performática. No entanto, diferentemente dos membros do Grupo de Referência, que, no caso do PGE da Vila Mantiqueira, compõem claramente os expectadores legítimos do processo participativo, referendando processos de tomada de decisão heterônomos por meio do registro de suas presenças, no caso da OUC ACLO, a linha que divide os participantes dos organizadores dos fóruns participativos é distinta daquela que separa quem performa e quem assiste ao ritual. Ou seja, para determinar quem são os expectares legítimos necessários para que o ritual participativo funcione e opere, no caso da OUC ACLO, é preciso diferenciar em meio aos participantes quem é capaz de: entrar na ordem do discurso, ocupar determinada

<sup>58</sup> Gabriela, técnica SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

posição e formular determinado tipo de enunciado (FOUCAULT, 2007). Pois, como foi apresentado, aqueles capazes dessa inserção discursiva também podem integrar o rito performático ou mesmo *influenciar* a tomada de decisão a favor de suas perspectivas.

Assim, entende-se que os expectadores legítimos do processo participativo vinculado à OUC ACLO poderiam estar entre aqueles que compareceram a apenas um evento e por algum motivo não retornaram. Ou mesmo entre aqueles que fizeram alguma das 314 propostas registradas no documento apresentado no subcapítulo anterior, que deixaram de ser incorporadas ao Plano Urbanístico, possivelmente por apresentarem uma linguagem que escapava à ordem do discurso dos técnicos responsáveis pelo projeto e que, portanto, não chegaram a ser realmente consideradas. Mas, especialmente, acredita-se que esses expectadores legítimos estejam entre aqueles que estiveram presentes nos fóruns, mas não se manifestaram, aqueles que não satisfizeram a certas exigências ou eram, de início, desqualificados para ocupar determinada posição e formular determinado tipo de enunciado e que, portanto, foram constringidos ao silêncio. Dessa forma, entende-se que, assim como observado no caso do PGE da Vila Mantiqueira, a presença numérica e a ausência das vozes de participantes contribui para a legitimação dos processos analisados como participativos e, assim, para o referendo de processos de tomada de decisão heterônomos, tais como discutidos no subcapítulo anterior. Cabe aqui questionar as razões que levam à manutenção desse silêncio capaz de reduzir participantes ao papel de expectadores de processos que pretendem incluí-los, questionamento que será desenvolvido ao longo do próximo subcapítulo.

### **5.3. Efeitos de discursos incompreendidos**

Quais efeitos a imposição de uma linguagem e uma forma de raciocínio podem causar às expectativas, capacidades políticas e formas de se expressar dos interlocutores de um debate que se pretende democrático? Tensionando particularmente a relação entre especialistas e cidadãos, neste subcapítulo serão expostos alguns dos efeitos das dificuldades de inserção de alguns dos participantes na ordem do discurso técnico que se destacaram ao longo do acompanhamento dos dois processos participativos analisados.

#### *5.3.1. Relatos de (des)entendimentos*

Tal como contam alguns dos entrevistados participantes do processo vinculado à OUC ACLO, alguns desafios impostos aos participantes para sua inserção nos debates participativos acompanhados surgiam a partir de questões elementares vinculadas à fundamentação desses

fóruns em uma linguagem técnica. Alguns exemplos são a interpretação de terminologias, siglas e conceituações abstratas de instrumentos e parâmetros urbanísticos:

Até que eu entendesse o que era um Cepac, olha que eu levei tempo. Saí e falei: “Pelo amor de Deus me traduz o que é Cepac porque não consegui entender ainda essa lógica.”<sup>59</sup>

Eu não sou uma pessoa que não tem estudo e não tem conhecimento, agora não sou arquiteta: aí a diferença. (...) Nós estamos assim: “Gente o que é isso, essas abreviaturas?”<sup>60</sup>

Eu como arquiteta tive dificuldade de entender algumas coisas que eles quiseram dizer. Imagina as pessoas que não têm noção nenhuma (...) Entender o que é Coeficiente de Aproveitamento [CA], eles ficam lá: CA, CA, CA. Ninguém sabe o que é CA. Coisas mesmo, às vezes minúcias...<sup>61</sup>

Não adianta você sentar e falar que “do ponto de vista ambiental vão ser feitos corredores verdes” e usar um monte de expressão técnica assim. Eu, por exemplo, não consigo acompanhar. E olha que eu estudo o tema, do ponto de vista jurídico, mas não é simples de compreender. Não é simples.<sup>62</sup>

Em meio a essas dificuldades, destacou-se também o consumo de tempo dos eventos para que os participantes tentassem se localizar e identificar marcos de suas trajetórias cotidianas nos mapas apresentados pelos técnicos. Um dos participantes do processo participativo vinculado à OUC ACLO relata sua percepção da ocorrência específica dessa dificuldade:

Muitas coisas as pessoas não estão entendendo aquela linguagem, elas não estão entendendo, a gente é acostumado né, com mapa de ver o mapa. Saber onde está o norte, onde que está e onde que é. E muitas vezes vocês apresenta aquele monte de mapa assim, elas vão vendo, elas não sabem muito onde que elas estão. Que lugar que é esse? E você vê gente cutucando, perguntando, conversando com a outra: “Mas aquele ali...”, a outra: “Não, é não.” A outra: “É sim.” Então se estabelece aquele negócio que ninguém sabe o que é.<sup>63</sup>

Como discutido no Capítulo 3, Certeau (1998) aponta para a designação em “percurso” (*tour*) como a forma mais comum de relação das pessoas com o espaço, em oposição ao discurso científico que exige a transposição sintética desses percursos ao mapa. Assim, como poderia ser esperado, a necessidade de tradução reversa de mapas em itinerários ao longo dos eventos acompanhados era constante, notável especialmente nos eventos participativos realizados na Vila Mantiqueira. Uma vez que, dada a prerrogativa do PGE de remoção de edificações que se encontrem em áreas consideradas de risco ou necessárias para a realização de intervenções no

<sup>59</sup> Caio, setor técnico — arquiteto. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 20/10/2015.

<sup>60</sup> Eduarda, setor popular — associação de moradores. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 01/10/2015.

<sup>61</sup> Diana, setor acadêmico — pesquisadora. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 08/10/2015.

<sup>62</sup> Cauã, setor acadêmico — pesquisador. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 04/11/2015.

<sup>63</sup> Otávio, setor político/institucional — partido político. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 26/10/2015.

espaço da Vila, havia uma constante ansiedade por parte dos participantes para identificação de suas casas e/ou das de seus vizinhos.

Na tentativa de contorno dessas dificuldades elementares, os técnicos responsáveis pelos dois processos acompanhados relatam valerem-se de uma estratégia em duas frentes: a *capacitação* e a *tradução*. A fala de uma técnica da Urbel, supervisora dos processos de elaboração de PGEs, apresentada a seguir resume o entendimento por trás dessa estratégia:

Normalmente o que a gente faz: numa reunião que tem uma parte mais técnica eles precisam entender, até por que, o que a gente espera? Que o pessoal do Grupo de Referência, são pessoas também que a ideia é que elas acompanhem depois, por exemplo, um processo de OP, de intervenções, então é importante que eles tenham conhecimento de certas questões técnicas. De saber olhar o mapa, de entender certos conceitos, certos aspectos da legislação. O que a gente faz quando é uma reunião, a gente separa em dois momentos. A gente vai fazer uma reunião sobre o urbanístico, por exemplo. A gente tem um primeiro momento que a gente chama de capacitação, que é explicar pra eles certos termos técnicos que vão aparecer, aspectos da legislação de parâmetros que têm que ser observados, né? E tudo. Agora, na parte da reunião que a gente vai falar do diagnóstico daquele assentamento, a gente tenta falar numa linguagem bem acessível, tá? Muitas vezes eu acho que a gente não consegue, tá? Mas a intenção é falar, é nos momentos de assembleia também. Não é pelo fato que a gente tentou a capacitar o entendimento de certos aspectos que a gente passa a usar aqueles termos, de forma que a gente sabe que não vai ser entendido.<sup>64</sup>

Entende-se que as frentes de atuação descritas na fala da funcionária da Urbel — a *tradução* e a *capacitação* — apresentam alguns problemas fundamentais para além da forma amadora e improvisada de sua aplicação, tal como pôde ser observada em ambos os processos acompanhados. Primeiramente, destaca-se a aplicação da estratégia de *capacitação* focada nos seguintes intentos: (i) na popularização de terminologias e conceitos técnicos preestabelecidos. Ou seja, explanações técnicas comumente conformadas como respostas a perguntas concebidas como originárias da perspectiva dos participantes leigos — “O que é Operação Urbana Consorciada?”, “O que é *cidade compacta*?”, “O que é Plano Global Específico?”, “O que é saneamento básico?” etc. —, mas que não poderiam estar mais distantes de suas experiências cotidianas. Ou (ii) na alfabetização cartográfica, caracterizada pela tentativa de incutir nos participantes noções básicas necessárias à leitura de mapas, autorizando aos técnicos a partir de então a utilização de sua linguagem habitual — a projeção cartográfica.

Finalmente, em relação à *tradução*, observou-se o entendimento e a aplicação dessa estratégia por parte dos organizadores dos fóruns analisados restritos à substituição de certas expressões consideradas técnicas por outras consideradas “acessíveis” — como a utilização do termo “barranco” no lugar de “encosta” ou “bueiro” no lugar de “caixa de visita”. Ou seja, bastante distinta da ideia de *tradução* que integra o papel de *intérprete* idealizado para o especialista em

<sup>64</sup> Raissa, técnica URBEL/PBH. Supervisora dos processos de elaboração de PGEs. Fala registrada em entrevista em 07/04/2016.

contextos de tomada de decisão democráticos, tal como discutido ao final do Capítulo 2 — relacionada ao encaixe de dados em narrativas específicas que se conectem aos cotidianos dos participantes.

Além de não privilegiarem a possibilidade de incorporação dos saberes locais a partir de suas próprias linguagens e entendimentos da realidade, a combinação dessas frentes estratégicas, tal como observadas, fazia com que muitos dos fóruns participativos acompanhados pudessem ser comparados a conservadoras *salas de aula* em que a presença de uma distinção e hierarquia entre participantes e condutores/organizadores dos fóruns era reforçada. Em todos os eventos acompanhados, o tempo proporcionalmente empregado em falas exclusivas dos técnicos — dedicadas à *capacitação* e à apresentação de diagnósticos — era contundentemente mais extenso quando comparado àquele dedicado à escuta das demais vozes e mais ainda em relação aos raros momentos de contraposição e defesa de argumentos — debate deliberativo —, talvez com a exceção de um dos formatos institucionais utilizados pela equipe técnica da Smapu: os Grupos de Discussão Técnica. Compostos majoritariamente por participantes também especialistas, essa exceção confirma a regra ao dispensar a necessidade de capacitação considerada essencial nos demais formatos para o “nivelamento” dos presentes como preparação para um debate que raramente chegava a ocorrer.

Assim, apesar do tempo dedicado a tais abordagens, acredita-se que o conjunto de depoimentos coletados e o acompanhamento dos processos participativos aqui analisados permitem a inferência de que as estratégias de *tradução* e *capacitação* neles empregadas se encontravam aquém dos ambiciosos objetivos a que se propunham: tornar o discurso técnico palatável e formar participantes tecnicamente capacitados para próximas oportunidades participativas.

A esse respeito, cabe aqui destacar o caso notável de dois entrevistados, participantes do processo vinculado à OUC ACLO: um líder comunitário de uma vila interna ao perímetro da OUC e um ativista morador de um bairro distante da área de incidência da OUC, ambos representantes do *setor popular organizado*, segundo classificação apresentada no capítulo anterior. Embora tenham comparecido a múltiplos eventos — um deles assinou a lista de presença em quatro e o outro em cinco distintos fóruns da OUC ACLO —, esses dois participantes simplesmente não souberam comentar especificamente a respeito do processo participativo ou do projeto da OUC ACLO por, apesar de esforços, não conseguirem diferenciá-los de outros diversos eventos participativos aos quais compareciam periodicamente vinculados a distintos projetos ou planos urbanísticos. Questões relacionadas ao processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Belo Horizonte, aos trâmites do

Orçamento Participativo e também aos eventos promovidos pela Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC), mencionados no capítulo anterior, se misturavam ininteligivelmente em suas narrativas e, embora alguns conceitos gerais apresentados pelos técnicos em relação à OUC ACLO estejam presentes em suas falas — como a estratégia de adensamento e incentivo ao comércio nas Avenidas Pres. Antônio Carlos e D. Pedro I ou a preservação das Área de Diretrizes Especiais (ADE) do bairro Santa Tereza e da integridade das vilas internas ao perímetro da OUC —, o próprio termo “operação urbana” parecia não lhes soar familiar. A seguir, são reproduzidos alguns trechos dessas entrevistas que ilustram esses argumentos:

**Entrevistadoras:** A gente começa perguntando: o que te levou a participar desses fóruns?

**J.N.:** Eu acho que já parou tudo, não é isso?

**Entrevistadoras:** Os fóruns da Operação Urbana especificamente que a gente está perguntando. Mas também outros fóruns participativos da cidade que existem.

**J.N.:** Eu participei de todos os fóruns, agora até me perdi. Participo de todos.

(...)

**Entrevistadoras:** Eu vou tentar ver se você consegue lembrar de alguma reunião desse projeto que a gente está falando, que você tenha participado. Foram umas reuniões no Teatro Marília, você lembra dessas reuniões?

**J.N.:** Várias reuniões.

**Entrevistadoras:** Da Operação Urbana sabe? Projeto que a Prefeitura tem pros eixos Antônio Carlos e Andradas.

**J.N.:** Todo mês tem essa reunião.

**Entrevistadoras:** Não, essa não foi mensal. A mensal é da Gestão Compartilhada.

**J.N.:** Porque cada vez eles fazem um tema lá. Então o que acontece, igual da Antônio Carlos, pra fazer os comércios, pro pessoal não ter aquela obrigação de ir pro centro da cidade, acumular o centro da cidade. Então incentivando a pessoa a abrir comércio. É tanta coisa que eles falam com a gente. Pra crescer a cidade, não ficar aglomerado no centro da cidade. Então a ação deles é até boa, eles estão abrindo o leque. Tipo assim, Antônio Carlos, precisa de comércio? Precisa. Antônio Carlos tem os espaços. Então eles estão incentivando o empreendedor a investir nas regiões. Tipo o que a gente brigou na Conferência, foi isso. De pegar o dinheiro e deixar na região. Isso era uma coisa que a gente já tinha brigado. Se vai fazer várias lojas o empreendedor pode fazer na Antônio Carlos, onde que o Move tem ponto, que as pessoas podem comprar ali, entendeu? São muitas coisas assim, se você quiser especificamente que eu falo.<sup>65</sup>

**Entrevistadoras:** Você participou de tipos diferentes de reuniões da Operação Urbana? Você lembra em quais você foi? Os encontros.

**A.M.:** Da Gestão Compartilhada, que veio aí o Plano Diretor que eu também faço parte da Operação Urbana. É onde eu falo com vocês, são as dificuldades... Quando a gente entra, a gente entra igual um bebê engatinhando, né? E ali vai só crescendo. Então eu participei de vários fóruns, reuniões, não só da Gestão Compartilhada como também do Plano Diretor.

(...)

**Entrevistadoras:** E quando foram essas reuniões?

**A.M.:** Minha filha, me esqueço, porque é tanta coisa. Se eu não tiver assim anotado, agendado, eu esqueço.

(...)

**Entrevistadoras:** Nessa reunião da Operação Urbana que você foi, mais recente, você entendeu a explicação do que era a Operação Urbana? A apresentação do pessoal.

<sup>65</sup> Leonardo, setor popular — movimento social. Participante OUC ACLO. Falas registradas em entrevista em 28/10/2015.

**A.M.:** Entendi, entendi muito bem, foi o que falei com vocês é a preservação do Santa Tereza, Floresta e quando começou... Nesse dia aí eu falei lá: “As vilas pra preservar não pode preservar do jeito que está.” Não vamos querer que preserve uma vila, igual vocês estão aqui e estão vendo o espaço, mas se descer naquele fundo ali vocês vão pedir pra respirar. Então não podemos pra uma preservação numa situação dessa, né? E isso aí a gente tem que, como se diz, vamos acatar o Plano Diretor? Vamos. Mas dentro da urbanização das vilas e favelas. E eu bato muito nessa tecla, não expulsar ninguém, porque nós estamos aqui numa área privilegiada. Nós vamos cruzar os braços pros empresários entrar? Não, isso é nosso, nós temos direito. Então é essa...

(...)

**Entrevistadoras:** Você sabe me dizer se foi esse ano, ano passado?

**A.M.:** Não foi o ano atrasado, me parece. Tem mais tempo.

(...)

**Entrevistadoras:** E esse ano será que você pode contar um pouquinho sobre quais foram os eventos que a senhora foi? Os últimos eventos, será que você lembra?

**A.M.:** Eu só não fui nesse evento passado, porque toda primeira segunda-feira do mês tem as reuniões da Gestão Compartilhada e eu sou convidada. Então só não fui porque eu estava com entrega de produtos, que eu mexo com doces e salgadinhos né e não deu pra eu ir, mas eles me ligam e eu já aviso: “Gente, hoje não dá por isso e isso, estou com encomenda.” Mas todas as vezes que dá eu vou, mas a que eu participo mensalmente, isso aí tem hora só se não tiver mesmo condições, e Habitação e a reunião da Comforça<sup>66</sup> de obras que é na Regional Leste. Esse aí eu participo, não perco.<sup>67</sup>

Em termos das possibilidades de fazerem julgamentos perspicazes e atuarem em processos de tomada de decisão, esses dois assíduos participantes parecem permanecer às margens não apenas do processo participativo vinculado à OUC ACLO, mas, possivelmente, de diversos outros fóruns a que tenham comparecido. Ainda que sejam múltiplas as razões potencialmente envolvidas na conformação da condição de alienação desses participantes ou mesmo nos resultados extraídos a partir de suas entrevistas, esses dois casos — relevantes inclusive em termos amostrais em relação ao número de entrevistados — parecem sintomáticos da distância que separa as conquistas jurídicas e a prática de inclusão social nos processos de tomada de decisão vinculados à produção do espaço urbano no Brasil e apontam para deficiências nas estratégias atualmente utilizadas para essa inclusão. Evidenciando, ao menos, a necessidade de adequação das expectativas discursivamente estabelecidas em torno dos objetivos que os processos de participação social nos moldes aqui analisados seriam capaz de alcançar.

### 5.3.2. *Exclusão interna*

Depoimentos obtidos em entrevistas pareceram revelar, a partir das dificuldades de inserção no discurso técnico experienciadas por alguns participantes, insegurança, constrangimento e

<sup>66</sup> Comforças são Comissões de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo, eleitas para acompanhar a execução dos empreendimentos do Orçamento Participativo da Prefeitura de Belo Horizonte a nível regional.

<sup>67</sup> Lavinia, setor popular — associação de moradores. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 27/10/2015.

hesitação desses indivíduos em suas próprias capacidades de integrarem os debates participativos. Como se destaca nas falas selecionadas abaixo:

Algumas [apresentações] eu consigo entender, mas eu acho que eu que sou meia lenta mesmo pra entender. Porque todo mundo entende, eu que sou meia lenta.<sup>68</sup>

Eu fiquei inseguro na verdade. Porque eu fui mais pra conhecer, sabe? Aí como eu estava mais pra conhecer, eu falo muito na verdade, mas como eu estava mais pra conhecer, eu falei: “Não. Vamos só ficar conhecendo”. Eu sou de uma que quando eu não tenho o que falar eu não abro a boca, sabe? (...) Eu acho que sim, por falta de conhecimento mais aprofundado do projeto, eu fui mais pra conhecer e saí com mais dúvida do que entrei.<sup>69</sup>

A maior parte do tempo eu fiquei mais de espectador porque tinha muita coisa ali que eu não entendia mesmo. Estava tentando entender. Em alguns momentos eu coloquei alguns questionamentos. Eu questionei o caráter muito técnico, a linguagem.<sup>70 71</sup>

No início deste capítulo foram destacadas manifestações do que Young (2000) chama de *exclusão externa* nos dois processos participativos analisados. No entanto, sabe-se que o acesso real aos procedimentos de tomada de decisão pode ser obstruído de formas igualmente estruturais, porém muito mais sutis, que a autora chama de *exclusão interna*. A ideia de *exclusão interna* está relacionada aos efeitos de constrangimento e às desigualdades de poder e de recursos que levam à incapacidade de indivíduos questionarem outros devido a uma escassez de habilidades comunicativas ou à sua própria identidade e inserção social. Recuperando parte das discussões realizadas nos subcapítulos anteriores, entende-se que esses efeitos são particularmente danosos a contextos democráticos, pois, ao constranger participantes a não se pronunciarem, podem atuar para a legitimação de decisões heterônomas ou mesmo acarretar o falseamento de consensos — tal como observado no caso da alteração de limites da Vila Mantiqueira, discutido anteriormente.

Nesse contexto, é preciso salientar ainda que efeitos de exclusão interna, tal como observados particularmente no processo vinculado à OUC ACLO, não são exclusividade da atuação dos técnicos condutores desses processos. Justamente a capacidade que permite que alguns dos participantes deixem de ser expectadores e sejam capazes de compor o ato performático dos processos participativos ou mesmo de *influenciar e incidir* sobre o processo de tomada de decisão, alterando resoluções a favor de suas perspectivas, também afetam as possibilidades de

<sup>68</sup> Luana, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

<sup>69</sup> Pedro, secretaria SMAGC/PBH. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 23/10/2015.

<sup>70</sup> Diogo, setor acadêmico — pesquisador. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 15/10/2015.

<sup>71</sup> Destaca-se que as pequenas resistências ou protestos à exclusividade da linguagem técnica como os questionamentos que este participante afirma haver realizado aparecerão em outras falas neste capítulo, mas ganharão foco no capítulo seguinte: Capítulo 6 — *Aberturas para o não conformismo*.

expressão dos demais. Como contam a seguir uma das técnicas responsáveis pelo projeto e uma participante que “disputava” as decisões no “mesmo nível de debate da Prefeitura”:

É, porque a questão mesmo das audiências tem muitas pessoas que detêm um discurso técnico, que é muito forte e é claro pra gente é muito produtivo, mas ele intimida a fala do outro que não consegue ter aquele mesmo discurso, não consegue às vezes nem acompanhar o que o outro está falando e se sente intimidado: “Vou falar pra que? Pra passar vergonha?”<sup>72</sup>

Nas reuniões técnicas a gente estava lá pra trazer a coisa técnica sobre gestão, então a gente não estava lá pra fazer um debate genérico, a gente estava lá pra falar assim: “Somos técnicos, entendemos disso também e vamos disputar com vocês isso.” Então, quando a gente falava, muitas pessoas às vezes se sentiram desconfortáveis porque não entendiam. E aí quando pegavam a fala, falava de forma grosseira: “Ah, eu não fiz doutorado, pós-doutorado e não sei o que lá.” Aí fiquei tentando ser Xuxa em alguns momentos, mas algumas reuniões eu saí meio triste, pensando, não precisava, foi ruim. Elas se sentiam acuadas porque a gente estava tendo o mesmo nível de debate da Prefeitura e de certa forma excluindo eles daquele debate.<sup>73</sup>

Como apontam os depoimentos supracitados, o uso da linguagem especialista simultaneamente dificulta a compreensão de argumentos e transparece autoridade sobre um assunto, coercivamente legitimando declarações de alguns enquanto restringe as possibilidades de outros de os contrapor. Como questiona Mendonça (2009, p. 216, tradução nossa): “Como alguém pode discordar de algo que não consegue compreender plenamente? E como alguém pode discordar de outro que parece saber tanto?”. Assim, a identificação de efeitos de exclusão interna provocados pela imposição do discurso técnico aos processos participativos estudados se configura como um ponto de convergência de algumas das perspectivas teóricas apresentadas ao longo deste trabalho, uma vez que se trata simultaneamente de um abalo às condições de *igualdade* — pressuposto teórico-normativo para o debate democrático discutido a partir da teoria deliberacionista — e de um indício da existência de um *sistema de restrição/rarefação de falantes*, que Foucault (2007) define como propriedade daquilo que pode ser agrupado sob o nome de *ritual*.

Recordando a discussão desenvolvida no Capítulo 2 a respeito do conceito de *participação*, entende-se que se não a *presença silenciosa*, tampouco a capacidade de *influência*, mas apenas a “*igualdade de poder* na determinação das consequências das decisões” (PATEMAN, 1992, p. 61-62) podem ser, a partir das teorias que tendem a uma versão de alta intensidade da participação na democracia, entendidas como *participação*. Assim, ao contrário de fazer desses fóruns momentos de tomada de decisão democrática, entende-se que a capacidade de alguns de disputa no “mesmo nível de debate da Prefeitura”, em grande parte, atua na manutenção e no reforço de desigualdades sociais estruturais, particularmente dada a dificuldade de

<sup>72</sup> Marisa, técnica SMAPU/PBH. Equipe OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

<sup>73</sup> Larissa, setor acadêmico — grupo de pesquisa. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 22/10/2015.

aquisição do domínio de uma linguagem técnica sem a oportunidade de um aprendizado formal, tal como discutido a partir de Foucault (2007) no Capítulo 3.

### 5.3.3. Capacidade técnica e confiança

Ao longo das entrevistas realizadas com participantes do processo vinculado à OUC ACLO, uma avaliação realizada pelos entrevistados se destacou devido a sua particular recorrência e ênfase: o reconhecimento da expertise da equipe da Smapu, responsável pelo projeto, aplaudida como “competente”, “capaz”, “muito bem preparada” etc.. Como se nota a partir de alguns dos depoimentos selecionados a seguir, esse reconhecimento era de tal forma marcante que alguns dos participantes chegam a afirmar que, como consequência de sua participação, haviam revisado suas percepções a respeito do corpo de funcionários públicos municipal, classe profissional historicamente rotulada como burocrática e ineficiente no Brasil.

Porque se a gente for pensar naqueles arquitetos que estão trabalhando ali, eles estão realmente trabalhando, porque eles estavam em tudo que está falando ali, você pergunta qualquer coisa, não está nada mal feito, eles estão realmente trabalhando.<sup>74</sup>

Eu acho aquele pessoal, eles são bem competentes. E, inclusive tem uma divergência danada interna, né? (...) Então lá parece que não é goela abaixo as coisas não, não é obrigado não. Tem discussão e pesa né? Em média o que a gente vê lá é que eles são bem intencionados, não são? (...) Acho que querem o bem pra cidade mesmo. (...) Eu achava que os funcionários da Prefeitura eram mais displicentes, alienados. Eu mudei minha opinião. Achei eles bem competentes. Sabem o que estão fazendo.<sup>75</sup>

[o] Brasil tem dois grandes problemas, um são os políticos, o segundo são os funcionários públicos. Antes eu pensava que 95% não presta, agora só 90% na minha opinião (...). Então, o que eu consegui modificar em relação ao que eu pensava é que existem alguns funcionários públicos que são dedicados.<sup>76</sup>

Certamente não cabe aqui questionar a competência dos técnicos da Smapu. Ao contrário, em princípio, tal como destacado pelos entrevistados, entende-se que sua expertise é extremamente positiva como recurso da administração pública e para a cidade de maneira geral. No entanto, cabe destacar as consequências do reconhecimento dessa expertise como fonte de autoridade para a construção de um processo de tomada de decisão que se pretende democrático.

No início deste capítulo, destacou-se a fala de um dos participantes do processo vinculado à OUC ACLO que é ilustrativa do argumento que se pretende construir a seguir. Nesta fala, o

<sup>74</sup> Diana, setor acadêmico — pesquisadora. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 08/10/2015.

<sup>75</sup> Gustavo, setor empresarial — construtor. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 26/10/2015.

<sup>76</sup> Juliano, setor popular — associação de moradores. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 02/10/2015.

participante expõe sua impressão de que a perspectiva dos técnicos da Smapu havia se sobreposto à possibilidade de uma tomada de decisão coletiva por meio de um “processo de convencimento”. A seguir reproduz-se sua fala novamente:

Eu acho que o que mais prevaleceu foram os interesses e a perspectiva técnica da Secretaria de Planejamento Urbano, assim, a priori. O que os técnicos queriam fazer. E eu acho que todo o processo participativo foi quase um processo de convencimento, dessa população, da população e de todos os atores, do que um processo de abertura pra construir do zero, a partir de uma página em branco.<sup>77</sup>

Como vem sendo argumentado ao longo deste capítulo, entende-se que, em grande parte, a perspectiva dos técnicos responsáveis pelos processos estudados, de fato e de diversas maneiras, se impuseram sobre os fóruns participativos. Acredita-se justamente que por essa razão esses processos participativos apresentam atributos de rituais. No entanto, para a coerência desse argumento é preciso aprofundar o entendimento de como se dá o “processo de convencimento” a que se refere o participante<sup>78</sup>. Esse processo, a partir de Foucault e Bourdieu, poderia ser entendido como o mecanismo de coerção que culmina no reconhecimento da legitimidade do ritual e assim das decisões por ele referendadas.

Para esse aprofundamento é preciso retomar, a partir de Bourdieu (1992), dois pontos discutidos ao longo Capítulo 3: (i) que o poder da linguagem especialista da arquitetura e do urbanismo reside no fato de que ela não é produzida em nome de seu porta-voz, mas em nome de um capital simbólico acumulado de uma instituição disciplinar do qual o falante é entendido como representante autorizado; e (ii) que o exercício de uma competência técnica é capaz de exercer nominalmente uma competência social, autorizando e conferindo autoridade a um falante. Assim, compreende-se que o mecanismo de coerção ou o “processo de convencimento” que ocorre nos processos participativos estudados se dá a partir do reconhecimento da competência técnica de uma equipe de funcionários públicos, transmutado em autorização para o exercício de uma competência social — a tomada de decisão sobre a cidade. Tal como se pode inferir a partir da fala de uma das técnicas responsáveis pelo projeto, essa transmutação se manifesta no estabelecimento de uma relação de *confiança*:

Acho que quase ninguém entendeu. Entende, se você pedir pra apresentar a proposta, quase ninguém sabe, técnica de operação quase ninguém sabe. Acho que

---

<sup>77</sup> Arthur, setor popular — movimento social. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 08/10/2015.

<sup>78</sup> Em sua fala, o participante supracitado opõe sua percepção da existência de um “processo de convencimento” junto ao processo participativo da OUC ACLO à uma idealização da participação social como “abertura pra construir do zero, a partir de uma página em branco”. Destaca-se que essa última ideia, intrinsecamente impossível — uma vez que um processo participativo como interação entre sujeitos será sempre interposto por estruturas sociais, relações interpessoais e um contexto sociocultural que o precedem —, não reduz a relevância de sua percepção inicial, da existência de um “processo de convencimento”, que a seguir pretende-se focar.

foi mais um voto de confiança: “Ok, se eles estão falando parece que é bom.” A gente conseguiu mais uma relação de confiança, que eu considero essencial, nós como planejadores, pensando que a maior parte é concursada, acho que foi um grande passo, entendeu? Eu acho que numa nova discussão a gente já chega num momento, não é que perdeu tempo, a gente ganhou tempo, mas no sentido assim na maior parte do tempo foi nesse processo de conquista da confiança, de abertura, de reconhecimento (...). Mas eu acho que é mais porque o trabalho é bom. Vamos falar diferente: porque a gente acredita que o trabalho é bom, então a gente estava com uma clareza de defesa. A gente já tinha muito domínio do trabalho, então acho que passa confiança (...)<sup>79</sup>

A “conquista da confiança” a que se refere a técnica ocorre inclusive independentemente da capacidade de compreensão de seu discurso especialista, tal como explicitamente colocado por um dos participantes entrevistados:

Eu acho que as pessoas da Prefeitura que estavam diretamente envolvidas (...), eu acho que eles são muito esforçados mesmo, de fato, eles são dedicados e querem que... Eles são muito bem intencionados, enfim. Acho que o trabalho é muito sério, são pessoas com formações muito boas, tecnicamente falando, têm uma qualificação excelente. Acho que eles têm muita credibilidade sabe? Eu tenho confiança no que eles falam. Por mais que muitas vezes o aspecto técnico eu não consiga chegar, eu me esforço, mas não tenho a formação de arquitetura e urbanismo e muitas vezes é difícil acompanhar. Acho que eles têm competência pra fazer. (...) A percepção que eu tive é que a equipe da Prefeitura é extremamente qualificada, os servidores têm total condição de fazer o melhor trabalho possível. Acho que basta ver o currículo dessas pessoas. Nós estamos falando de uma pessoa que faz parte do grupo, (...) fez mestrado e doutorado (...), estudou casos estrangeiros, as pessoas se dedicaram pra compreender aquilo ali e estão dedicando. Então, confiança, eu pelo menos tenho total.<sup>80</sup>

Em outras palavras: o acúmulo de um capital simbólico institucional e acadêmico pode fazer a diferença no estabelecimento de uma relação de confiança em um corpo técnico por parte dos participantes. Outro participante do processo vinculado à OUC ACLO observa também a utilização estratégica da seleção dos técnicos que coordenarão distintos eventos do processo participativo, vinculada ao seu nível de “preparação” — seu capital simbólico acumulado:

Esses técnicos da Prefeitura, mais preparados, não todos eles, mas os mais preparados que no caso são [nomes suprimidos]. Tanto é que em outros momentos há uma classificação ali de quem representa a Prefeitura em qual momento, né? Há momentos que eles mandavam outros colegas (...), mas nos momentos mais críticos assim, que a representação dos empresários que é muito afiada e que estão na presença do Instituto dos Arquitetos Brasileiros também, ou no Conselho de Política Urbana que é aquele pessoal com argumentos mais afiados vão, aí eles escalam... Aí você vê que está lá [mesmos nomes suprimidos]. Porque se eles estivessem aqui eles refutariam tudo que eu estou dizendo sem muitos problemas, porque eles são muito treinados e eles estão estudando isso há muito tempo. Eles tomam pancada de todos os lados o tempo todo e eles vão ficando cascudos assim. Às vezes quando você coloca uma crítica a eles, essa crítica já veio muitas vezes, é difícil surpreender eles. Mas ao mesmo tempo, quando você começa a ir muito e a coisa fica repetitiva você começa a perceber que eles estão treinados também pra se safarem de certas questões. Porque, eu fico com a impressão de que nada, nada do que eles propõem ali resiste a uma discussão prática mais aprofundada de como isso vai ser feito. (...) E crítica no nível da abstração ela é muito mais fácil do que uma crítica objetiva de

<sup>79</sup> Gabriela, técnica SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

<sup>80</sup> Cauã, setor acadêmico — pesquisador. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 04/11/2015.

você chegar e conseguir questionar (...). Então é muito difícil surpreender eles com alguma crítica baseada em algum artigo, em algum autor brasileiro, porque eles certamente conhecem essa crítica, eles estão de certa forma preparados.<sup>81</sup>

Uma vez desqualificada a reivindicação tradicional de uma ciência neutra e autônoma, entende-se que a expertise de um grupo de pessoas não as define como hábeis à tomada de decisão pública. Se os funcionários da Smapu são “bem intencionados” e “querem o bem da cidade”, como afirmam alguns dos participantes, isso não é mérito de sua capacidade técnica. Uma discussão a respeito desse argumento será aprofundada no capítulo seguinte, no entanto, o que se pretende ressaltar aqui a partir desses destaques é que o reconhecimento de uma competência técnica como competência social pode ter efeitos sobre as possibilidades de constituição de uma competência coletiva — para a qual as cidades permanecem sendo arenas estratégicas — ou sobre as aberturas que poderiam fazer de um processo participativo como o da OUC ACLO um espaço estratégico desse desenvolvimento democrático.

#### 5.3.4. *Expectativas e medos*

A geração de expectativas é, em princípio, uma consequência intrínseca ao processo de planejamento como atividade que pretende estabelecer no presente os termos de uma ação futura. No entanto, nos dois casos estudados tem-se a particularidade de um planejamento que não é focado na regulação urbana, como por exemplo é o caso dos Planos Diretores Municipais, mas sim de um planejamento propositivo, que trata da previsão de obras e de intervenções urbanas. Essa particularidade, vislumbrada como a possibilidade de realização de sonhadas “melhorias” no espaço cotidiano dos participantes que se propõem a discutir esses instrumentos, potencializa esse efeito de geração de expectativas, como se pode observar a partir das falas de alguns participantes:

E estou com esperança que nós vamos ter obra aqui. (...) eu passei essa proposta para o prefeito, foi anotado e, quer dizer, foi mais uma anotação, se o papel chegou lá eu não sei. Mas fiz minha parte e vamos aguardar que um dia, quem sabe? Essa é minha esperança.<sup>82</sup>

A gente está atrás, tem mais ou menos oito, nove anos, que a gente está procurando meios que o Estado e o Município voltassem os olhares aqui pra região (...) Nós estamos dentro do processo da Operação Urbana, que a questão da Operação Urbana Consorciada pra nós é um outro plano que a gente vê como se trouxesse a melhoria pro lugar. (...) Traz pra gente essa visão, esse olhar de que alguma coisa possa trazer de bom.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Diogo, setor acadêmico — pesquisador. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 15/10/2015.

<sup>82</sup> Lavinia, setor popular — associação de moradores. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 27/10/2015.

<sup>83</sup> Eduarda, setor popular — associação de moradores. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 01/10/2015.

No entanto, para além da geração de expectativas otimistas — que podem se revelar frustradas, uma vez que ambos os instrumentos de planeamento aqui estudados dependem de uma futura captação (no caso do PGE) ou arrecadação (no caso da OUC ACLO) de verbas para o financiamento das obras que preveem —, identificou-se nos discursos de alguns dos participantes mais vulneráveis, moradores da Vila Mantiqueira, outro tipo de expectativa, oposto à esperança de melhorias:

A gente não entende muito, mas assim, do pouco que eu entendo, eu to achando mais ou menos razoável. Vamos ver até vai dar né? Todo mundo está assim, apreensivo. (...) A gente está muito apreensivo ainda, porque a gente fica com medo, porque não sabe se vai tirar, fala que não vai tirar, sabe? E a gente tem medo, né? Porque tem muitos anos que a gente mora aqui, a gente mudou pra aqui isso aqui era um córrego, ali tinha umas bananeiras, saía por aqui. (...) É, mas eu tenho muito medo que tire né, a gente. Tá todo mundo desse jeito, todo mundo aqui tá assim: “Será que vai tirar, será que não vai? Leva a gente pra um lugar que a gente não conhece. Não conhece o pessoal.” (...) Meu filho também fala: “Ai mãe, será que vai tirar a gente daqui? Meu Deus do céu.” Deus ajuda que não. Mas a rua aqui já é larga né? (...) Mas aí é igual estou te falando, a gente não sabe se realmente, o que vai acontecer certo. A gente ainda não tem uma clareza assim. Por enquanto não.<sup>84</sup>

Eu quero saber, assim, mais a fundo o que vai acontecer aqui na Vila, né? Porque... Se vai tirar a gente daqui ou se não vai tirar né? Pra onde vai levar. Porque a gente aqui, não sei se você reparou, nessa parte aqui da Vila a gente é quase uma família. (...) Então era isso que eu queria saber, o que realmente eles estão pretendendo fazer aqui com a Vila. (...) Estou achando demorado, o que eles vão decidir realmente. Porque se na cabeça deles vai decidir, vai tirar a gente, que fale logo de uma vez, que pelo menos a gente fica ciente. (...) Eles estão falando pra gente que não vai tirar ninguém, mas a gente sempre fica com o pé atrás, né? Porque pra arrumar essa Vila aqui, pra fazer dela uma avenida, vai ter que indenizar um bocado de gente, então eu não... Eu acho que eles estão escondendo mais alguma coisa da gente, não quer falar por agora, mas está escondendo. (...) É o medo é de pegar a gente e falar: “A gente vai arrumar essa Vila, a gente vai fazer prédios aqui pra vocês, mas a gente vai levar vocês antes pra algum lugar que a gente não conheça, que seja perigoso”, entende? Eu não tenho criança mais, mas eu tenho neto né, tenho criança, né? Então tenho muito medo disso.<sup>85</sup>

Os medos e incertezas sobre os aspectos mais básicos de seu cotidiano vindouro, tal como descritos pelas participantes supracitadas, mais do que sintomas de uma ausência de clareza dos termos do processo de tomada de decisão do PGE em andamento ou reflexos das políticas de remoção que marcaram a relação entre o Estado e o espaço das favelas ao longo do século XX, parecem ser também frutos de uma nítida sensação de impotência experienciada por essas moradoras da Vila Mantiqueira. Uma impotência que se opõe à autonomia do processo de autoconstrução que historicamente produziu o espaço sobre o qual o Estado vem agora intervir por meio da técnica. Não é à toa que esses medos e incertezas se refletem também justamente no refreamento deste aspecto da relação cotidiana mantida com o espaço — o processo de autoconstrução —, tal como revelado nos depoimentos apresentados a seguir:

<sup>84</sup> Bruna, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

<sup>85</sup> Luana, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

É o tal negócio, se Deus abençoar eu estou querendo dar uma arrumada aqui, estou com medo de arrumar e depois eles falar assim: “Vou tirar, vou indenizar vocês.” Que nem, tem muita gente aqui que está gastando dinheiro com casa aqui. Eu falei com eles: “Eu acho que vocês...” Porque a Urbel e a Prefeitura é assim, se o povo tem dinheiro, na mesma hora que não sai, já sai. Então eu falo: “Eu acho que vocês estão dando bobeira.” Eu estou querendo arrumar aqui e não posso arrumar, porque enquanto não resolver, não posso arrumar.<sup>86</sup>

O que eu queria mesmo era saber deles era o que realmente eles vão fazer aqui, porque isso deixa a gente muito encafifado, porque a cabeça da gente esquentada, porque... olha pra você ver, estou com a minha casa sem acabar. Né? Meu quarto lá, só massei ele. Só passei massa corrida nele, mais nada, não passei tinta, não passei nada, esperando o que eles vão decidir realmente, porque não adianta eu arrumar minha casa bonitinha, pra depois ter que sair dela e ir pra um lugar pior, aí eu vou deixar minhas coisas jogada tudo fora, vou gastar meu dinheiro à toa e é coisa que a gente não está tendo né?<sup>87</sup>

Para essas participantes, o processo de planejamento participativo do PGE — então em andamento há mais de um ano — parece representar simplesmente o arraste de um processo de dúvidas e insegurança, a ponto de uma das participantes afirmar que preferiria simplesmente saber qual destino lhes será imposto: “Porque se na cabeça *deles* vai decidir (...) que fale logo de uma vez, que pelo menos a gente fica ciente”.

Adiantando parte da discussão a ser desenvolvida no capítulo seguinte, acredita-se que a sensação de impotência identificada nas falas desses participantes possa ser um reflexo não apenas da dificuldade de inserção no campo do discurso técnico, mas também de apropriação do significado de *participação* e da prerrogativa de igualdade de poder que carrega um processo de planejamento participativo. Ou seja, observa-se uma dificuldade de inserção no campo de um discurso democrático, crescentemente também um discurso de poder na disputa pela cidade.

Em suma, neste subcapítulo, ao expor alguns dos efeitos excludentes da predileção pela interação por meio da linguagem técnica, mas também ao longo deste capítulo como um todo, ao atentar para as relações de poder que marcam as interações entre leigos e especialistas, acredita-se haver reunido suficientes argumentos para a construção do entendimento de que a capacidade de inserção na ordem do discurso técnico parece funcionar como *licença* para o pronunciamento e como *forma legítima de enunciação* nos fóruns participativos analisados. Em consonância com os outros dois dos três pontos apontados por Bourdieu (1992) como necessários ao funcionamento de um ritual — (i) *ser pronunciado pela pessoa legitimamente licenciada para fazê-lo*; e (iii) *ser enunciado de acordo com as formas legítimas de fazê-lo*. —, encerra-se assim a caracterização dos processos participativos vinculados à OUC ACLO e ao PGE da Vila Mantiqueira como rituais. Sua caracterização como processos que, em uma

<sup>86</sup> Samuel, morador Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

<sup>87</sup> Luana, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

operação de “mágica social” realizada por um discurso de autoridade, transparecem como legitimamente participativos, particularmente aos olhos da lei e assim em relação a cidade como um todo, cumprindo a obrigatoriedade de gestão democrática tal como definida pelo Estatuto da Cidade, apesar de em grande parte permanecem atuando para o referendo de decisões heterônomas.

## 6. ABERTURAS PARA O NÃO CONFORMISMO

Neste capítulo, a partir dos dois objetos empíricos apresentados no Capítulo 4, será desenvolvida a segunda frente argumentativa discutida em teoria no Capítulo 3. Parte do desafio proposto à investigação realizada neste trabalho consistia em não enxergar apenas opressões estruturais e entraves aos processos participativos analisados, mas conduzir uma observação empírica aberta à surpresa, ao surgimento do imprevisível e ao novo — pressupostos do entendimento da experiência comunicativa como instituidora de sentidos e de relações. Assim, em uma tentativa de compreensão das (im)possibilidades para a produção democrática do espaço no contexto brasileiro, enquanto no capítulo anterior destacou-se a rigidez ritualística dos fóruns participativos institucionalizados a partir de Michel Foucault e Pierre Bourdieu, neste capítulo serão construídas pontes com a teoria de Michel de Certeau em uma aproximação com a *ideia de democracia* expressa em Dewey. O objetivo será identificar no interior dos processos analisados as inversões discretas engendradas a partir do consumo tático dos discursos produzidos nos e pelos fóruns participativos que configuram aberturas para o não conformismo, tanto em relação à estrutura dos processos participativos institucionalizados como ao processo de produção da cidade de maneira geral.

Para o desenvolvimento dessa segunda frente argumentativa, a estrutura deste capítulo será dividida em dois subcapítulos, os quais tratarão respectivamente de identificar apropriações dos *discursos técnico, participativo e político* como táticas de ação social e apontar para o caráter disjuntivo dos processos participativos estudados na construção de uma cultura cidadã. Como no capítulo anterior, a argumentação que se segue é construída a partir da observação participante dos fóruns estudados, ancorada e reforçada a partir dos discursos produzidos por participantes e organizadores desses fóruns, proferidos em ato ou em posteriores relatos de suas próprias experiências. No entanto, cabe aqui reconhecer que o acompanhamento apenas parcial dos processos participativos analisados, dada a limitação temporal imposta à elaboração de uma dissertação de mestrado, teve consequências em relação aos objetivos específicos propostos neste capítulo. A identificação de *táticas*, tal como entendidas por Certeau, foi dificultada uma vez que sua potência se revela essencialmente no ato da prática. A partir desse entrave, será também introduzida neste capítulo a ideia de *contra-estratégias* de ação social, como formulações posteriores de *consumo* enunciadas pelos agentes entrevistados.

### 6.1. Técnico x participativo x político: discursos de uma disputa

Como foi argumentado ao longo do capítulo anterior a partir dos processos participativos aqui analisados, o discurso técnico figura como um *discurso* extremamente prestigioso em meio aos processos de tomada de decisão vinculados à produção da cidade. No entanto, a crescente apropriação do discurso da participação social e o embate entre distintos posicionamentos político-ideológicos também integram esse contexto de disputa, fazendo-se necessária sua abordagem como componentes intersubjetivos dos processos comunicacionais estudados. Destaca-se que a análise compreensiva destes discursos — *técnico, participativo e político* — como construções ideológicas nos textos produzidos pelos interlocutores dos processos aqui analisados ultrapassa a capacidade e os objetivos estabelecidos para o desenvolvimento do presente trabalho. No entanto, considera-se relevante discutir neste subcapítulo algumas das variadas e sutis manifestações dos mesmos, apontando para seu consumo tático como possibilidade de atuação não conformista.

Antes de dar prosseguimento a essa discussão, no entanto, faz-se necessária a conceituação do entendimento de *político* a ser empregado ao longo deste capítulo. A partir de Dewey, propõe-se a adoção de um entendimento do *político* desvinculado de sua atribuição como um conjunto de arranjos e instituições a partir dos quais se consolidou a ideia moderna de Estado. — justamente o movimento de desvinculação proposto por Dewey ao fazer a passagem da *democracia política* à *ideia de democracia*. Não sendo mais possível separar o Estado do atributo da soberania — já que este passa a ser o que primariamente define aquele e o distingue de outras formas de organização humana —, Dewey (2008) vê a necessidade de fundação da democracia sobre uma nova forma política, como um modo de vida, um conjunto indefinido e ilimitado de práticas compartilhadas e experiências políticas. Em consonância com esse movimento, Pogrebinschi (2009), aprofundando-se nas teorias de Spinoza e Marx — que a autora afirma apresentarem forte ressonância também em Dewey —, propõe um entendimento do *político* como unidade da constituição do ser individual e social e, assim, como parte constitutiva da experiência humana. Ao passo que a experiência humana é também entendida pela autora como uma parte constitutiva do *político*, juntos formando um todo que só pode ser compreendido pela indissociabilidade de suas partes. Assim, com base nas ideias desses autores, ao longo deste capítulo, ao tratar do *político* — apesar de sua vinculação ao Estado estar presente nos depoimentos dos participantes utilizados para a análise —, propõe-se um entendimento do termo como experiência e prática cotidiana da vida socialmente compartilhada.

Em complementaridade a este entendimento do *político*, para a utilização do termo *ideologia* propõe-se aqui retomar sua conceituação a partir de Bourdieu (1989) como uma associação de representações e ideias — ferramentas simbólicas — que determinado indivíduo ou grupo social produz a respeito de seu meio e de sua função nesse meio voltadas à imposição ou à legitimação de relações de dominação. Representações e ideias que devem sua estrutura às condições sociais de sua produção e circulação e que, sendo capazes de apresentar interesses particulares como se fossem *universais*, influem sobre a função política do sistema simbólico que compõe a constante disputa por lugares de poder. Assim, entendendo o discurso como os complexos processos pelos quais nos comunicamos uns com os outros sobre um determinado tópico, que, refletidos em textos, conversas e aplicações práticas, transformam-se ao longo do tempo, tem-se a concepção de que todo discurso é ideológico na medida em que toma parte de um combate “pelo *universal*” ou “pela *verdade*” ou, ao menos, “em torno da verdade”, em torno do estatuto da verdade e do papel *político* que ela desempenha.

#### 6.1.1. *Interpretações de uma perspectiva técnica*

Se tampouco a ciência pode ser considerada neutra ou autônoma, apesar de reivindicar o contrário, incorporando para além dos métodos de geração de conhecimento que a caracterizam as perspectivas político-ideológicas dos agentes que a praticam (DEWEY, 2008), entende-se que a *perspectiva técnica* dos responsáveis pela condução dos processos participativos aqui analisados, se encontrava embebida das concepções político-ideológicas desses indivíduos. Buscando melhor compreender como esses posicionamentos por parte dos especialistas são interpretados pelos cidadãos no decorrer de um processo participativo, propõe-se a seguir a problematização dos depoimentos de dois participantes do processo vinculado à OUC ACLO que se destacaram em meio aos entrevistados.

Antes de dar prosseguimento à análise de tais depoimentos, no entanto, faz-se relevante a contextualização da conjuntura político-institucional no âmbito da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano durante o período em que é elaborado o projeto da OUC ACLO — Conjuntura que conforma a situação sociocultural e o quadro relacional em que se darão as interpretações posteriormente analisadas. A seguir, apresenta-se a fala de uma das técnicas responsáveis pelo projeto da OUC ACLO, na qual tal conjuntura é descrita:

[após a paralização da OUC Nova BH] O cenário político macro mudou, mas o prefeito a gente está na mesma gestão. O secretário mudou e eu acho que a mudança do secretário foi essencial pro processo. Nem tanto pelas propostas dele, porque ele deixou meio livre, principalmente nas oficinas, ele tinha acabado de chegar na

Secretaria, assim, ele tinha chegado, teve a Conferência<sup>88</sup>, ele foi atropelado pela Conferência, então foi uma coisa que acabou muito conduzida pelos técnicos, com o aval dele. Ele confiou nos técnicos, ele já conhecia a equipe. “Super confiável”, primeira coisa que ele falou: “Confio na equipe, então vamos lá.” (...) Mas nas oficinas, principalmente, era completamente dos técnicos e acho que o prefeito também, com toda a pressão, com todas as coisas, ele meio que abandonou naquele momento o barco. Ele deixou correr, não sabia. A gente tinha pouquíssimas reuniões com o Governo, quase que pra poder levar as demandas pra Gestão Compartilhada. (...) E depois ele [o secretário] comprou perante o prefeito, que foi super importante. Depois ele já levou pro prefeito que foi uma coisa consolidada, uma coisa... (...) Acho que foi legal porque foi um negócio meio inverso do que acontece normalmente, né? Uma definição política da política, foi uma coisa que acabou vindo de fora mesmo. Por mais que tenha vindo dos técnicos.<sup>89</sup>

A partir da fala supracitada, destaca-se que os próprios técnicos da Smapu afirmavam gozar de grande autonomia frente à Secretaria de Governo em relação à elaboração do projeto da OUC ACLO, configurando um cenário em que o exercício de sua *perspectiva técnica* de forma independente se encontrava favorável. Destaca-se também, a partir da fala dessa mesma técnica, o particular envolvimento do corpo técnico da Smapu com o Plano da OUC ACLO, expresso em um singular apreço pelo projeto:

Então acho que a gente estava lá muito sincero, era um trabalho que a gente acreditava, então a gente tinha conforto de falar. E acho que também porque era um trabalho bom mesmo, eu acho, dentro dos limites do instrumento, dentro dos limites da experiência que a gente tem, porque é isso que a gente está falando, a gente está arriscando também. Tem muita coisa ali que a gente não testou. Mas eu acho que é mais porque o trabalho é bom. Vamos falar diferente: porque a gente acredita que o trabalho é bom, então a gente estava com uma clareza de defesa.<sup>90</sup>

Uma vez que a constituição de uma determinação como científica/técnica só é possível em conexão com os métodos pelos quais é alcançada (DEWEY, 2008), o “acreditar” e a “clareza de defesa” de seu próprio trabalho, ainda que esse apresentasse “riscos” e dimensões “não testadas”, reforçam o entendimento de que posicionamentos político-ideológicos desses técnicos se encontravam representados no projeto da OUC ACLO. É nesse contexto e enquadre que se destacam as interpretações dos dois participantes mencionados, notáveis a partir dos depoimentos apresentados a seguir:

Então o que está havendo entre o urbanista e o político? Nós, atualmente, estamos tentando mudar um pouco a conotação desse país, nesse sentido de só o político mandar, só o político resolver, só o político determinar. O poder público tem que participar, mas ele não pode participar urbanisticamente. Ele não pode dar palpite. (...) Então existe aqui um confronto entre a situação urbana e a situação política. (...) Então eu acho, primeiro, que o pessoal da OUC ACLO é um pessoal criado pelos políticos, está dentro da Prefeitura. Trabalham para a Prefeitura, fazem o que a Prefeitura está querendo fazer. (...) E vai tentar resolver isso, antes de entregar a

<sup>88</sup> A entrevistada se refere à IV Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, processo participativo também conduzido pela Smapu, que integra o processo de revisão do Plano Diretor Municipal, realizada entre fevereiro e agosto de 2014.

<sup>89</sup> Gabriela, técnica SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

<sup>90</sup> Gabriela, técnica SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

Prefeitura, porque vai ter agora eleição. Então vão mudar os vereadores, vai mudar o prefeito e tal, e eles querem ser os donos dessa nova Operação, OUC ACLO ou qualquer coisa assim, eles querem votos. E urbanista não quer votos. (...) Então, quem manda primeiro? O urbanista. Depois pode vir os políticos, os empreiteiros, o povo, pode vir todo mundo falar. (...) A conclusão do meu negócio é o seguinte: urbanista tem que mandar e urbanista não está mandando. Urbanista está urbanizando a mando do político.<sup>91</sup>

Agora com relação a essa participação eu acho que ela é importantíssima, mas eu acho que ela tem que ser dosada, por que? Não necessariamente o que a gente quer ou gostaria é o melhor pra cidade ou melhor pra região, por que? Porque nós não temos conhecimento técnico necessário. Mas eu acho que essa discussão ela tem que realmente ser selada, terminada com essa parte técnica, que aí vê a coisa como um todo, de uma maneira profissional e não amadora. Porque muitas vezes a gente: “Quería isso.” Mas é péssimo, é inviável. Eu acho que tem que ser ouvida a população, mas ela não pode ditar também de que maneira ou se é viável, enfim, então minha opinião é essa. (...) A população tem que falar uma coisa, mas se o técnico que está lá. Um técnico não cooptado seja pelo poder público, seja pelo poder empresarial, a população lá também vai aceitar os argumentos, e o que a gente viu lá não foi.<sup>92</sup>

Ambos os participantes supracitados, ao longo de suas entrevistas, demonstravam estar em desacordo com as determinações alcançadas pelo Plano Urbanístico da OUC ACLO — então praticamente finalizado. Buscando não entrar no mérito dos interesses que os levavam à sua insatisfação, é evidente em suas falas o questionamento do caráter técnico do processo que conduz a essas decisões com o objetivo desqualificá-las. O primeiro participante enquadra as determinações sustentadas pelos técnicos da Smapu como frutos de interesses “políticos” vinculados à gestão municipal vigente, em oposição a um ideal positivista da técnica urbanística. De forma semelhante, a segunda participante desqualifica as decisões compiladas no Plano Urbanístico acusando o processo participativo do desvirtuamento de sua tecnicidade.

Em princípio, tais declarações poderiam ser entendidas simplesmente como o reflexo de um desconhecimento por parte desses participantes da conjuntura de forças em atuação sobre o processo de elaboração da OUC ACLO — e talvez o sejam. No entanto, a confiança depositada na inteligência e inventividade dos agentes envolvidos nos processos participativos analisados e a atenção extrema à sua mobilidade tática — postura inspirada a partir da teoria de Certeau — permite entender tais interpretações como *táticas*, como formas encontradas por esses participantes de integrarem-se à disputa pela construção da realidade a partir do consumo — da manipulação, alteração e inversão discretas — de um discurso de poder: o discurso da técnica como científica, neutra e autônoma.

---

<sup>91</sup> João, setor empresarial — proprietário de terreno. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 05/10/2015.

<sup>92</sup> Carla, setor popular — associação de moradores. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 02/10/2015.

O que se destaca a respeito da interpretação desses dois participantes das decisões expressas no Plano Urbanístico da OUC ACLO e, conseqüentemente, da perspectiva político-ideológica dos técnicos por elas responsáveis é o reconhecimento de seu caráter “não técnico” — ou não neutro. No entanto, contraditoriamente, mesmo em negação a uma perspectiva técnica, esses participantes reafirmam a força do discurso técnico como componente da disputa pela cidade por meio do consumo de sua materialidade simbólica. Ao afirmar que de alguma maneira as decisões expressas no Plano Urbanístico da OUC ACLO haviam sido impostas aos técnicos — seja por pressões políticas externas ou pelo processo de participação social —, ambos se infiltram em um espaço construído, escrito e pré-fabricado de verdade — de uma ciência pragmaticamente neutra e autônoma — manipulando-o, alterando-o e invertendo-o discretamente em defesa de interesses e desejos particulares. Nesse sentido, cabe aqui introduzir a idéia da *contra-estratégia* como uma forma de *consumo* de materialidades simbólicas, tal como entendido por Certeau. A *contra-estratégia* diferenciaria-se da *tática*, por uma característica de tentativa de *mapeamento*, *produção* e *imposição* típica da *estratégia*, mas que ocorre a partir da ressignificação — do *consumo* — de materialidades simbólicas.

A não-credulidade desses cidadãos diante da ordem que as autoridades e instituições procuravam impôr e os discursos *contra-estratégicos* produzidos por eles lançam também nova lente sobre a liberdade que habita o silêncio do expectador do ritual participativo. As interpretações aqui expostas das posturas político-ideológicas dos especialistas que coordenavam os processos participativos evidenciam que, em silêncio, o expectador avalia, compara, seleciona, toma partido e constrói *contra-estratégias* — discursivas ou não — que modificam ou desviam as verdades disciplinares e institucionais impostas e que informarão sua relação cotidiana com o espaço.

Especialmente nesse contexto, destaca-se também a possível influência da formação das entrevistadoras como arquitetas/urbanistas junto ao processo comunicacional que gerou tais depoimentos. Uma vez que a presença de especialistas pode ter influenciado a decisão por parte desses participantes de consumo de um discurso que preza pela cientificidade do urbanismo, como forma de atuar sobre o querer de suas interlocutoras.

Destaca-se ainda a partir dessa análise o potencial crítico das questões incitadas a partir das interpretações por parte de cidadãos das posturas político-ideológicas dos especialistas dos campos do urbanismo e do planejamento urbano com quem interagem. Questões que envolvem a interferência de tais interpretações nos jogos de poder que caracterizam a disputa pela cidade, mas também que — ao partir do entendimento de que as *perspectivas técnicas*, mesmo aquelas não “cooptadas” ou distorcidas por algum tipo de imposição externa, são

também políticas, ideológicas e não neutras — se colocam como uma via estratégica para a desconstrução da viabilidade do exercício da competência técnica isoladamente como competência social.

### 6.1.2. *Em defesa de interesses e desejos*

Para além do consumo da materialidade simbólica do discurso técnico, julgou-se particularmente significativa a observação de apropriações semelhantes do discurso *participativo* realizadas por uma participante do processo vinculado à OUC ACLO e um dos técnicos responsáveis pelo projeto. A seguir, são destacados trechos da entrevista em que a mencionada participante — que, como aqueles citados anteriormente, encontrava-se insatisfeita com as determinações do Plano Urbanístico — descreve um episódio ocorrido durante uma dinâmica de mapeamento coletivo em uma das oficinas participativas promovidas pela Smapu:

Aí ele [um participante] pega e escreve: “Possibilidade de retirada dos estacionamentos da [avenida suprimida], garantindo a manutenção da área de carga e descarga”. Ele escreveu isso, esse rapaz escreveu isso. Eu estava até branca de tanto falar que não, que não, de tanto lutar. (...) Que espécie de consulta à comunidade é essa? (...) Olha o que eu coloquei aqui, (...): “Os lojistas do [associação suprimida] não querem redução das vagas de estacionamento na Avenida.” Não querem. Aí ele pega e faz um trem desse. Quem que a Prefeitura escuta? Quem que o projeto vai atender? Aí falaram comigo assim: “Achei que você estava negociando com ele.” Falei: “Uai, eu negociando com ele como?”, “Não, porque esse cara não pertence a Prefeitura.” E eu falei assim: “Então ele pertence a quem? Porque ele não pertence à comunidade”. (...) Agora, se deram ouvidos pra ele e ele é um ninguém, (...) eu me sinto menos que ninguém, porque se o ninguém escreveu e foi acatado, e a representante da [associação suprimida] e a comunidade toda do [bairro suprimido] não foi ouvida. (...) Eu achei um absurdo. (...) Porque eu não fui ouvida. Eu participei, me tiraram do sério ali, eu cheguei até a dar um tapa na mesa lá, eu falei: “Não vai ter, na [avenida suprimida] vocês não vão fazer isso.” Gente, pelo amor de Deus, (...) como que podem fazer um projeto sem chamar na mesa? (...) De maneira geral, o que eu posso te dizer é que eu não fui participada de nada. Nem eu, nem ninguém que eu conheço da minha roda de amigas foi participado de nada, então não existe participação.<sup>93</sup>

Novamente, buscando não entrar no mérito dos interesses que levavam essa participante à insatisfação com as determinações do Plano da Urbanístico da OUC ACLO, é evidente em sua fala o questionamento do caráter participativo dessas determinações como tentativa de desqualificá-las. De forma não muito distinta daqueles participantes que questionavam o caráter técnico de tais decisões, essa participante, ao consumir a materialidade simbólica de um discurso democrático, apropria-se de um espaço de verdade — a obrigatoriedade da gestão democrática por meio da participação social determinada pelo Estatuto da Cidade —, onde se infiltra em defesa de interesses e desejos particulares. Apesar de haver comparecido a um

<sup>93</sup> Camila, setor empresarial — associação comercial. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 6/10/2015.

evento participativo e pleiteado uma proposta específica entre os demais participantes e organizadores do evento, ao ver sua perspectiva desfavorecida, ela nega veementemente a existência de qualquer participação.

De forma semelhante, durante um evento realizado em um dos bairros afetados pela OUC ACLO, um dos técnicos da Smapu, por sua vez, recorre à reafirmação da legitimidade do processo participativo vinculado ao projeto como forma de defendê-lo:

A gente tem visto que quanto mais a gente conversa melhor fica, maior a qualidade do nosso produto, da nossa proposta, tá? E a gente tem de fato apostado nisso. Essa proposta da operação, o projeto foi realmente construído de forma coletiva, tá? A gente fez, muitas vezes a gente fez um processo de discussão pública, então, “vou consultar pra constar que eu consultei”, “vou fazer uma média pra constar”. Não. A gente recebeu de fato mais de 800 propostas, se vocês forem ver no plano urbanístico. A gente tem a lista de todas as propostas, de quando ela foi colocada, por quem e quais foram incluídas ou não no projeto. A maioria foi incluída sim, tá? Inclusive algumas propostas estruturantes.<sup>94</sup>

A defesa pública do caráter de “construção coletiva” do Plano Urbanístico da OUC ACLO realizada por esse técnico da Smapu contradiz o discurso franco por parte de sua equipe registrado em entrevista a respeito da predefinição estrutural do projeto — destacado particularmente no início do capítulo anterior. Em defesa de sua perspectiva, convicções e desejos que, como já destacado, pareciam se encontrar respaldados pelas decisões compiladas junto ao Plano da OUC ACLO, ele se apropria estrategicamente inclusive da disponibilização numericamente exaustiva de “propostas” e “respostas” — exigida pelo Ministério Público como parte do acordo judicial que permite a retomada do desenvolvimento do projeto da OUC — como evidência da legitimidade de uma construção coletiva do projeto. Nesse sentido, destaca-se que o documento contendo o registro de “mais de 800 propostas” a que se refere o técnico em sua fala foi reproduzido parcialmente no capítulo anterior (ver Tabela 20 — Respostas da Smapu a propostas dos participantes OUC ACLO) e antes serviu a esta análise para a argumentação do contrário.

Extrapolando os processos participativos aqui analisados como encenações de uma disputa que os transcende, o que se destaca a partir do paralelo entre a fala supracitada e aquelas dos dois participantes analisadas no item anterior é a apropriação do discurso da participação, ao lado do discurso técnico, também como um discurso de poder na disputa pela cidade. Em conjunto, a recorrência da apropriação de um discurso democrático, através da exaltação ou da negação de um processo participativo, assim como a própria paralisação do projeto da Nova BH pelo Ministério Público, vinculada a um déficit de participação social, ou mesmo a atenção

---

<sup>94</sup> Marcos, técnico SMAPU/PBH. Coordenação OUC ACLO. Fala registrada em apresentação do projeto realizada em 30/09/2015.

conferida ao registro meticuloso da validação de decisões heterônomas por meio dos fóruns participativos — discutida no capítulo anterior — parecem ser indícios de que o discurso técnico sozinho já não se basta como discurso de verdade no contexto da produção do espaço urbano. São indícios de que o debate em torno do que é entendido como *participação* tem se constituído como uma poderosa via de crítica à legitimidade de processos de tomada de decisão vinculados à cidade. Uma via essencial para os combates que confirmam ou contestam os poderes das *técnicas* sobre as *práticas* sociais.

Afinal, a disputa em torno da cidade, tal como encenada nos processos participativos analisados, parece ter se acirrado em torno da capacidade de apropriação de informações e conjunturas para a defesa de interesses, convicções e desejos e por meio do consumo da materialidade simbólica desses dois discursos — técnico e participativo — em defesa de posicionamentos político-ideológicos. Aqueles cujas perspectivas foram acatadas defendem a tecnicidade, a neutralidade, a autonomia e o caráter democrático das decisões alcançadas, enquanto aqueles cujas perspectivas não foram atendidas solicitam “mais técnica” que defenda meu ponto de vista e “mais participação” de mim mesmo.

Nesse sentido, é preciso reconhecer nas práticas participativas caracterizadas ao longo deste estudo, por mais enrijecidas e ritualísticas que sejam, assim como no Estatuto da Cidade e nos marcos legais que o precederam ou dele derivaram, a confirmação da concepção de Holston (2013) de que a legislação, a burocracia e as práticas a elas associadas têm um papel fundamental na construção de uma consciência democrática no contexto brasileiro. Referenciado anteriormente neste trabalho, Holston (2013), em seu livro “Cidadania insurgente”, realiza um mapeamento histórico do processo de construção da cidadania brasileira, especialmente vinculado às especificidades da produção do espaço urbano, e será neste capítulo também retomado em uma estratégia de aproximação das teorias aqui utilizadas especificamente com o contexto brasileiro. A respeito dos processos de construção de cidadania nacionais, Holston afirma que a legislação desempenha papel fundamental, pois, ao inculcar uma noção de direitos e deveres, poderes e responsabilidades, estatutos e procedimentos, ela permite a exploração de suas sutilezas e complicações como táticas e contra-estratégias de ação social. Nesse sentido ele (2013, p. 51) afirma:

Em geral, a lacuna entre o texto legislado e a prática social é grande o bastante para acomodar a passagem da própria história. Mas essa passagem é também a da produção de leis. Sua distribuição de direitos e deveres, poderes e responsabilidades, estatutos e procedimentos estabelece não só as exigências formais para o pressuposto da cidadania, mas também os meios para sua prática. Mesmo quando outros fatores estimulam o exercício da cidadania, sua eficácia é de alguma forma fundamentada na estrutura legal.

Holston (2013) também aponta para o fato de que a construção dessa consciência democrática é caracteristicamente lenta e parece desapontar primeiro, idiossincraticamente, entre aqueles que já acumulavam capitais — simbólicos ou não. Esse tipo de antecipação pelo mais forte da oportunidade de apropriação de uma noção de *direito* pode ser evidenciado pelo próprio foco deste subcapítulo, fundamentado a partir de discursos produzidos pelo próprio corpo técnico da Smapu e por participantes do processo vinculado à OUC ACLO — de maneira geral, cidadãos socialmente menos vulneráveis em termos de acesso à informação, a bens financeiros ou a “seguranças” de todo tipo em relação aos moradores da Vila Mantiqueira.

No entanto, as apropriações contraditórias — ou o consumo — dos discursos *técnico* e *participativo*, tal como apresentados ao longo deste subcapítulo, não são as únicas astúcias de interesses e desejos *diferentes* que se infiltravam e se esboçavam por aberturas em meio à rigidez ritualística imposta aos processos participativos analisados. A seguir, propõe-se uma reflexão a respeito de como esses interesses e desejos podem se expressar também a partir da contestação desse caráter ritualístico e fundamentalmente serem constituídos e reconstituídos a partir da participação nos fóruns analisados.

## 6.2. Participação como acúmulo de luta

Como se argumentou ao longo do capítulo anterior, a linguagem técnica da arquitetura e do urbanismo, como atributo estilístico e retórico impositor de autoridade, atua sobre os processos participativos analisados, aproximando-os do que Michel Foucault e Pierre Bourdieu caracterizam como rituais. No entanto, nem tudo o que pôde ser observado a partir do acompanhamento desses dois processos de planejamento urbano participativo e das conversas com agentes neles envolvidos se reduz a esse arranjo. Fórum após fórum, pequenos espaços de jogo e táticas silenciosas e sutis se insinuavam na ordem imposta, por vezes emergindo e se explicitando em meio à produção racionalizada, expansionista e centralizada da linguagem especialista.

### 6.2.1. Perturbações do ritual participativo

Em primeiro lugar, participantes insistiam na discussão de diferentes tipos de questões pouco relacionadas aos temas propostos pelos técnicos que organizavam os fóruns<sup>95</sup>. Em ambos os processos analisados, participantes conseguiram apresentar à Prefeitura Municipal de Belo

---

<sup>95</sup> Destaca-se que manifestações consideradas fora do escopo expostas ao longo do processo participativo vinculado à OUC ACLO podem ser encontradas sob o desígnio de “não se aplica” no documento de propostas e respostas disponibilizado no site da PBH, do qual alguns exemplos foram destacados no capítulo anterior (ver Tabela 20 — Respostas da Smapu a propostas dos participantes OUC ACLO).

Horizonte e expor aos demais presentes demandas locais e cotidianas consideradas fora do escopo da discussão proposta para cada evento — como solicitar a manutenção da atual localização de um galpão de triagem de material reciclável que se pretendia relocar; a alteração do sentido de circulação de uma via que causava congestionamento; ou o material e equipamentos para que a própria população pudesse fazer desejadas melhorias no espaço público através de um *mutirão*<sup>96</sup> —, assim como fazer pequenas denúncias — como a obra municipal finalizada sem que fosse garantida acessibilidade universal ou o vizinho que coloca o lixo para fora de casa no dia errado.

Frequentemente, participantes utilizavam seu tempo de fala também para questionar a burocracia e a falta de integração da Prefeitura em atendimento a estas mesmas demandas, assim como para problematizar a estrutura dos próprios fóruns participativos, a repetição de temas e apresentações e o curto tempo reservado para suas falas em oposição àquele reservado à dos técnicos. Por exemplo, uma participante<sup>97</sup> relatou em entrevista que, em um Grupo de Discussão Técnica, parte do processo vinculado à OUC ACLO, solicitou a fala e propositalmente usou os dois minutos que lhe eram reservados para se apresentar longamente, finalmente fechando sua fala com a demarcação de que dois minutos não eram suficientes “nem para a apresentação” e que, portanto, era preciso rever essa limitação. De forma semelhante, participantes de uma das audiências públicas<sup>98</sup> vinculadas à OUC ACLO acompanhada presencialmente também elaboraram uma tática — isto é, uma inversão discreta a partir de uma estratégia imposta (CERTEAU, 1998) — para contornar a limitação de seu tempo de fala: inscreviam-se mais de uma vez e assim continuavam suas colocações por outros dois minutos após terminadas as falas dos demais inscritos.

Em meio aos questionamentos expostos pelos participantes durante os eventos, destaca-se especialmente a problematização da imposição da linguagem especialista e o entrave comunicacional por ela representado. Como ilustra a fala de uma participante registrada em uma apresentação do projeto da OUC ACLO:

A única coisa que eu queria dizer pra vocês é o seguinte. Isso tem que ser mais simplificado. Mais simples. Falar na língua do povo. Por que vocês chegam aqui, você desculpa eu falar, chegam aqui... Você é o que? Engenheiro? [técnico que coordenava o evento responde ser arquiteto] Arquiteto. Você fala na sua língua, tudo bonitinho. Quem é né da área vai entender. Bacana. Mas o povo mesmo, o povão, que mora aqui, fica meio... O que é “ação comunitária”? Como é que funciona esse,

<sup>96</sup> O termo *mutirão*, originalmente associado ao trabalho no campo ou à autoconstrução habitacional, é o nome dado no Brasil às mobilizações coletivas que logram um fim e se baseiam na ajuda mútua prestada gratuitamente, podendo designar qualquer iniciativa coletiva para a execução de um serviço não remunerado.

<sup>97</sup> Larissa, setor acadêmico — grupo de pesquisa. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 22/10/2015.

<sup>98</sup> Audiência Pública Regional Leste realizada em 14/04/2015.

esse “aluguel social”? Então, por exemplo: “olha gente, o aluguel social é fulano chegar aqui pagar cem reais pra fulano isso e fica”. Ponto final. A pessoa vai entender. Então uma coisa que eu gostaria que fosse colocada para as próximas reuniões é que fosse mais claro, sabe? Objetivo. Que fosse um pouco mais na palavra do popular. Pra pessoas poderem entender melhor, entendeu? (...) A gente precisa ter essas respostas, mas que seja assim, direcionada à população mesmo. Porque nem todo mundo entende esses termos técnicos, né?<sup>99</sup>

Destaca-se especialmente a partir da fala dessa participante uma clara demanda para que a atuação dos técnicos junto aos processos participativos analisados se aproxime do papel de intérprete discutido no Capítulo 2 deste trabalho, que envolve o encaixe de dados em narrativas específicas que se conectem aos cotidianos dos cidadãos. Não faz sentido para ela uma explicação de “o que é aluguel social” como um instrumento da política pública, mas sim uma explanação a respeito de como essa política pode afetar sua vida no horizonte das práticas cotidianas — o que preciso fazer para acessar o *aluguel social*? Dado o contexto, entende-se que o questionamento da moradora referia-se, na verdade, à política de *locação social* e não de *aluguel social*<sup>100</sup>, diferença que não poderia fazer sentido para ela se não relacionada à sua experiência cotidiana.

O não conformismo, aqui entendido como as possibilidades de *agência* dos participantes em meio a uma estrutura preestabelecida, pôde ser observado também de maneira indireta nas atitudes frequentemente displicentes dos mesmos durante os fóruns. Se em diversos momentos os fóruns participativos acompanhados poderiam ser comparados a conservadoras salas de aula, a autoridade de seus condutores, tal qual a de professores, era questionada também por meio de “conversas paralelas”. Chistes e risadas abafadas ressoadas dos assentos mais ao fundo e a atenção desviada para telas de telefones celulares deixavam claro que o tema da aula parecia pouco interessante aos olhos dos “alunos”. Assim, não se pode negar que os questionamentos e protestos apresentados pelos participantes, suas modestas subversões táticas ou atitudes displicentes, ainda que não gerassem necessariamente consequências tangíveis ou imediatas, provocavam pequenas perturbações na ordem imposta, revelando junto aos processos participativos analisados a existência de aberturas para o não conformismo e, conseqüentemente, o potencial de ressignificação dessa mesma ordem.

<sup>99</sup> Rebeca, Participante OUC ACLO. Fala registrada em apresentação do projeto em 30/09/2015.

<sup>100</sup> O termo *aluguel social* se refere a um benefício assistencial de caráter temporário, destinado a atender necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco, desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária, decorrentes de calamidades ou obras públicas. O termo *locação social*, por sua vez, define uma política pública de aluguel subsidiado para a residência de caráter permanente de famílias de baixa renda em imóveis de propriedade pública (KOHARA; COMARU; FERRO, 2014).

### 6.2.1. A construção de uma “inteligência coletiva”

Não só desentendimentos marcavam a interação entre especialistas e cidadãos leigos ao longo dos eventos acompanhados. Em entrevista foram também registrados relatos de participantes que afirmaram extrair dos fóruns participativos aquilo que em sua perspectiva consideravam importante. Por exemplo, uma moradora da Vila Mantiqueira que durante os eventos se mostrava particularmente desatenta, em entrevista contou das várias informações que absorveu dos discursos técnicos ao longo do processo participativo vinculado ao PGE:

É interessante porque tem muita coisa na Vila que, apesar de eu morar há tanto tempo, eu não sabia. Igual, tem uma nascente bem aqui próxima que eu não sabia que tinha essa nascente. A gente conhecia uma só, que era um pouco mais pra cima e não tão aqui embaixo, que é bem, quase no centro da Vila mesmo, entendeu? Achei bem bacana. Então têm assim, algumas histórias que eu conhecia, como a olaria que tinha aqui, mas eu não sabia que outras pessoas tentaram tirar quem chegou aqui primeiro, que eles tiveram que mexer com advogados, essas outras coisas, porque também foi bem antes de eu nascer né? Uns 10 anos antes. (...) mas têm outras coisas que a gente não sabia, mas é interessante pra gente. Igual o esgoto que vem lá de cima da [Rua] Aramita, ele termina aqui embaixo e há um grande grupo de pessoas que são prejudicadas por isso. Porque o esgoto já não suporta, porque ele foi feito há mais ou menos 12, 13 anos atrás e a Vila cresceu muito depois disso. Então ele já não suporta, mas a gente não sabia que começava o problema lá em cima. Então, assim, ajuda bastante.<sup>101</sup>

Informações tanto a respeito de especificidades do território como da história de formação da Vila reunidas ao longo do processo participativo forneciam a essa moradora novos substratos para a lida com questões de seu cotidiano e reforçavam um sentimento de identidade comunitária. O acesso à informação parece ser de fato um dos principais motivadores do coro nos processos participativos analisados, como confessa um dos participantes do processo vinculado à OUC ACLO:

Tudo que é do meu interesse a gente fica atrás. (...) Pra mim valeu pra mudar e por causa de informação também, você acaba tendo mais informação pro seu negócio, meu interesse principal nisso foi esse. (...) A princípio eu fui lá não foi porque eu queria contribuir com nada, eu queria ter informação, depois eu acabei até contribuindo com alguma coisa e mudando minha visão.<sup>102</sup>

É especialmente informação que grande parte dos *participantes profissionais* referidos no capítulo anterior — cuja presença estava relacionada a uma obrigação vinculada ao seu posto de trabalho — buscavam ao frequentar os fóruns da OUC ACLO. Nesse sentido, também a possibilidade de socialização parece ser um motivador de coro significativo. Uma moradora da Vila Mantiqueira, que teve uma participação especial no processo de elaboração do PGE, trabalhando para a convocação porta a porta dos eventos em assembleia, conta do estreitamento de laços permitido pelo contato com seus vizinhos:

<sup>101</sup> Carolina, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

<sup>102</sup> Gustavo, setor empresarial — construtor. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 26/10/2015.

Algumas pessoas eu passei a conhecer depois que eu estava com eles, porque eu não conhecia muito mesmo. Conhecia mesmo só aqui nesse pedaço mesmo, até na esquina. O resto eu fui conhecendo depois que eu comecei a ajudar eles no processo. (...) Foi bacana. Umhas pessoas que a gente têm uma opinião assim, a gente pensa que é uma coisa, depois que a gente conhece até parece ser outra assim, bem melhor.<sup>103</sup>

A oportunidade de construção de vínculos coletivos entre participantes, mas também desses com os organizadores dos eventos — técnicos e funcionários da Prefeitura —, potencializada pela prolongada duração dos processos de planejamento analisados, segundo depoimentos de participantes, revelaram-se relevantes para o estreitamento de redes de suporte social baseadas em relações de vizinhança, assim como para a construção de novas e externas redes de relacionamentos. A esse respeito, destaca-se que experiência ativista e a familiaridade com atividades e demais agentes envolvidos em um processo de tomada de decisão são também formas de poder capazes de incidir junto aos processos de tomada de decisão (MENDONÇA, 2009). Não apenas por permitir que um indivíduo ou grupo assuma uma posição privilegiada na mesa de negociações, mas também, como destaca Mendonça (2009), como um atributo cuja manifestação pode coibir a atuação dos demais, reforçando desigualdades entre os interlocutores de um fórum. Um dos participantes do processo vinculado à OUC ACLO destaca justamente a construção dessa rede de relacionamentos como o propósito central de sua participação em processos participativos institucionalizados:

Ela [a participação] só faz sentido porque ela permite que a gente atue sobre outros lugares que a gente não atuaria se a gente não tivesse essa oportunidade, entendeu? (...) Ela é boa no sentido de que ela te possibilita ter acesso às outras coisas que incidem de verdade, entendeu? Se não tivesse processo participativo, em grande medida, eu não ia conhecer os gestores e não ia poder conversar com eles, entendeu? E não ia poder, sei lá, me estabelecer ou estabelecer meu grupo como um grupo de interesses e a partir disso começar a atuar, entendeu?<sup>104</sup>

Não há dúvidas de que o acesso a informações e a pessoas propiciado pela participação confere poderes e privilégios àqueles que conseguem transitar por seu formato institucional, beneficiando sobretudo os próprios participantes em sua capacidade de influência política. Nesse sentido, os processos estudados se distanciam do ideal participativo definido por Pateman (1992, p. 61-62) como a “igualdade de poder na determinação das consequências das decisões”. No entanto, como coloca Holston (2013), esse tipo de benefício individual não é solipsista ou isolador, pois exige relações sociais e, portanto, performances públicas para que possam ser estabelecidas reivindicações objetivas e subjetivas. Em consonância com essa ideia expressa em Holston e em conformidade com a matriz interacional da comunicação que

<sup>103</sup> Melissa, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

<sup>104</sup> Arthur, setor popular — movimento social. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 08/10/2015.

articula a abordagem teórica deste trabalho, a teoria de Dewey nega a dicotomia entre indivíduo e sociedade e reforça o caráter social da configuração dos sujeitos, segundo ele, imprescindível para o fortalecimento das capacidades individuais e de reflexão coletiva. Como afirma o autor, é através da associação que o ser humano adquire sua individualidade e também através dela que a exerce. Nesse sentido, Dewey (2008, p. 25) nega o entendimento de que mesmo o conteúdo ou o tema de um interesse ou desejo individual possa ser algo puramente pessoal, tal como entendido a partir do *individualismo* como doutrina:

Sob a influência da principal falácia de que o problema do Estado refere-se à forças causais, o individualismo foi gerado como um *ismo*, como uma filosofia.

Embora a doutrina seja falsa, ela parte de um fato. Necessidades, escolhas e objetivos têm seu lócus em seres isolados: o comportamento que manifesta desejo, intenção e determinação decorre deles em sua singularidade. Mas somente a preguiça intelectual nos leva a concluir que uma vez que a forma de pensamento e decisão é individual, o seu conteúdo, o seu tema, é também algo puramente pessoal. Mesmo se a “consciência” fosse a matéria inteiramente privada que a tradição individualista na filosofia e na psicologia supõe que ela seja, ainda seria verdade que a consciência é *de* objetos, não de si mesma. A associação no sentido de conexão e combinação é uma “lei” de tudo que se sabe existir. Coisas singulares agem, mas elas agem juntas. Nada foi descoberto que aja em isolamento total. A ação de todas as coisas se dá junto com a ação de outras coisas. O “junto com” é de tal modo que o comportamento de cada um é modificado pela sua conexão com os outros.

Embora sejam seres singulares e na sua singularidade pensem, queiram e decidam, para Dewey (2008), *o que* os seres humanos pensam e aquilo pelo que se esforçam, o conteúdo de suas crenças e intenções, é algo dado pela associação. Assim, ele rejeita a vontade — típico fundamento das concepções contratualistas — e também a necessidade — típico fundamento das concepções organicistas do Estado — como fundamentos da associação humana, reivindicando-a como fundamentada na liberdade. Para Dewey, também o conhecimento é uma função de associação e da comunicação, dependente da tradição, de ferramentas e métodos socialmente transmitidos, desenvolvidos e sancionados, assim como as faculdades efetivas de observação, reflexão e desejo são hábitos adquiridos sob a influência da cultura e das instituições da sociedade e não poderes inerentes que já vêm prontos. Dessa forma, segundo o autor, o hábito é a mola propulsora da ação humana — não por impossibilitar o uso do pensamento, mas por determinar os canais dentro dos quais ele opera. Os hábitos são formados, em sua maior parte, sob a influência dos costumes de um grupo, mutáveis e cumulativos em caráter (DEWEY, 2008).

Assim, é preciso reconsiderar a recorrência do ritual participativo vinculado à tomada de decisão sobre o espaço urbano como algo negativo *a priori*. A partir do reconhecimento de que a constituição da participação institucionalizada como um hábito ou como uma tradição, tal como entendidos por Dewey, e a oportunidade de associação e de comunicação entre indivíduos e grupos, possibilitada por esses momentos de encontro e interação entre Estado,

técnica e cidadãos, por mais enrijecidos e ritualísticos que sejam, são capazes de contribuir para o desenvolvimento de hábitos democráticos — ainda que pudessem fazê-lo muito mais — e assim incidir sobre o conteúdo das crenças e intenções individuais, fazendo-o especialmente por possibilitar o conhecimento e o reconhecimento das forças atuantes na produção das cidades. Um reconhecimento que ocorre não apenas por parte dos cidadãos, mas também por parte dos especialistas responsáveis por conduzi-los, como afirma um dos técnicos responsáveis pelo projeto da OUC ACLO:

Eu acho que é um grande aprendizado no sentido de um aprendizado político sabe? Você ver num determinado assunto como que os atores se comportam, como o corpo técnico se comporta, como o secretário se comporta, entendeu? Como a correlação de forças leva um projeto a dar certo, um projeto relativamente parecido, e a outra leva a não dar certo, entendeu? Esse aprendizado das forças, de colocar novos atores na discussão, faz ampliar o espectro e você enxergar a coisa mais embaralhada, mas também mais clara, porque a divergência aparece mais.<sup>105</sup>

O aprendizado das regras do jogo e dos jogadores — “das forças e dos atores” — que descreve esse técnico é justamente o que Maricato (2002) define como necessário e urgente para o combate ao *analfabetismo urbanístico*, ou seja, para que as questões relativas à cidade e à realidade urbana assumam politicamente a importância e o significado que têm na luta por cidadania e dignidade. Em outras palavras, ainda que distantes de um ideal democrático deliberacionista, acredita-se que as experiências dos cidadãos com elementos de uma democracia participativa observada nos fóruns analisados sejam capazes de contribuir para a construção discursiva e contextual de relações chamadas de cidadania. São experiências capazes de contribuir não apenas para a construção de atributos específicos de pertencimento na sociedade, mas também para a insurgência de uma imaginação política, que encerram o potencial de perturbar fórmulas estabelecidas de governo e suas hierarquias de lugar e de privilégios (HOLSTON, 2013). Algo que um dos participantes do processo vinculado à OUC ACLO descreve como a construção de uma “inteligência coletiva”:

Quando fala participação fica muito orientado pelo resultado dessa participação no produto final, digamos assim: no objeto que está sendo colocado em discussão. E eu acho que tem uma dimensão que está muito para além disso, ao longo desse processo que diz respeito à construção de uma, digamos assim: é como se a gente a partir do envolvimento nesse processo a gente cria um determinado *script* de atuação e uma *inteligência coletiva* que é acumulada a partir desse processo e que repercute em diversos outros processos assim, que nós... Eu não estou querendo usar essa palavra capacitação, cria mesmo um roteiro de ação e que esse roteiro de ação quanto mais aberta, conectada em rede, em redes colaborativas (...), mais essa *inteligência coletiva* vai ter condição de se munir, pra enfrentar outros projetos não participativos e antidemocráticos. (grifo nosso)<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Luís, técnico SMAPU/PBH. Equipe OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 03/11/2015.

<sup>106</sup> Bruno, setor acadêmico — grupo de pesquisa. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 22/10/2015.

O que é particularmente relevante a respeito desse processo de aprendizado é que ele pode ocorrer mesmo quando o processo participativo não exerce grande influência sobre o resultado final dos projetos, ou mesmo quando não se é ouvido, como destaca uma das participantes do processo vinculado à OUC ACLO:

Porque eu te falo, com muita experiência que eu tenho, eu não tinha experiência de liderança comunitária e aprendi direitinho participando, então a participação talvez seja a capacitação técnica melhor a fazer. (...) E agora eu acredito, acredito por mim mesma, que participando você aprende. Participando mesmo quando você apanha, mesmo que você não é ouvido, mesmo quando não querem te ouvir igual foi comigo, que o prefeito não queria, mas ele teve que me engolir, se você tiver vontade, você vai.<sup>107</sup>

Trata-se de um aprendizado que ocorre a partir do reconhecimento do direito de participar, do direito à liberdade de transformação, de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades coletivamente, que consiste no que é entendido como o *direito à cidade*. Nesse sentido, cabe aqui destacar também a fala de uma moradora da Vila Mantiqueira que — em contraste com os participantes que temiam as resoluções do PGE e se sentiam impotentes para interferir em seu processo de tomada de decisão, cuja perspectiva foi apresentada ao final do capítulo anterior — afirma reconhecer na oportunidade de participação institucional uma forma de incidir sobre as determinações do Plano. Quando questionada se acreditava que sua participação faria diferença no resultado final do PGE, ela responde:

Vai sim, com certeza, mas o que acontece? É aquela velha história, isso é em comum, a maioria das pessoas: “Eu espero que você faça por mim aquilo que eu não quero fazer.” Então eu estou correndo atrás do interesse, não só por mim, mas pelos meus filhos e outras pessoas que estão aqui, porque se for uma coisa ruim, igual as meninas disseram, vai ser uma coisa no consenso de todos, eu vou votar contra, mas a maioria fica na sua casa, esperando o resultado um do outro, entendeu?<sup>108</sup>

Acredita-se que na fala dessa moradora podem ser observados os embriões do reconhecimento da participação como fonte objetiva de direito, assim como da correspondente noção de poder subjetivo que esse reconhecimento carrega, que Holston (2013) define como a realização da cidadania, ainda que se trate de um poder incorporado simplesmente pela possibilidade de demarcação de seu posicionamento individual através do voto na opção final de propostas que integrarão o PGE. Para Holston (2013), a construção dessa cidadania no contexto brasileiro se constitui como a questão central e não a colateral da democracia e, portanto, as possibilidades de transformações reais nas disputas de poder pela tomada de decisão sobre a cidade e na determinação de suas consequências estariam intrinsecamente relacionadas à possibilidade da transformação qualitativa dos agentes

<sup>107</sup> Tânia, setor popular — associação de moradores. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 20/10/2015.

<sup>108</sup> Carolina, moradora Vila Mantiqueira — integrante do GR. Fala registrada em entrevista em 16/04/2016.

envolvidos na participação, que descrevem os participantes supracitados. Assim constata-se também que, como coloca o autor, a realização da cidadania e os processos e práticas que a definem são inerentemente disjuntivos, não cumulativos, lineares ou distribuídos de maneira homogênea entre os cidadãos, mas sempre uma mistura de elementos progressivos e regressivos, desequilibrados, heterogêneos e corrosivos. Contradições que segundo o autor são internas e não externas ou incidentais à teoria da democracia.

Em suma, embora, tal como discutido ao longo do capítulo anterior, os processos participativos institucionalizados aqui analisados sustentem e reproduzam internamente desigualdades de poder estruturais, em grande parte devido à imposição de um discurso técnico, a obrigatoriedade legal e consequente recorrência desses processos representa em si mesma uma possibilidade para que essas estruturas possam ser contestadas e desestabilizadas. Pois, como coloca Dewey (2008), a democracia só pode ser alcançada a partir de métodos democráticos. Sendo assim, talvez, a participação como vivência seja a única forma de superação dos entraves dela mesma. Inclusive daquele entrave representado pela linguagem técnica, seja a partir da contestação e do protesto contra sua imposição ou do consumo tático de sua produção. Um entrave que, como afirma um dos participantes entrevistados, talvez seja mais significativo para aqueles que não ousam participar:

Eu acho complicado né. Você só vai ter um domínio da linguagem técnica depois que você tiver uma vivência dela. E as pessoas não têm tempo de ter essa vivência. Então ela impõe essa barreira, assim, acho que a barreira é menos dos que participam e mais dos que não participam, entendeu? Muita gente não vai porque não sabe do que se trata. Muita gente não vai porque não está disposto a enfrentar essa barreira, a ter a vivência dessa barreira, quem está lá, em grande medida, está disposto, entendeu?<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Arthur, setor popular — movimento social. Participante OUC ACLO. Fala registrada em entrevista em 08/10/2015.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha de discutir um tema intrinsecamente complexo e amplamente explorado como a participação social, particularmente vinculada à produção do espaço urbano, incorre nos riscos de que este trabalho se situe aquém das possibilidades suscitadas pela teoria e objetos ou, simplesmente, de que sejam repisados caminhos já pavimentados. Certamente, este trabalho dialoga intimamente com diversos outros estudos que acabaram por não ser aqui recuperados, como consequência de um acúmulo de escolhas que caracteriza o processo de construção de uma dissertação de mestrado. No entanto, acredita-se que a tentativa de diálogo com teorias dos campos da comunicação e da ciência política, ainda pouco exploradas em meio aos campos da arquitetura, do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil, permitiu que este trabalho atingisse seu objetivo de ampliar o conhecimento acerca das dinâmicas internas aos fóruns participativos institucionalizados. Ao longo do trabalho, algumas das já afamadas críticas que recaem sobre esses processos — como sua apropriação para o referendo de decisões heterônomas e posterior legitimação dessas mesmas decisões — foram transportadas para a escala da interação e das sutilezas do processo comunicacional, conferindo-lhes legitimidade e substância. Da mesma forma, sob a luz da teoria democrática, desvelaram-se possibilidades e desafios para uma prática profissional comprometida com o princípio de *igualdade*.

De maneira geral, acredita-se haver conformado um avanço no sentido de oxigenar o debate a respeito do papel da técnica e de sua linguagem nas (im)possibilidades para uma produção mais democrática do espaço urbano e, nesse sentido, também na manutenção eficiente de desigualdades não apenas políticas, mas também sociais, assim como no sentido de suscitar questões que apontem para possibilidades de futuras investigações, entre as quais destacam-se: (i) as implicações da relação da linguagem técnica do planejamento urbano com a linguagem do Direito, para a qual são transpostas grande parte das decisões determinadas junto aos planos urbanísticos, como mais uma camada de saberes disciplinares velados e como uma relevante fonte de desequilíbrio das relações de poder na tomada de decisão sobre o espaço urbano; (ii) o potencial crítico da identificação de diferentes apropriações do discurso democrático como um discurso de poder junto a processos de tomada de decisão vinculados à cidade como tática ou contra-estratégia de ação social e reflexo de processos de construção de cidadania; e (iii) o potencial crítico das questões incitadas a partir de interpretações por parte dos cidadãos das posturas político-ideológicas de especialistas como via estratégica para a

desconstrução da viabilidade do exercício da competência técnica isoladamente como competência social no contexto da produção da cidade.

Em um balanço do trabalho desenvolvido, propõe-se o exame da aplicação de algumas das decisões práticas e opções teóricas levadas a cabo. Primeiramente, destaca-se que o acompanhamento e análise comparativa de duas experiências participativas diferentes foi fundamental para o reconhecimento da característica inerentemente disjuntiva das práticas que definem a realização da cidadania através desses processos, assim como para a identificação de uma maior diversidade de formas de imposição do discurso técnico e de seus efeitos sobre as possibilidades de tomada de decisão democrática, expandindo também a perspectiva de generalização das argumentações desenvolvidas.

Destaca-se também que as teorias de Pierre Bourdieu e Michel Foucault se provaram frutíferas para a identificação junto aos processos participativos analisados dos atributos que os aproximam do que se pode agrupar sob o nome de *ritual*, assim como do papel desempenhado pela linguagem técnica para a legitimação destes rituais como genuinamente participativos. A maior atenção despendida a essa primeira frente argumentativa, que buscava desvelar os aparelhos repressores corporificados nos técnicos responsáveis pela condução dos fóruns, certamente reflete uma ansiedade pessoal da autora pela necessidade de reexame e questionamento de uma práxis profissional.

Nesse sentido havia uma premência de que fosse explicitado *como*, mesmo quando o projeto não se encontrava previamente estabelecido, o controle sobre os temas colocados em discussão e a maneira de abordá-los nos fóruns participativos — sua agenda — culminavam na prescrição das resoluções possíveis de serem extraídas desses processos. *Como* a determinação de certas exigências ou qualificações necessárias para a entrada em uma ordem discursiva provocava inseguranças, constrangimento e hesitação de participantes em suas próprias capacidades de integrarem os debates participativos, tolhendo suas capacidades políticas e formas de se expressar e distanciando as decisões alcançadas de suas reais necessidades e expectativas. *Como*, ao simultaneamente dificultar a compreensão de argumentos e transparecer autoridade, a linguagem técnica atua na fabricação de consensos e na manutenção do silêncio dos participantes, reduzindo-os ao papel de expectadores de processos que pretendiam incluí-los. Ou, ainda, *como* simplesmente através da incorporação de autoridade a competência técnica se transformava em autorização para o exercício de uma competência social com consequências em relação às possibilidades de constituição de uma competência coletiva.

Por sua vez, destaca-se que as pontes construídas com a teoria de de Certeau foram fundamentais não apenas para a identificação das aberturas para o não conformismo em meio à ordem ritualística dos fóruns analisados, mas também e, especialmente, como inspiração para a adoção de uma postura aberta diante dos interlocutores deste trabalho — participantes e organizadores dos fóruns analisados —, uma vez que a confiança que se buscou depositar em sua inteligência e inventividade ao longo da construção das análises aqui apresentadas é também aquela necessária para a renovação de uma esperança democrática. Da mesma forma, é também aquela necessária para a renovação de uma aposta na capacidade dos seres humanos de aprenderem a se autoconduzir — mesmo que não possuam nenhuma ciência ou técnica específica — quando imersos em ambientes que favoreçam o exercício coletivo da educação democrática (DEWEY, 2008).

É evidente que as desigualdades sociais, expressas também em termos de capitais simbólicos, têm um enorme impacto sobre as possibilidades da constituição de uma sociedade que possa ser concebida como verdadeiramente democrática. Em uma inversão desse raciocínio, este trabalho se constitui a partir da crença de que através da valorização e do aprimoramento dos momentos em que existem aberturas para o debate democrático, talvez seja possível exercer algum impacto sobre essas mesmas desigualdades. Como coloca Dewey (2008), democracia significa uma ênfase precípua nos *meios* pelos quais os fins de liberdade e igualdade para todos devem ser cumpridos, constituindo-se não apenas como modelo utópico de futura sociedade ideal, mas como alternativa de presente.

De maneira geral, as discussões desenvolvidas neste trabalho apontam para o reconhecimento de que, objetivando o ideal da democratização de processos de planejamento e produção do espaço, os processos participativos institucionalizados analisados se tornam a fundação sobre a qual novas desigualdades eram construídas e/ou reforçadas. Mas que também, disjuntivamente, esses são ainda espaços onde essas mesmas desigualdades são expostas à possibilidade de contestação e desestabilização.

Em suma, poderia ainda ser argumentado que as abordagens participativas aqui estudadas não alcançaram o impacto que delas era esperado ou que o conceito de *participação* no contexto de sua realização não abarcava as conotações radicais de outros tempos. No entanto, destaca-se especialmente a partir desse fechamento a possibilidade de transposição do pretexto de que, estando a via transformadora obstruída, toda práxis estaria condenada a reproduzir o estado de coisas falso que justamente procura superar, colocando em voga o papel daqueles responsáveis pela condução desses processos como agentes chave da disputa em torno do que é entendido como *participação*, na busca por uma atuação que objetive fazer desses fóruns

ambientes favoráveis o exercício coletivo de educação democrática. Não apenas como forma de contribuir para a construção discursiva e contextual de relações de cidadania a partir da arena estratégica da cidade, mas também como esforço para a extração a partir desses ambientes de resoluções democraticamente construídas que poderão, sim, ter forças para atuar na disputa pela cidade.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMAT. Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção. *Abramat quer desoneração dos materiais de construção para a habitação popular*. Abrammat, 2005.
- AZEVEDO, Heloisa Pereira Lima. *Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores — avanços e alertas na implementação*. In: Políticas urbanas e regionais no Brasil / Rodrigo de Faria e Benny Schvartsberg, organizadores. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.
- BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. *Urbel, PGE — Planejamento: Reestruturação urbanística começa pelo planejamento integrado*. Belo Horizonte, [200-?]b. Disponível em: <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.doevento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8173&lang=pt\\_BR&pg=5580&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.doevento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8173&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&)>. Acesso em fev/2016.
- BELO HORIZONTE. *Lei Municipal n° 7.165, de 27 de agosto de 1996*. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, MG, 1996a.
- BELO HORIZONTE. *Lei Municipal n° 7.166, de 27 de agosto de 1996*. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. Belo Horizonte, MG, 1996b.
- BELO HORIZONTE. *Lei Municipal n° 8.137, de 21 de dezembro de 2000*. Altera as leis n°s 7.165 e 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2000.
- BELO HORIZONTE. *Lei Municipal n° 9.959, de 15 de outubro de 2010*. Altera as leis n° 7.165/96 - que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte - e n° 7.166/96 - que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. Belo Horizonte, MG, 2010.
- BELO HORIZONTE. *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, MG, 1990.
- BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. *Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos Pedro I — Propostas da população e respostas*. Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos + Pedro I / Leste Oeste. Belo Horizonte, 2015b. Disponível em: <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=ouc&tax=46857&lang=pt\\_BR&pg=10666&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=ouc&tax=46857&lang=pt_BR&pg=10666&taxp=0&)>. Acesso em junho de 2016.
- BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada. *O que fazemos secretaria*. Belo Horizonte, [201-?]c. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20160413211339/http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/secretaria/o-que-fazemos-secretaria>>. Acesso em março de 2016.
- BITTENCOURT, Eduardo M. Ramalho. *Intervenções estruturantes na urbanização de assentamentos precários: o caso da Vila Nossa Senhora de Fátima*. Dissertação de Mestrado, NPGAU/UFMG. Orientadora: Denise Morado. 2014.
- BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. Introdução, organização e seleção Sérgio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. *Estruturas, habitus, práticas*. In: O senso prático. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. *Language and symbolic power*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL. *Decreto n° 8.428, de 2 de abril de 2015*. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por

pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 abr. 2015.

BRASIL. *Estatuto da Cidade — Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jul. 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse do Censo Demográfico, 2010*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse\\_tab\\_uf\\_zip.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_uf_zip.shtm)>. Acesso em junho de 2016.

BRASIL. *Ministério das Cidades. Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Confea, 2004.

BRASIL. *Ministério das Cidades. Conselho das Cidades — Resolução nº 25, de 18 de março de 2005*. Resolve emitir as orientações e recomendações. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil Seção 1, Edição nº 60 Pág.102 de 30/03/2005.

CAETANO, Ana Paula. *As Relações de Vizinhança nas Redes de Suporte Social dos Residentes no Bairro de Santiago em Aveiro*. Dissertação de Mestrado em Psicologia Clínica — Ramo de Especialidade em Família e Intervenção Sistêmica. Instituto Superior Miguel Torga Escola Superior de Altos Estudos. Coimbra 2009.

CAPOBIANCO, Juliana; FLÁVIA, Jordana. *Estratégias globais para realidades locais: diagnóstico realizado em cada ocupação irregular permite otimização de recursos públicos e atendimento mais eficaz das necessidades das comunidades*. Revista Urbanização e Habitação, Ano II, Nº 2 — Planejar é preciso: o papel dos instrumentos de planejamento na evolução da política nacional. Belo Horizonte, junho de 2015, Cia. Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte — Urbel.

CARPENTIER, Nico. *The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate?* Revista Fronteiras — estudos midiáticos, v.14, n.2, p.164-177, 2012.

CASTELLS, M. 2013. *A transformação do mundo na sociedade em rede*. In: Redes de indignação e esperança. Rio de Janeiro: Zahar, p.157-174.

CAU/BR; DATAFOLHA. *O maior diagnóstico sobre arquitetura e urbanismo já feito no Brasil*. 2015. Disponível em: <<http://www.cau.br/pesquisa2015/>> Acesso em abril/2016.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: Artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994.

CORREIA, Maria da Conceição Batista. *A observação participante enquanto técnica de investigação*. Pensar Enfermagem Vol. 13 Nº 2 2º Semestre de 2009. Disponível em: <[http://pensarenfermagem.esel.pt/files/2009\\_13\\_2\\_30-36.pdf](http://pensarenfermagem.esel.pt/files/2009_13_2_30-36.pdf)> Acesso em jul/2015.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula; POLLINI, Paula. *Estatuto da Cidade: o desafio da capacitação de atores sociais*. Texto produzido para o curso “Gestão Urbana e de Cidades”. Org.: Fundação João Pinheiro e Instituto Pólis. Apoio: Banco Mundial e Lincoln Institute of Land Policy. Belo Horizonte, 2004.

DEWEY, John. *Democracia Cooperativa: Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey (1927- 1939)*. Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Cidades Tradução: Traduzca, 2008.

DEWEY, John. *The public and its problems*. New York: Henry Holt & Co, 1927.

DIAS, Isabel. *O espaço da política e as políticas do espaço: tensões entre o programa de urbanização de favelas “Vila Viva” e as práticas cotidianas no Aglomerado da Serra em Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado, Departamento de Geografia da UFMG, 2009.

DOMINGUES, Júlia Birchal. *Retratos da participação: registros e relatos do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste*. Monografia (Arquitetura e Urbanismo), Escola de Arquitetura, UFMG, 2015.

- FERNANDES, Edésio. *Cidade Legal x Cidade Illegal*. In Valença, M.M. (org.) *Cidade (i)legal*, MAud X, Rio de Janeiro, 2008.
- FERRO, Sérgio. 2006. *O canteiro e o desenho*. In: *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo, Cosac & Naify. Texto publicado originalmente em duas partes (1976 e 1979).
- FISCHER, Frank. *Democracy & expertise: reorienting policy inquiry*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FIX, Mariana. *A "fórmula mágica" da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo*. Urbanismo: dossiê São Paulo—Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004.
- FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: Fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007. 192p
- FIX, Mariana. *São Paulo: cidade mundial? Fundamentos financeiros de uma miragem*. Dissertação de mestrado, Departamento de Sociologia da FFLCH-USP, 2003.
- FIX, Mariana. *Uma ponte para a especulação: a arte da renda na montagem de uma "cidade global"*. Caderno CRH (UFBA), v. 22, p. 41-64, 2009.
- FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970*. 15.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica Do Poder*. Organização e tradução: Roberto Machado. 26. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *O sujeito e o poder*. In: RABINOW, P.; DREYFUS, H. Michel Foucault: uma trajetória filosófica (para além do estruturalismo e da hermenêutica). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.
- FRANÇA, Vera Regina Veiga. *Paradigmas da Comunicação : conhecer o quê?*. Ciberlegenda, Niterói, UFF, v. 5, 2001.
- FRANÇA, Vera Regina Veiga. *Sujeito da comunicação, sujeitos em comunicação*. In: GUIMARÃES, C.; FRANÇA, V. (Org.). *Na mídia, na rua: narrativas do cotidiano*. 1ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006, v. 1, p. 61-88.
- FREIRE, Paulo. *A pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- FREIRE, Paulo. *Carta de Paulo freire aos professores*. In: *Professora sim, tia não. Cartas a quem ousa ensinar*. São Paulo, Olho D'Água, 10a ed., p. 27-38, 2001.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa. *A linguagem de especialidade e o texto científico: notas conceituais*. Transinformação, Campinas, v. 16, n. 3, p. 241-251, set./dez. 2004.
- HABERMAS, Jürgen. *Moral consciousness and communicative action*. (C. Lenhardt, & S. W. Nichol森, Trans.) Cambridge, MA: The MIT Press, 1990.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- HARVEY, David. 2008. *The right to the city*. *New Left Review*, 53, p. 23-40.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Tradução Claudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. São Paulo : Companhia das Letras, 2013.
- INDISCIPLINAR. Grupo de pesquisa Indisciplinar. *Nova BH OUC ACLO*. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), [201-?]. Disponível em: <[http://oucbh.indisciplinar.com/?page\\_id=998](http://oucbh.indisciplinar.com/?page_id=998)>. Acesso em 19/05/2016.
- KAPP, Silke. *Autonomia Heteronomia Arquitetura*. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, v. 10, n. 11, p. 95-105, 2004.

- KAPP, Silke. BALTAZAR, Ana Paula. *The paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy*. Bulletin of Latin American Research. April 2012
- KOHARA, Luiz; COMARU, Francisco; FERRO, Maria Carolina. *Locação social como alternativa ao problema de habitação popular na região central de São Paulo*. In.: GARCIA, Ariel Oscar. (Org.). Espaço y poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI. 1ed. Buenos Aires: Ceur/Conicet, 2014, v. 01, p. 264-294.
- KOTHARI, Uma. *Power, Knowledge and social control in participatory development*. In: COOK, Bill; KOTHARI, Uma (Org.) Participation, the new tyranny? London & New York: Zed Books, 2007.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. Título original: Le Droit à la Ville.
- LIMA, Venício A. 2013. *Mídia, rebeldia urbana e crise de representação*. In: Cidades Rebeldes: passe livre a as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo, Editoria Boitempo.
- MACINTOSH, Ann; COLEMAN, Stephen; SCHNEEBERGER, Agnes. *eParticipation: The research gaps*. In: Electronic participation. Springer Berlin Heidelberg, 2009. p. 1-11.
- MANZINI, Eduardo José. *Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros*. In: Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos. Vol. 2, p. 58-59, USC, 2004.
- MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade*. In Teoria e Debate, n.o 66, abr-jun 2006.
- MARICATO, Ermínia. *É a questão urbana, estúpido!*. In: Cidades Rebeldes: passe livre a as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo, Editoria Boitempo, 2013.
- MARICATO, Ermínia. *Erradicar o analfabetismo urbanístico*. Revista Fase, 2002.
- MARICATO, Ermínia. *Nunca fomos tão participativos*. São Paulo: Carta Maior, 2007.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana*. In: O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011, p.15-88.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. *A liberdade de expressão em uma chave não dualista: as contribuições de John Dewey*. In: Venício Lima; Juarez Guimarães. (Org.). Liberdade de expressão: as várias faces de um desafio. 1ed.São Paulo: Paulus, 2013, v. 1, p. 41-63.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Relatório: Aprimoramento de Eventos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)*. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte, 2012.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino. *Challenging subtle forms of power in deliberation: A case study on the future of Hansen's disease colonies in Brazil*. Policy and Society, v. 28, n. 3, p.211—223, 2009b.
- MILLS, C. W. *The Sociological Imagination*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís. *O que é o urbano no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG/ Cedeplar, 2006.
- MONTEIRO, Livia de Oliveira. *Espacialidades e especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço*. Tese de doutorado, Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo EA-UFMG, 2014.
- MONTENEGRO, Antônia Maria da Rocha. *Planejamento, participação social e reformas administrativas: a experiência da Prefeitura de Belo Horizonte nos 16 anos de governo democrático popular*. Tese de doutorado, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais PUC-MG, 2011.

- MORADO NASCIMENTO, Denise. *A autoconstrução na produção do espaço urbano*. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (org.) *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2011. p.217-230.
- NASSIF, Thaís. *A informação como poder: entraves e possibilidades*. In: Encontro Nacional Anpur. Espaço, planejamento e insurgências: alternativas contemporâneas para o desenvolvimento urbano e regional. Belo Horizonte, XVI Enampur, 2015.
- NASSIF, Thaís; MORADO NASCIMENTO, Denise. *Technical language and the (im)possibilities for a democratic production of space*. In: IV World Planning Schools Congress. Global crisis, planning and challenges to spatial injustice in the north and the south. Rio de Janeiro, IV WSPS, 2016.
- OSTOS, Luciana Moreira; MARTINS, Sérgio Manuel Merêncio. *As ideias dentro do lugar: Plano Global Específico. As ideias brotadas do lugar: participação e conteúdo. Um estudo a partir da Vila da Paz em Belo Horizonte - MG*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- POGREBINSCHI, Thamy. *O enigma do político: Marx contra a política moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- POGREBINSCHI, Thamy. *A democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey*. Rev. Sociol. Política, Curitiba, 23, p. 43-53, nov. 2004.
- RIBEIRO, L. C. de Q., CARDOSO, A. L. *Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências*. XIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu: ANPOCS, 1990.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SABOYA, Renato T. *Construção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativo*. Florianópolis, 2007.
- SACHS, Wolfgang. *The Development Dictionary: a guide to knowledge as power*. Second edition. London & New York: Zed Books, 2010.
- SALVO, Fernanda; SANT'ANA, Guilherme. *Entre a vida e a forma: agência humana e comunicação nos rastros de Mead e Goffman*. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação - E-compós, Brasília, v.14, n.2, maio/ago. 2011.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todmann. *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço e perspectivas*. Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos. Observatório das Metrôpoles. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2011.
- SANTOS, B. S. *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Canon*. London: Verso, 2005.
- SILVA, Margarete Maria de Araújo. *Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras*. Tese apresentada ao Programa de Pós- graduação em Arquitetura e Urbanismo - NPGAU, da Universidade Federal de Minas Gerais, para obtenção do título de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, 2013.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005.
- VILLAÇA, Flávio. *Quando o Plano Diretor não é a salvação: Especialistas em planejamento urbano afirmam que por melhores que sejam as intenções, lei não tem poder de modificar profundamente as condições das cidades*. Entrevista concedida à Thalita Pires, Caderno Desafios Urbanos, Rede Brasil Atual, 2013.
- YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford, 2000.

## APÊNDICE 1 — ROTEIRO DE ENTREVISTA: PARTICIPANTES

1. O que o levou a participar dos eventos participativos?
2. Qual era a sua expectativa em relação aos eventos participativos?
3. Como você avalia os diferentes formatos de eventos e interações para a participação?
4. Como você avalia o resultado do projeto?
5. Como você avalia a receptividade em relação a sua contribuição por parte dos organizadores? E por parte dos demais participantes?
6. Como você avalia a atuação dos organizadores? E a dos demais participantes?
7. Como você avalia a sua própria atuação?
8. Como você avalia os materiais apresentados/disponibilizados (mapas, apresentações, etc.)?
9. Você diria que compreendeu a totalidade das questões debatidas?
10. Você acredita que esta compreensão ocorreu para os demais participantes?
11. Você avalia que a participação faz diferença no resultado final do projeto?
12. Qual você acha que é a utilidade deste tipo de processo participativo na produção da cidade?
13. Como você acredita que estes processos deveriam ser conduzidos?
14. O envolvimento no processo participativo fez com que você alterasse de alguma maneira sua posição a respeito de alguma questão?

## APÊNDICE 2 — ROTEIRO DE ENTREVISTA: PROPOSITORES/ ORGANIZADORES

1. Quem é responsável/como se dá esta a determinação do formato e o número (a agenda) de eventos participativos?
2. Como é a relação empresa terceirizada/URBEL? (específica para propositores/organizadores do processo participativo vinculado ao PGE)
3. Como você avalia os diferentes formatos de eventos?
4. O que você acha que leva as pessoas a participar dos fóruns participativos/fazer parte do Grupo de Referência?
5. Como você avalia a atuação dos participantes?
6. Como você avalia sua atuação?
7. Você diria que os participantes compreendem a totalidade das questões debatidas?
8. Como você avalia a receptividade dos participantes em relação à você, como técnico?
9. Você avalia que a participação faz diferença no resultado final do projeto?
10. Qual você acha que é a utilidade deste tipo de processo participativo na produção da cidade?
11. Como você acredita que estes processos deveriam ser conduzidos?
12. O envolvimento no processo participativo fez com que você alterasse de alguma maneira sua posição a respeito de alguma questão?